

**Ermittlung
der angemessenen kommunalen Beteiligung
der nordrhein-westfälischen Kommunen
an den finanziellen Lasten
des Landes Nordrhein-Westfalen
infolge der Deutschen Einheit**

**von
Prof. Dr. Thomas Lenk**

Universität Leipzig
Institut für Finanzen
- Finanzwissenschaft -
Universitätsstraße 16
04109 Leipzig

Telefon: 0341 / 97 33 580
Fax: 0341 / 97 33 589

Email: fiwi@wifa.uni-leipzig.de

<http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/>

Alle Rechte vorbehalten
© Institut für Finanzen

Leipzig, im Mai 2008

Problemstellung des Gutachtens

Der deutsche Einigungsprozess stellt eine gesamtstaatliche Aufgabe dar, deren finanzielle Lasten *auch* von allen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) anteilig zu tragen sind. Da die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland nur bestimmte Transferwege zwischen den einzelnen Ebenen des Staates zulässt, konnten sich die Kommunen finanzwirtschaftlich nur mittelbar am Aufbau der neuen Länder beteiligen.

Eine Regelung zu einem Teil der kommunalen Einheitslastenbeteiligung wurde im Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG), das einen Rahmen für die Verteilung der von den westdeutschen Kommunen zu leistenden erhöhten Gewerbesteuerumlage enthielt, getroffen. Die Feinabstimmung der kommunalen Einheitslastenbeteiligung soll jedoch durch die jeweilige Landesgesetzgebung genauer spezifiziert werden (vgl. § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG). **Problematisch ist jedoch, dass im GemFinRefG eine Definition der *gesamten* Einheitslasten nicht enthalten ist. Somit ist auch nicht definiert, worauf sich die kommunale Beteiligung genau bezieht.**

Das Ziel dieses Gutachtens liegt demzufolge darin,

- **zuerst die Höhe der Einheitslasten und ihre Verteilung auf die Länder,**
- **danach die angemessene kommunale Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit für die Jahre 2006 bis 2019 zu ermitteln.**

Im Rahmen dieser Problemstellung soll zunächst die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern untersucht werden, um daraus den Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen abzuleiten. Wenn hierbei von „Land“ die Rede ist, dann umfasst dies gleichzeitig auch die Kommunen in dem jeweiligen Land. Darauf aufbauend wird die finanzielle Binnenverteilung der Einheitslasten zwischen dem jeweiligen Land und seinen Kommunen dargestellt. Zum einen sind also die absolute Höhe der Einheitslasten des Landes und zum anderen der kommunale Anteil an diesen Einheitslasten relevant. Steht dieser Anteil fest, muss aufgezeigt werden, auf welchem rechtlichen Wege dieser Anteil zu erbringen ist und letztlich inwieweit über landesrechtliche Ausgleichsregelungen ein vertikaler sowie ein horizontaler (interkommunaler) Belastungsausgleich durchgeführt wird.

Zentrale Ergebnisse des Gutachtens:

Die Deutsche Wiedervereinigung ist in ihrer Art und ihrem Umfang in der Geschichte beispiellos und stellt eine enorme Herausforderung für die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland dar.

- Zum **Zeitpunkt** der **Wiedervereinigung** wies die DDR einen deutlichen ökonomischen Abstand gegenüber der Bundesrepublik auf.
- Bei der **Übertragung** des geltenden **Rechtssystems** der Bundesrepublik Deutschland und seiner **sozialen** und **wirtschaftlichen Anspruchsnormen** wurde eine erhebliche **Finanzierungslücke** in den Haushalten der ostdeutschen Länder evident.
- In den vergangenen fast 20 Jahren wurden wirtschafts- und sozialpolitischen Erfolge erzielt, wenn auch der wirtschaftliche Transformationsprozess noch nicht als abgeschlossen angesehen werden kann. So ist ein erheblicher Teil der Wirtschaft in den neuen Ländern noch immer eine Transferwirtschaft. Das Ende des Konvergenzprozesses ist zurzeit nicht sicher vorherzusagen.
- Die Entwicklung der ökonomischen Leistungsfähigkeit in Ostdeutschland war und ist extrem abhängig, von der Bereitschaft westdeutsche Ressourcen in den Aufbauprozess einzubringen, um so das gesamtdeutsche Wirtschafts- und Wohlstandsniveau zu sichern und zu erhöhen.
- Die Lasten der Einheit lassen sich eng und weit abgrenzen. Sie werden zuweilen auf die gesamten Kosten, die mit der Wiedervereinigung zusammenhängen, verbunden, aber häufig auch nur auf den einzelnen (Gebiets-) Körperschaften zugeordneten Lasten bezogen. Die Kosten/Lasten enthalten sowohl gesamtwirtschaftliche Aspekte als auch konkrete Finanzdaten aus den öffentlichen Haushalten in Ost- und Westdeutschland. So ist die Staatsverschuldung, die sich ab 1990 (einigungsbedingt) mehr als verdoppelte, ein deutlicher Hinweis darauf, dass die öffentlichen Transfers gezahlt, aber bisher nur kreditär finanziert worden sind. Je nach Prämissen und Fragestellung lassen sich unterschiedliche Teilantworten auf die Frage der Gesamtlasten der Einheit finden. Unbestreitbar ist es nicht möglich, die gesamten Kosten zu quantifizieren und den gesamten Nutzen gegenüberzustellen. Dies gilt insbesondere für eine Analyse auf Länderebene.

Näherungsweise sind aber Aussagen über die Größenordnung der staatlichen Finanztransfers zu treffen. Die Einheitslasten, die auf das Land Nordrhein Westfalen entfallen, setzen sich aus folgenden Komponenten zusammen:

- a. der Erweiterung des Umsatzsteuervorwegausgleichs in Verbindung mit der Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten vom Bund an die Ländergesamtheit seit 1995,

- b. der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne seit 1995,
 - c. den evtl. entfallenen Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sowie
 - d. den Annuitätenzahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bzw. die Nachfolgeregelung nach § 6 Abs. 5 GemFinRefG.
- zu a) Die deutliche Ausweitung dieses Schrittes des horizontalen Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern brachte für Nordrhein-Westfalen langfristig im Wesentlichen weder eine Belastung noch eine Entlastung.
 - zu b) Die Einbindung der neuen Länder in das horizontale Ausgleichssystem des Länderfinanzausgleichs im Jahr 1995 bedeutete für Nordrhein-Westfalen einen fort-dauernden negativen Niveausprung um etwa 85 bis 103 Euro je Einwohner. Die Langfristigkeit der Auswirkung ergibt sich aus der bestehenden unterdurchschnittlichen relativen Finanzkraft der ostdeutschen Länder in Verbindung mit einer relativen Verschlechterung der Finanzkraftentwicklung Nordrhein-Westfalens. Durch die Veränderungen des Systems zum 01.01.2005 konnte hingegen keine Veränderung in vergleichbarer Größenordnung festgestellt werden, so dass davon keine Zusatzbelastungen ausgehen.
 - zu c) Ohne den durch die Deutsche Wiedervereinigung hervorgerufenen Niveaueffekt hätten sich bei dem mittelfristigen Entwicklungstrend Nordrhein-Westfalens im Länderfinanzausgleich vermutlich auch Ansprüche des Landes aus diesem vertikalen Finanzausgleichsinstrument ergeben, welches die unterdurchschnittliche finanzielle Leistungskraft eines Landes nach dem Länderfinanzausgleich stärkt.
 - zu d) Seit 1991 leistete Nordrhein-Westfalen Zahlungen an den Fonds „Deutsche Einheit“, die für die jeweiligen Jahre vollständig dokumentiert sind und in ihrer vollen Höhe als Einheitslasten gelten. Durch die **Übertragung des Fonds an den Bund im Jahre 2005** entfallen direkte Zahlungen des Landes, allerdings wurden kompensatorische Leistungen der Länder vereinbart, die für Nordrhein-Westfalen in einer Höhe von **38 Euro/Einw. als dauerhafte Belastungen** gelten. Die Belastung, die durch eine eventuell verbleibende Restschuld des Fonds im Jahr 2019 resultieren könnte, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ermittelt werden.
- Verschiedene Simulationen weisen für Nordrhein-Westfalen im Jahr 1995 einheitsbedingte Belastungen von 92 Euro/Einw. und für 2004 rund 94 Euro/Einw. aus. Der Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2004 liegt sogar bei etwa 103 Euro/Einw. Obwohl diesen Simulationen andere Hypothesen und Methoden zugrunde liegen als der vorliegenden Abschätzung, führen sie zu ähnlichen Ergebnissen.

- Beim Übergang von Solidarpakt I auf Solidarpakt II konnte es auf der Länderebene aufgrund politischer Vorgaben zu keinen erheblichen Belastungsverschiebungen kommen; die Ausweitung des Transfervolumens durch den Solidarpakt II konnten daher nur zu Lasten des Bundes erfolgen. Damit sind die Simulationsergebnisse für die Einheitslasten aus dem Zeitraum der Geltungsdauer des Solidarpakts I als Größenordnung für Belastungen ab 2005 für Nordrhein-Westfalen übertragbar und stützen damit den durch die Niveauverschiebungshypothese hergeleiteten Wert.
- **Insgesamt ergibt sich für die ermittelten jährlichen Einheitslasten Nordrhein-Westfalens ein Korridor von mindestens 85 Euro/Einw. und maximal 103 Euro/Einw. aus dem Finanzausgleich zuzüglich 38 Euro/Einw. Belastung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“.**
- **Die Kosten der Einheit dauern über den Solidarpakt I hinaus fort. Unter den derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass diese Belastungen zumindest bis 2019 in dieser Größenordnung bestehen bleiben werden.**

Die deutsche Wiedervereinigung, verstanden als eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, erfordert die Solidarität aller Gebietskörperschaften zur Finanzierung der verbundenen Lasten.

- Verteilungsgrundsatz für alle drei Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) ist ihre Leistungsfähigkeit. Der maßgebliche Indikator für die Leistungsfähigkeit und die Orientierung für die Beteiligung der Kommunen an den Einheitslasten ihres Landes ergibt sich aus den Festlegungen des GemFinRefG, dass
 - das **Mehraufkommen der Gewerbesteuerumlage** rund die **Hälfte der Beteiligung der Kommunen** von bundesdurchschnittlich 40 % an den einheitsbedingten Lasten decken soll,
 - dieser bundesweite Durchschnitt eine Zielgröße für den Verordnungsgeber auf Bundesebene ist und daher keine bindende Festlegung für das einzelne Land darstellen kann,
 - die Gemeinden, über die einigungsbedingte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage hinaus, über die Umsatzsteuerminderung im Verbundsystem sowie ggf. über landesindividuelle Regelungen zu beteiligen sind,
 - die fortwirkende Belastung aus der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ nach § 6 Abs. 5 Satz 2 GemFinRefG mit **jährlich 2,582 Mrd. Euro** festgesetzt wird. Der Anteil Nordrhein-Westfalens hieran beträgt 685,5 Mio. Euro.

- Die bundesdurchschnittliche Orientierungsgröße von rund 40% kommunaler Anteil an den Einheitslasten ist kein bindender normativer Maßstab für die Landesgesetzgebung. Diese Zielgröße orientiert sich am durchschnittlichen kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen in den alten Ländern. Sie stimmt in der Realität nicht mit dem tatsächlichen kommunalen Anteil am Gesamtsteueraufkommen in den jeweiligen alten Ländern überein.
- Den bundesgesetzlichen Durchschnitt von rund 40% als Grenze für das einzelne Land heranzuziehen ist unsachgemäß, weil der Gesetzgeber ausdrücklich die Höhe des gemeindlichen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen innerhalb eines Landes als Orientierungsgröße für die Beteiligung an den Einheitslasten gesetzt hat (§ 6 Abs. 5 Satz 9 GemFinRefG).
- Der Rückgriff auf die Gewerbesteuer als Grundlage für die Erhebung der Umlage folgt dem Leistungsfähigkeitsprinzip und Art. 106 Abs. 6 GG. Bei der partiellen Finanzierung der Einheitslasten über die Gewerbesteuerumlage muss berücksichtigt werden, dass sie eine sehr konjunkturreagible Steuerquelle darstellt.
- Der tatsächliche Finanzierungsanteil der Gewerbesteuerumlage kann daher trotz der Korrekturmöglichkeiten infolge der Variation der Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GemFinRefG) regelmäßig von der Zielgröße 50 % abweichen.
- Bis 2005 hat Nordrhein-Westfalen die Einheitslasten „spitz abgerechnet“. Mit dem GFG 2006 wurde der kommunale Steuerverbund grundlegend neu gestaltet und auf eine Spitzabrechnung verzichtet.
- Als kommunale Vorleistungen auf die Einheitslastenbeteiligung können die erhöhte Gewerbesteuerumlage gemäß § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG sowie die verbundsystematischen Auswirkungen auf die Finanzausgleichsmasse berücksichtigt werden.
- Eine Berücksichtigung des interkommunalen Ausgleichsverfahrens im Zusammenhang mit dem SGB II als kommunale Vorleistung bei der Ermittlung der Einheitslasten des Landes ist nicht sachgerecht.
- Als Leistungen des Landes sind die Verbundsatzserhöhungen von 0,68 bzw. 0,49- Prozentpunkten bei der Systemumstellung des GFG 2006 anzurechnen.
- Legt man die Niveauverschiebung in Höhe von jährlich 85 bis 103 Euro/Einw. als einheitsbedingte Belastung im Länderfinanzausgleich zu Grunde, ergibt sich keine signifikante Überzahlung des kommunalen Anteils für das Jahr 2006.
- Wegen der fortdauernden Belastungen Nordrhein-Westfalens aus der Deutschen Einheit kann auch für die Folgejahre ab 2007 überprüft werden, ob eine signifikante Überzahlung des kommunalen Anteils vorliegt, sobald für die erforderlichen Parameter belastbare Ergebnisse der Kassenstatistik vorliegen.