

Hintergrund:

Die unendliche Geschichte: Einheitslasten-Abrechnung in NRW

Bis einschließlich 2005 wurden über sogenannte jährliche Solidarbeitragsgesetze (SBG) Spitzabrechnungen der einheitsbedingten Lasten in vertikaler Form (zwischen Land NRW und Kommunen insgesamt) und in horizontaler Form (innerhalb der kommunalen Familie) vorgenommen – übrigens ohne diese Spitzabrechnungsbeträge im GFG steuerkrafte erhöhend zu berücksichtigen!

Mit dem GFG 2006 wurde sowohl das vertikale als auch das horizontale Spitzabrechnungsverfahren aufgegeben. Anstelle der vertikalen Spitzabrechnung erfolgte eine Erhöhung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich um 1,17 %-Punkte. Für die horizontale Spitzabrechnung gab es keinerlei Kompensation. Dagegen hatten sich seinerzeit zahlreiche NRW-Kommunen vor dem Verfassungsgerichtshof NRW gewehrt und dort Verfassungsbeschwerde erhoben. Das in dieser Sache 2007 ergangene Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW hat die Verfassungsbeschwerde vom Grundsatz zwar zurückgewiesen, den Gesetzgeber aber zu einer Korrektur seines bisherigen Abrechnungsverfahrens verpflichtet. Konkret erfolgte die Verpflichtung, „*die Überzahlung des kommunalen Beitrags zu Lasten der Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2006 alsbald, spätestens im Haushaltsjahr 2008, unter Berücksichtigung der bundesrechtlich vorgegebenen Obergrenze einer kommunalen Finanzierungsbeteiligung an den Lasten der Deutschen Einheit in Höhe von 40 % auszugleichen*“.

Als Reaktion des Landes auf das Urteil wurde ein sogenanntes Abschlagsgesetz vorgelegt, das wenige Monate später in Kraft trat. Das Abschlagsgesetz sah im Entwurf zunächst eine Rückzahlung der kommunalen Überzahlung allein über die Schlüsselzuweisung vor mit dem Ergebnis, dass abundante* Kommunen an der Rückzahlung nicht partizipiert hätten. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist der Gesetzentwurf zwar noch dahingehend verändert worden, dass immerhin 13 % der Abschlagszahlung über die allgemeine Investitions-pauschale an die Kommunen ausgereicht werden sollten. Trotz dieser Verbesserung blieb im Ergebnis festzustellen, dass gerade diejenigen Städte und Gemeinden, die die Verfassungsbeschwerde geführt hatten, vom Abschlagsgesetz nur unterdurchschnittlich profitierten.

Mit dem Einheitslastenabrechnungsgesetz (ELAG) 2010 wurde die Berechnung der Solidarbeiträge bzw. der Einheitslast erneut verändert: Das Land berücksichtigte nicht mehr nur seine tatsächlichen Zahlungen in den Länderfinanzausgleich, sondern rechnete auch noch „fiktive Ansprüche“ hinzu, die dazu führten, dass der kommunale Finanzierungsanteil höher lag als er eigentlich musste.

Hierzu ein Beispiel: Obwohl das Land im Jahr 2010 sogar Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich erhalten hat (mehr als 350 Millionen Euro), unterstellte es im Einheitslastenabrechnungsgesetz statt dessen Belastungen in Höhe von etwa 800 Millionen Euro jährlich, die es bis zum Jahr 2019 fortschreiben wollte.

Anders ausgedrückt: Durch das Einheitslastenabrechnungsgesetz mussten die Städte und Gemeinden tatsächlich mehr als die bundesgesetzlich geforderten 40 Prozent zahlen.

Dagegen haben sich die Städte und Gemeinden (darunter auch Münster) vor dem Verfassungsgerichtshof erfolgreich gewehrt, der Verfassungsgerichtshof NRW erklärte das ELAG 2010 im Jahr 2012 für verfassungswidrig.

Das ELAG 2013 beruht auf einer Verständigung von Land und kommunalen Spitzenverbänden. Wesentliche Eckpunkte der Verständigung waren:

- Die vertikale und horizontale Umsatzsteuerverteilung wurde rückwirkend ab dem Jahr 2007 in die Einheitslastenabrechnung einbezogen. Auf diese Weise partizipierten die Kommunen auch an der Entlastung, die das Land durch die Übertragung von sieben Umsatzsteuerpunkten vom Bund erhalten hat. Damit wurde das Urteil des Verfassungsgerichtshofes NRW aus 2012 umgesetzt.

- Zusätzlich wurden bei der Berechnung der Lasten aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne die nicht einheitsbedingten Effekte zugunsten der Kommunen erhöht.
- Der Verzicht des Landes auf Rückforderungen bzgl. der Abrechnungsjahre 2007 und 2008 wurde aufrechterhalten.

Eigentlich sollten mit dieser Verständigung die langjährigen Streitigkeiten, die die kommunale Ebene gegenüber dem Land NRW anstrengen musste, beendet sein.

Jedoch hat das Land NRW mit dem GFG 2015 erstmalig die Abrechnungsbeträge nach dem Einheitslastenabrechnungsgesetz in voller Höhe in das Finanzausgleichssystem aufgenommen (§ 9 GFG 2015). Folge war eine erneute Ungleichbehandlung der NRW-Kommunen: Viele Kommunen profitierten ungerechtfertigterweise von dieser Neuregelung, einige Kommunen (wie die Stadt Münster) wurden benachteiligt, weil die Abrechnungsbeträge vollumfänglich steuerkraftherhöhend (und damit schlüsselzuweisungssenkend) berücksichtigt wurden. Ergebnis war die aktuelle Verfassungsbeschwerde der Stadt Münster und anderer Städte und Gemeinden.

Fazit: Obwohl es bereits mit den früheren jahresbezogenen Solidarbeitragsgesetzen eine Spitzabrechnung der einheitsbedingten Lasten gegeben hatte, wurden seinerzeit die Abrechnungsbeträge nicht in die Gemeindefinanzierungsgesetze überführt. Seit dem GFG 2015 berücksichtigt das Land NRW die Abrechnungsbeträge aus den Einheitslasten im Finanzausgleichssystem und nimmt damit eine Ungleichbehandlung der Kommunen in Kauf.

* abundante Kommunen = Kommunen, die aufgrund einer zu hohen eigenen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen seitens des Landes NRW erhalten