



Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform

82. Sitzung (öffentlich)

13. Januar 2010

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:40 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokoll: Cornelia Patzschke, Jonas Decker

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden
und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes
Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit (Einheitslasten-
abrechnungsgesetz NRW)**

3

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/10125

Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss führt eine öffentliche Anhörung zu dem oben genannten Gesetzentwurf durch. Den Statements der Sachverständigen schließen sich Nachfragen von Abgeordneten an. Die Seitenzahlen auf der nächsten Seite kennzeichnen den Beginn der Statements.

Organisation/Verband	Sachverständige/-r	Stellungnahmen	Seite(n)
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	Claus Hamacher	14/3032	4
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer	Prof. Dr. Gisela Färber	14/3019	4, 20
Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaften	Prof. Dr. Thomas Lenk	14/3057	7, 21
Universität Bielefeld Fakultät für Rechtswissenschaft	Prof. Dr. Johannes Hellermann	14/3024	11
Technische Universität Kaiserslautern Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie	Prof. Dr. Martin Junkernheinrich	14/3056	13
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Leiter des Kompetenzbereichs Öffentliche Finanzen, Essen	Dr. Rainer Kambeck	14/3076	6,16
Universität Passau Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Finanz- und Steuerrecht	Prof. Dr. Rainer Wernsmann	14/3055	18
Nachfragen von Abgeordneten			ab 23

Weitere Stellungnahme:

Prof. Dr. Lars P. Feld, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften (14/3039)

Gesetz zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz NRW)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/10125

Öffentliche Anhörung

Vorsitzender Edgar Moron: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie alle sehr herzlich im winterlichen Düsseldorf und wünsche Ihnen allen alles Gute zum neuen Jahr. Es wird ein aufregendes Jahr für die Politik werden, aber wohl auch für das Land insgesamt, schon allein wegen des 9. Mai. Ich wünsche Ihnen den Erfolg, den Sie sich wünschen, vor allem aber eine stabile Gesundheit.

Ich begrüße, obwohl noch nicht alle anwesend sind, unsere Sachverständigen sehr herzlich, die ich jetzt nicht im Einzelnen namentlich aufrufe. Wir werden sie gleich im Einzelnen hören. – Ich freue mich, dass Sie hier sind und für die heutige Anhörung zur Verfügung stehen.

Gegenstand unserer heutigen 82. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform ist zunächst eine Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Abrechnung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der deutschen Einheit. Auf eine solche Bezeichnung kommt nur jemand aus Deutschland. Die Bezeichnung des Gesetzes, Einheitslastenabrechnungsgesetz, kann man vermutlich in keine andere Sprache übersetzen.

Hierzu haben wir Ihnen eine ganze Reihe von Fragestellungen zugesandt, und der größte Teil von Ihnen hat sich bereits freundlicherweise schriftlich geäußert. Diese Stellungnahmen liegen uns sämtlich vor; manche davon kamen ein bisschen spät, aber das ist nun einmal nicht zu vermeiden, auch angesichts der Tatsache, dass wir eine Reihe von Feiertagen hatten.

Ich möchte das Verfahren zügig durchführen; dennoch muss alles hier angesprochen werden können. Daher habe ich die herzliche Bitte, dass wir auf Redeblocke verzichten und sich jeder der Sachverständigen, deren Zahl überschaubar ist, stattdessen auf einen kurzen Beitrag beschränkt. Normalerweise sollen dies fünf Minuten sein. Machen Sie sich bitte keine Sorgen, wenn es ein paar Minuten länger dauert, aber bitte nicht allzu lange. Die Reihenfolge der vortragenden Sachverständigen ergibt sich aus dem Ihnen vorliegenden Tableau; daraus ersehen Sie, wann Sie an der Reihe sind. Im Anschluss an Ihre Ausführungen gibt es für die Ausschussmitglieder die Möglichkeit, Fragen zu stellen und sie beantwortet zu bekommen.

Die schriftlichen Stellungnahmen liegen vorn an der Tür aus. Sie kennen dieses übliche Verfahren. Wenn Sie sie noch nicht alle haben sollten, denn bedienen Sie sich bitte.

Wir beginnen normalerweise mit den kommunalen Spitzenverbänden, also dem Städtetag, dem Städte- und Gemeindebund und dem Landkreistag. Zu Beginn wird nur einer ihrer drei Vertreter eine kurze Bemerkung machen. Dafür haben Sie anschließend Gelegenheit, liebe Kolleginnen und Kollegen, durch gezielte Fragen oder im weiteren Verlauf der Diskussion Stellung zu nehmen bzw. Fragen zu stellen und sie beantwortet zu bekommen.

Herr Hamacher als Dienstältester dieser drei Vertreter wird die einführenden Bemerkungen machen. – Bitte schön, Herr Hamacher, Sie haben das Wort.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Das gibt mir jetzt zu denken, aber das stimmt wahrscheinlich sogar. – Wir haben uns eben im Vorfeld darauf verständigt, dass wir dies seitens der kommunalen Spitzenverbände in der ersten Runde sehr kurz halten wollen, weil wir zum einen die Gelegenheit hatten, Ihnen unsere Auffassungen ausführlich in schriftlicher Form darzulegen, und weil wir zum anderen im Unterschied zu anderen heute anwesenden Sachverständigen zudem Gelegenheit hatten, schon vor einigen Wochen in einer Anhörung, deren Thema ein ähnlicher Sachverhalt war, unsere grundlegenden Bedenken hinsichtlich der neuen Berechnungsmethodik, die dem Einheitslastenabrechnungsgesetz jetzt zugrunde gelegt wurde, zu verdeutlichen.

Daran hat sich inhaltlich nichts geändert. Nach wie vor besteht der Grunddissens in Bezug auf die Frage, was alles als Einheitslasten qualifiziert werden kann, ob auch nicht gewährte Zuschüsse im LFA überhaupt wie echte Zahllasten behandelt werden können, und hinsichtlich der Frage, ob, wenn man diese erste Frage bejahte, es heute überhaupt noch möglich ist, sie nach zuverlässigen und nachvollziehbaren Maßstäben zu berechnen. Sie kennen unsere Auffassung hierzu. Wir schlagen vor, dass wir uns zunächst einmal zurücknehmen und anschließend auf konkrete Fragen aus Ihrem Kreise etwas detaillierter eingehen werden.

Vorsitzender Edgar Moron: Ja, so können wir verfahren. Damit haben wir die Auffassungen der ersten drei Sachverständigen schon einmal in einer Aussage zusammengefasst.

Nach der Liste wäre jetzt Herr Prof. Junkernheinrich an der Reihe, aber er ist noch nicht da. Er hat zugesagt, sodass ich annehme, dass er jeden Moment eintreffen wird. – Ich bitte Frau Prof. Färber von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, als erste sachverständige Prof. in hier Stellung zu nehmen.

Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer): Nachdem fast alle anderen Länder diese Lasten aus der deutschen Einigung nicht mehr explizit thematisieren, ist es durchaus etwas verwunderlich, dass

hier in Nordrhein-Westfalen erneut ein Einheitslastenabrechnungsgesetz vorgelegt wird. Ich habe einmal von Juristen Folgendes gelernt: Wenn man Dritten – die Kommunen wären hier Dritte – als Gesetzgeber Lasten auferlegen möchte, dann müssen die Grundlagen dafür auf einer eindeutigen, statistisch nachvollziehbaren und am besten sogar durch belegbare Zahlungen begründeten empirischen Basis nachgewiesen werden.

Schaut man sich den Gesetzentwurf der Landesregierung vor dem Hintergrund dieses Grundsatzes an, so hat sie eigentlich für beide Teile der Einheitslasten keine hinreichend belegbaren Grundlagen vorgelegt. Vielmehr scheint mir bei der Lektüre des Gesetzentwurfes, dass bei der Wahl mancher Parameter, zu denen ich überhaupt keine Zahlenangaben gefunden habe, das fiskalische Endziel ausschlaggebend war. Nirgendwo im Gesetzentwurf ist nachvollziehbar, woher der vorgesehene Abschlag in Höhe von 58 % stammt und wie sich diese Zahl erklärt. Solange dies nicht weiter konkretisiert wird, können Sie mit dieser Zahl keine konkrete Belastung abbilden.

Im Einzelnen möchte ich nur kurz zusammenfassen, was Ihnen bereits schriftlich vorliegt. Meines Erachtens sind die beiden Teile von Einheitslasten – zum einen die Lasten, die dem Land angeblich im Länderfinanzausgleich nach wie vor entstehen und die bis zum Jahr 2019 weiter bestehen sollen, und zum anderen die Zahllasten durch den Fonds Deutsche Einheit – in der im Gesetzentwurf angegebenen Höhe eigentlich gar nicht mehr vorhanden.

Als Ausgangspunkt für die Zahllasten im Länderfinanzausgleich wählten Sie die Niveauverschiebungshypothese aus dem Gutachten meines Kollegen Lenk. Dies ist die teuerste der Versionen; allerdings ist sie für meine Begriffe von der Methodenseite her sehr luftig. Es ist empirisch nicht nachweisbar, dass dies tatsächlich weiter fortwirkt. Alle angeführten Begründungen, es gebe keine Konvergenz bei der Finanzkraft zwischen alten und neuen Ländern, sind widerlegbar. Sie finden entsprechende Abbildungen in meiner Stellungnahme, dass tatsächlich ein Prozess der Konvergenz nicht nur bei der Wirtschafts-, sondern auch bei der Finanzkraft zu verzeichnen ist. Wenn man sich das Bild, das Herr Lenk wahrscheinlich gleich noch einmal zeigen wird, genau anschaut und die beiden Trendlinien, also einerseits diejenige aus der Zeit vor der Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich und andererseits die Linie für die Zeit seit 1995, durch die Zahlungen hindurchlegt, dann sind exakt 2009 alle Belastungen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich abgefrüht, weg, verschwunden. Insoweit können Sie meines Erachtens auf dieser Basis kaum die Forderungen des Landes an seine Gemeinden erheben.

Es bleiben natürlich die Strukturprobleme von Nordrhein-Westfalen, die sich in diesen Zahlen des Länderfinanzausgleichs ebenfalls widerspiegeln. Für ein vormals reiches, starkes, selbstbewusstes Land, hinsichtlich dessen ich einmal vor der deutschen Vereinigung gelernt habe, dass es ebenso wie Bayern als eines der beiden Halbstarken angesehen wurde, ist es eine ziemlich deprimierende Erfahrung, dass es dann im vorletzten Jahr zum Empfänger im Länderfinanzausgleich geworden ist; das kann ich nachvollziehen.

(Bodo Wissen [SPD]: Traurig!)

Aber ich meine, dass keine Lasten auf einer globalen Ebene nachgewiesen werden können. Man kann, wie ich es in meinem Gutachten versucht habe, im Einzelnen konkret nachrechnen, welche Auswirkungen die Investitionszulage Ost hat. Dies wären ganz konkret Einheitslasten. Aber auch sie sind inzwischen geringer als 100 Millionen €. An dieser Stelle kann man meiner Meinung nach zwar Verhandlungen aufnehmen, aber mehr Zahlen lassen sich an dieser Stelle mit gesundem Menschenverstand und wissenschaftlicher Fundierung nicht mehr ablesen.

Eine zweite Komponente ist der Fonds Deutsche Einheit. Mir ist nicht ganz klar, wie Sie die hier vorgelegte Zahl in einer Größenordnung von über 600 Millionen € errechnen, die dem Land angeblich entstehen sollen, es sei denn, Sie brechen die Zahl aus dem Gemeindefinanzreformgesetz herunter, aber auch diese Zahl ist eine gesetzte, und an diesem Gesetzgebungsprozess waren beispielsweise die Gemeinden überhaupt nicht beteiligt. Insofern ist nicht klar, ob diese Lasten überhaupt noch vorhanden sind.

Der Bund hat indes den Fonds Deutsche Einheit bis auf einen Absetzungsbetrag bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung von 1,323 Milliarden € übernommen. Aus den Dokumenten des Solidarpaktfortführungsgesetzes ergibt sich, dass das Land Nordrhein-Westfalen aus diesem Gesamtgesetz interessanterweise keine Belastung, sondern eine Entlastung in Höhe von 155 Millionen € erfahren hat. Deswegen ist es mir schleierhaft, wie man hier eine solche Zahl heute noch als eine Belastung ansetzen kann, die die Gemeinden mit finanzieren sollen. Ich habe auch in meinem Gutachten zum Ausdruck gebracht, dass § 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes eigentlich nicht mehr in die Landschaft gehört; meines Wissens steht es dieses Jahr ohnehin zur Überprüfung an.

Als Restlast aus dieser vertikalen Umsatzsteuerabsetzung konnte ich gerade noch 286 Millionen € nachweisen. Dieser Betrag, saldiert mit dem, was die Gemeinden heute qua Bundesgesetz als erhöhte Gewerbesteuerumlage an das Land zahlen, führte zu einer massiven Rückzahlung an die Gemeinden.

Ich führe noch eine dritte Komponente an. Dies sind zwar keine Einheitslasten, aber sie verdeutlichen das finanzielle Ungleichgewicht zwischen Land und Gemeinden. Wenn man anfangen will, in der Tat den Länderfinanzausgleich aufzurechnen, dann hätten meiner Meinung nach die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen mittlerweile – ich habe hierbei die vorläufige Abrechnung 2009 zugrunde gelegt – an das Land einen Anspruch auf Rückzahlung von rund 500 Millionen €, die das Land allein deswegen in den Länderfinanzausgleich nicht mehr einzahlt, weil die Gemeinden strukturell so schwach geworden sind. Den Gemeinden fehlen mit normierten Hebesätzen rund 1,5 Milliarden €. Auch das habe ich in meiner Stellungnahme mit aktualisierten Zahlen in Abbildung 4 präsentiert.

Das Land hat auf dieser Basis Minderzahlungen im Länderfinanzausgleich in Höhe von 500 Millionen €, und ich kann den Kommunen, wenn sie hier wirklich zu verhandeln anfangen wollen, nur Folgendes empfehlen: Wenn die einen von ihnen etwas wollen, was eigentlich 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung so nicht mehr nachvollziehbar ist und wenn nach meinem Dafürhalten auch wissenschaftlich nicht mehr belegbar und begründbar ist, dass diese Zahllasten beim Land weiter fortwirken,

dann müssen die Kommunen auch einmal ihre Gegenforderung aufmachen. Immerhin verlangt das Land Hessen auf der gleichen Basis wegen strukturell stärker gewordener Kommunen 400 Millionen € über die Verbundmasse von seinen Kommunen zurück. Hier gibt es also Ungleichgewichte, die zwar nicht in diesem Gesetz geregelt sind, aber Kompromisse gehen meist über mehrere Gräben und Wege.

Vorsitzender Edgar Moron: Da Herr Prof. Junkernheinrich noch nicht da ist, wäre ich sehr dankbar, wenn Herr Prof. Lenk von der Universität Leipzig jetzt seinen Beitrag leistete. – Sie wollen sich modernster Projektionstechnik bedienen. Bitte tun Sie das.

Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Herr Vorsitzender, modern ist etwas anderes.

Vorsitzender Edgar Moron: Da muss ich aber sehr bitten! Erst hören wir, dass die Bayern keine Halbstarken mehr sind, und dann dies.

Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig):¹ Das Grundproblem, das ich Ihnen auf den Folien zeigen werde, die hoffentlich gleich starten, ist die Frage, die Frau Färber angesprochen hat. Kollegin Färber bezweifelt, dass man die Lasten, die im Länderfinanzausgleich stecken, an der Niveauverschiebung festmachen kann; vielmehr sagt sie, das seien Zahlungslasten. Dies ist der große Dissens. Alles andere ist meines Erachtens in kleineren Punkten verhandelbar.

Ich bin durchaus auch in der Lage, im Sinne von Simulationsprogrammen einzelne Bestandteile wegzulassen und andere aufzunehmen und aufgrund dessen festzustellen, an welchen Stellen es einen Effekt gibt und an welchen nicht. Das ist wohl nicht das Thema. Deswegen will ich versuchen, zu Beginn einmal die Grundidee klarzumachen, die hinter meinen Aussagen steckt. Wenn Sie sie nicht akzeptieren, dann ist es erledigt, aber ich bin fest der Meinung, dass sie zutrifft. Um das Ganze emotional zu entschärfen, habe ich zu Beginn keine realen Zahlen. Ich werde erst zum Schluss die realen Zahlen heranziehen.

Sie sehen in dieser Präsentation fünf Länder, die jeweils eine bestimmte Finanzkraft je Einwohner haben. Wir haben ein reiches Land, das 1.500 € pro Einwohner hat; die Finanzkraft nimmt bis zu 750 € je Einwohner ab. Wir können dann wie im richtigen Finanzausgleich Differenzen zu einem Durchschnitt feststellen, den wir mit 1.000 € ermittelt haben. Das Folgende ist wichtig; das müssen Sie sich jetzt merken: Im realen Finanzausgleich wie auch in diesem vereinfachten Modell bedingt die Summe der Zuweisungen das Volumen im Länderfinanzausgleich. Es wird also ausgerechnet, wie viel Geld benötigt wird, und dann erst wird es eingesammelt.

In diesem Beispiel haben wir die 250 €; Sie sehen, ich habe jetzt einfach einen linearen Tarif unterstellt. Das könnte man, wenn man wollte, an reale Verhältnisse anpassen.

¹ Der Vortrag wird durch eine Bildschirmpräsentation unterstützt (siehe Stellungnahme 14/3057).

sen; aber so ist es einfacher zu verstehen. Die Hälfte der Differenz wird also durch den Finanzausgleich ausgeglichen. Die Summe der Zuweisungen bestimmt also, wie viel Geld wir brauchen. Zu Beginn gibt es nur ein Zahlerland, nämlich das Land A. Weil es allein ist, muss es diese Zuweisungen komplett bedienen, zu 100 %, muss also 250 € pro Einwohner zahlen.

Nach diesem einfachen Umverteilen gibt es eine neue Finanzkraft. Das reiche Land ist von 1.500 € auf 1.250 € gesunken. Das Land B, das in der Nullposition war, ist geblieben, wo es war, und die anderen haben die 250 € aufgeteilt bekommen. Das ist die Ausgangslage.

Schauen wir es uns noch einmal an: Die Summe ist das Wichtige im Volumen beim Länderfinanzausgleich. A muss zahlen, B ist nicht betroffen, weil in der Nullzone, C, D und E bekommen Geld. Vergleichen wir noch einmal Vorher/Nachher: Gegeben ist die Finanzkraft; wir bilden einen Durchschnitt. Wer über dem Durchschnitt liegt, muss zahlen, wer darunter liegt, bekommt etwas – ganz normal. Ich sage Ihnen schon an dieser Stelle: Achten Sie einmal darauf, wie viel das Land A hat: Es hat 150 % dieses Durchschnitts.

Anschließend erfolgt der Ausgleich; sein Ziel ist es, die Finanzkraft anzunähern. Das sind die hellen Säulen. Wir kommen zur entscheidenden Frage. Jetzt kommen arme Länder hinzu; das sind die Länder F, G, H und I. Die Zahlen von A bis E habe ich nicht verändert; diese Länder haben nach wie vor die gleiche Finanzkraft. Aufgrund des statistischen Effekts ist der Durchschnitt natürlich nunmehr gesunken, auf 800 €. Es gibt wieder Differenzen, wir gleichen diese Differenzen wieder zu 50 % aus. Wir haben jetzt ein neues Volumen, 525 €. Nunmehr liegen, während Land D im Durchschnitt liegt, drei Länder über dem Durchschnitt, nämlich A, B und C, und müssen sich das Volumen der erforderlichen Zuweisungen entsprechend ihrem Durchschnitt aufteilen. Sie werden somit zum Zahlerland, und zwar alle drei. Bereits an dieser Stelle ist zu erkennen: Land B, das vorher in der Nullzone war, zahlt, und Land C, das vorher Zuweisungen bekommen hat, zahlt ebenfalls.

Zahlerländer sind jetzt A, B und C; die anderen Länder erhalten Geld, ausgenommen Land D, das in der neutralen Zone ist. Die Finanzkraft des Landes A, die vorhin bei 150 % lag, hat sich nicht geändert; aber relativ ist es jetzt natürlich reicher geworden, weil die Armen hinzugekommen sind.

(Zuruf von der CDU: So wird man reich!)

– Ja. – Bildet man jetzt den Durchschnitt, liegt Land D im Durchschnitt. Land B ist nicht mehr durchschnittlich, sondern jetzt reich. Es gibt weiter den normalen Ausgleich.

An diesem Punkt kommt die Gretchenfrage, und an ihr scheiden sich die Geister: Wo sitzt die Last? Ich sage in meinem Gutachten: Die Last sitzt in der Differenz zwischen der Situation vor der Integration und der nach der Integration. Das reiche Land A muss mehr zahlen; also liegt die Last hier. Das Land B, das vorher in der Nullposition und nicht belastet war, muss jetzt zahlen; also liegt die Last dort. Bei einem Land, das vorher etwas bekommen hat und nunmehr zu zahlen hat, muss man das, was es nicht mehr erhält, und das, was es zahlt, zusammenzählen. Auch ein Land, das vor-

her Geld bekommen hat und nach der Integration in der Nullzone liegt, hat natürlich einen Verlust. Vorher hat es Zuweisungen bekommen; jetzt liegt es in der Nullzone und erhält nichts mehr. Also muss da eine Belastung sein, auch – das ist der entscheidende Unterschied – wenn keinerlei Zahlung fließt. Entsprechend erhält ein Land, das vorher mehr bekommen hat, jetzt weniger. Auch dieses alte Land hat durch diese Differenz eine Belastung. Die neuen Länder können natürlich keine Differenz haben.

Das heißt, die Belastung – das ist das entscheidende Bild – ist durch die Niveauverschiebung vorhanden. Das ist die Niveauverschiebungshypothese. Die Färber-Position lautet im Grundsatz, es zählten nur die Zahlungen im LFA. Wenn niemand zahlt, dann gibt es auch keine Belastung.

(Widerspruch von Prof. Dr. Gisela Färber)

– So habe ich es verstanden. Über die Kleinigkeiten können wir nachher reden.

Sie sehen die relative Finanzkraft hier im Vergleich. Das blaue Bild war vorher, das rote zeigt die Situation nachher. Selbstverständlich ist die jeweilige relative Finanzkraft unterschiedlich.

An dieser Stelle sei ein kleines Zwischenfazit gezogen: Erstens ändert sich natürlich die relative Finanzkraft, also in Prozent – es geht jetzt nicht mehr um Euro pro Einwohner –, wenn wir einen Beitritt haben.

Als Zweites haben wir bisher gesehen: Das Umverteilungsvolumen ist die Summe der Zuweisungen. Das, was gezahlt wird, bestimmt also die Größe des Länderfinanzausgleichs. Diesen Punkt benötigen wir gleich, weil wir uns noch einmal fragen müssen: Was geschieht beim Volumen des Länderfinanzausgleichs?

Das Dritte ist: Solange sich die Finanzkraft der Empfängerländer nicht ändert, ändert sich das Länderfinanzausgleichsvolumen nicht. Das ist die Regel.

Die nächste Abbildung zeigt Zahlen des BMF zur Finanzkraft, lediglich im Bild dargestellt: Die neuen Länder wurden 1995 in den Länderfinanzausgleich integriert. Das ist die relative Finanzkraft vor Umsatzsteuerverteilung; das ist noch nicht die relevante, aber ich will Ihnen sagen: Das ist die eigene Finanzkraft, bevor überhaupt Umsatzsteuer auf die Länder verteilt wird. 1995 wird jeweils in der linken Säule dargestellt, 2008 in der rechten Säule. Daran können Sie erkennen, dass es bei den neuen Bundesländern einen leichten Zuwachs gibt, sich aber zwischendrin ein tiefes U zeigt, denn die Finanzkraft hat sich relativ, in Prozent, erst einmal verschlechtert. Wenn ich Ihnen ab 2003 oder 2004 einen Trend hineinrechne, zeigt sich, dass sie schnell aufholen; dann sind sie nämlich auf der rechten Seite des U. – So viel zur Finanzkraft.

Nach dieser Stufe folgt die Umsatzsteuerverteilung; sie zählt noch nicht zum Länderfinanzausgleich. Dadurch werden die Länder bereits hinsichtlich der Finanzkraft angeglichen. Das ist die Ausgangslage für den Länderfinanzausgleich, an dieser Stelle. Jetzt schauen Sie es sich an, 1995 bis 2008, ob Sie sehen können, dass die Finanzkraft sich wesentlich geändert hat. Sie können es gern herauslesen.

Ich sage: Die Einheitslast im Länderfinanzausgleich, und zwar diejenige der neuen Länder, ist genau an dieser weißen Fläche zwischen den Stäbchen und dem Durch-

schnitt zu erkennen. Natürlich muss man sich jetzt fragen, inwieweit dies anrechenbar ist. Aber mit dieser Argumentation müssten Sie mir jetzt meines Erachtens so weit folgen können: Das Volumen im LFA hat sich seit 1995 nicht geändert. Weil es sich nicht geändert hat, ist die Last nach wie vor vorhanden.

Sie sehen jetzt noch einmal das Länderfinanzausgleichsvolumen und erkennen, dass es seit 1995 nicht zurückgegangen ist. Also ist die Last noch vorhanden. Die neuen Länder sind der blaue Teil der Säule, und zwar die Flächenländer. Der rote Teil ist der Anteil für Berlin, und der gelbe Teil stellt den Anteil der armen Westländer dar.

Selbstverständlich kann man jetzt darüber diskutieren, ob Berlin hinzuzurechnen ist oder nicht. Falls man Berlin dazurechnet, kann man am unteren Verlauf sehen, dass der Anteil der neuen Länder mit Berlin tatsächlich von ungefähr 90 auf ungefähr 80 % abgenommen. Das ist der relative Anteil. Wenn man sich an der blauen Linie orientiert und sagt, wir lassen Berlin außen vor, dann bewegt sich der relative Anteil zwischen 50 und 41 bzw. 42 %.

Was Frau Färber vorhin als nicht nachvollziehbar bezeichnet hat, dieser Anteil von etwas über 50 % Ost, kann meines Erachtens im Gesetz nachvollzogen werden. Ich habe es nicht nachgerechnet, aber es steht im Gesetzentwurf, dass die Ostbewohner aus Berlin mitgerechnet werden; also sind sie irgendwo zwischen der blauen und der roten Linie, weil die Westbewohner nicht mitgerechnet werden. Prinzipiell ist es auch diese Idee, die ich Ihnen hier dargestellt habe.

Fazit insgesamt: Erstens. Das Volumen ist nach meiner Anschauung, so wie ich Ihnen die Bilder gezeigt habe, nicht rückläufig. Wenn, dann sinkt der Anteil der neuen Länder marginal, wenig. Das heißt, mittelfristig, und zwar bis 2019, wird sich daran meines Erachtens nichts Wesentliches ändern. Dazu muss man dann Trendberechnungen anstellen und sich überlegen, wie groß das Wachstum in den verschiedenen Ländern ist. Aber es geht nicht um das Absolute, sondern immer um das Verhältnis.

Zweitens. Solange die Länder im Westen wachsen und die Ostländer nicht stärker wachsen, wird diese Belastung vorhanden sein.

Drittens. Alle alten Länder sind belastet, und zwar, wie ich vorhin sagte, sowohl die Reichen als auch diejenigen, die vorher in der Nullzone waren. In meinem einfachen Modell waren sie sogar gleichmäßig belastet. Dies ist im Realen nicht ganz so, aber die Belastung besteht trotzdem.

Diese Einheitslasten sind – das ist der Dissens zwischen uns beiden – nicht an den Zahlungen zu erkennen. Deswegen ist die Grundfrage hinsichtlich dieses Gesetzentwurfs: Gibt es diese Niveauverschiebung, ist sie vorhanden oder nicht vorhanden? Alles andere sind zunächst einmal Kleinigkeiten. Selbstverständlich gehe ich davon aus, dass die Niveauverschiebung vorhanden ist. Wenn ich sehe, dass der Ostanteil in den Gesetzentwurf entsprechend hineingerechnet wird, dann muss ich sagen: Der vorliegende Gesetzentwurf in dieser Fassung ist eine machbare Lösung. Ich will nicht sagen, dass sie finanzwissenschaftlich durchdekliniert werden kann. Aber es ist eine vernünftige Verhandlungslösung, die damit auf dem Tisch liegt.

(Beifall bei der CDU – Prof. Dr. Gisela Färber meldet sich zu Wort.)

Vorsitzender Edgar Moron: An die Sachverständigen gebe ich nachher weiter, Frau Prof. Färber. Wir setzen jetzt erst einmal in der Reihenfolge fort; ich habe Sie bereits notiert. Es ist interessant, wenn sich die Sachverständigen untereinander unterhalten. Dem wollen wir uns nicht in den Weg stellen. – Als Nächsten rufe ich Herrn Prof. Hellermann von der Universität Bielefeld auf.

Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld): Ich nähere mich, meiner Profession entsprechend, diesem Gesetzentwurf anders, nämlich rechtswissenschaftlich, vor allem verfassungsrechtlich. Daher interessiert mich hier natürlich vor allem das Verhältnis zu dem bekannten Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Ende 2007.

Mit Blick auf das Jahr 2006 habe ich die Position vertreten, dass insoweit eine Bindungswirkung besteht, die der Gesetzentwurf anerkennen will und meines Erachtens auch einlöst. Spannend ist die Frage der Bedeutung dieses Urteils für die Jahre 2007 bis 2019. Insofern ist jedenfalls für politisch-praktische Zwecke die ständige, gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde zu legen, die verfassungsrechtlichen Entscheidungen – dies ist auch auf Landesverfassungsrecht übertragbar – Bindungswirkung eben nicht nur für den Tenor und nicht nur für den konkreten Ausgangsfall beimisst, sondern ihnen eine Bindungswirkung auch mit Blick auf die tragenden Entscheidungsgründe beimisst und insoweit auch eine Bindungswirkung für spätere Parallel- oder Wiederholungsfälle sieht. Das ist der Ausgangspunkt meiner Überlegungen.

Nun sage ich vorweg: Es ist in der Tat schon beim Bundesverfassungsgericht und auch in der Literatur umstritten, ob diese Bindungswirkung, die grundsätzlich für Wiederholungs- und Parallelfälle gilt, auch in Bezug auf den Gesetzgeber gilt. Es gibt durchaus namhaft die Position, die besagt: Der Gesetzgeber – gerade der Gesetzgeber, anders als Gerichte und Behörden – soll einer solchen Bindung nicht unterliegen, sondern er soll gegebenenfalls sogar eine einmal verworfene Norm wiederholen dürfen.

Es führte jetzt zu weit, dies hier rechtlich zu diskutieren. Meines Erachtens darf man aber politisch und praktisch-pragmatisch zunächst einmal von einer mindestens faktischen Bindungswirkung eines solchen verfassungsgerichtlichen Urteils ausgehen. Es ist eine Frage des politischen Willens und auch von Risikoabschätzung, ob man eine einmal verworfene Norm in ähnlicher, vergleichbarer Weise noch einmal lassen will oder nicht. Ich unterstelle also zunächst einmal eine mindestens faktische Bindungswirkung auch für weitere Jahre ab 2007.

Eine weitere spannende Frage lautet: Was ist sachlich zu gewinnen? Insofern sehe ich keine zwingenden Vorgaben aus diesem Urteil für eine künftige Gestaltung der horizontalen Verteilung der kommunalen Lasten. Hier ist die Frage der vertikalen Aufteilung von Interesse.

Die vielleicht spannendste Frage heißt: Was sind denn die Einheitslasten? Der Gesetzentwurf selbst geht in diesem Punkt angesichts der vorliegenden divergierenden finanzwissenschaftlichen Gutachten davon aus, dass genau diese Einheitslasten fi-

finanzwissenschaftlich nicht mehr exakt bestimmbar sind. Diese Einschätzung will und kann ich nur übernehmen. Wenn das so ist, dann gewinnt erst recht die normative, die rechtliche Festlegung von Einheitslasten an Bedeutung. Sie kann ich dann eigentlich auch nicht mehr finanzwissenschaftlich kritisieren. Somit ist es sozusagen in der Bandbreite möglich, rechtlich zu definieren, was in einem bestimmten Zusammenhang Einheitslast sein soll.

Meiner Meinung nach lässt sich dem Urteil genau eine solche Festlegung in der Tat auch für die Jahre 2007 ff. entnehmen. Wenn dort die bundesrechtliche 40-%-Grenze für verbindlich erklärt wird, setzt dies voraus, dass die Basis, sozusagen das, wovon 40 % zu rechnen sind, ebenfalls bundesrechtlich vorgegeben ist.

Erstens gibt es einen bundesrechtlich geprägten Begriff von Einheitslasten im Sinne des § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz, und dies ist maßgeblich auch für die weitere Verteilung. Zweitens gibt es auch in dem Urteil, so meine ich, eine Festlegung darauf, wie dieser Begriff beschaffen ist. Das Gericht hat sich in der Tat damals dem klägerischen Vortrag, gestützt auf das Gutachten Junkernheinrich, angeschlossen. Darin steckt nicht nur die Übernahme eines bestimmten Datenmaterials, sondern auch die Übernahme eines bestimmten rechtlichen Verständnisses von Einheitslast.

Weil das so ist, weil es nicht nur um Datenmaterial geht, sondern um eine rechtliche Kategorie, um die Interpretation eines Rechtsbegriffs, kann man auch diese Festlegung des Gerichts meines Erachtens nicht unter Hinweis darauf relativieren, dass das Gericht darauf rekurriert habe, die Gegenposition sei damals unsubstanziert vorgetragen worden. Substanziert vortragen oder nicht vortragen kann man, wenn es um Datenmaterial geht; da können Zahlen unvollständig sein oder Ähnliches mehr. Aber in der Entscheidung des Gerichts steht eine Festlegung auf ein bestimmtes rechtliches Verständnis des Begriffs Einheitslast. Damit gibt es meines Erachtens Bindungen und inhaltliche Vorgaben auch für die Jahre 2007 ff. Die Folgen daraus möchte ich jetzt nicht im Einzelnen darlegen. Sie verstehen sich sozusagen als Ableitung von selbst.

Zweitens. Das Urteil hat sehr dezidiert die bundesrechtliche 40-%-Grenze für maßgeblich erklärt. Auch dies ist nicht der Sache nach begrenzt auf 2006, sondern selbstverständlich wird dies allgemein gedacht und damit auch für 2007 und die folgenden Jahre vom Gericht gemeint. Jedenfalls ist diese Rechtsaussage mit umschlossen. Insofern halte ich den Übergang auf das Gesamtsteueraufkommen tatsächlich für problematisch, weil prinzipiell der Maßstab gewechselt und im Übrigen auch dem Umfang nach die 40-%-Grenze nennenswert überschritten wird. – So viel in aller Kürze zu meinen rechtlichen Einschätzungen.

Vorsitzender Edgar Moron: In der Zwischenzeit sind auch Herr Prof. Junkernheinrich, den ich sehr herzlich begrüße, und Herr Dr. Kambeck erschienen. Ich gehe dann zurück; damit sind Sie jetzt schon an der Reihe, Herr Prof. Junkernheinrich, denn ich habe Sie vorhin übersprungen.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern): Vorweg dies – ich denke, das ist in den Stellungnahmen schon hinreichend klar geworden –: Wenn wir hier über das Einheitslastenabrechnungsgesetz sprechen, dann haben wir zwar zunächst einmal eine hohe Summe von über 900 Millionen €, die jetzt kurzfristig ausgezahlt wird; aber dahinter steckt natürlich der Pferdefuß, dass ab 2007 anders gerechnet werden soll. Das wird durch diese hohe Summe etwas zuge deckt; anderenfalls gäbe es jetzt schon Rückforderungen. Jetzt wird darum gestritten, ob man ab 2007 eine Berechnungsmethodik einführen soll, die dann deutlich zuungunsten der Kommunen geht und sich deutlich von den Größenordnungen entfernt, die das Verfassungsgericht mit benannt hat.

Zu folgenden Fragen zunächst drei Hintergrundinformationen: Wie soll man nun rechnen? Überzeugt die vorliegende Berechnungsweise?

Zunächst zieht man die juristische Literatur heran. Darin werden Einheitslasten mit tatsächlichen Zahllasten gleichgesetzt. Es gibt dann auch einen gewissen Konsens – ich glaube, auch über die finanzwissenschaftliche Bank –, dass man fiktive Verteilungsmuster und Folgewirkungen aller Art nicht quantifizieren kann. Gerade die fiktiven Größen haben es in sich, dass es Folgewirkungen im System gäbe. Wenn man einmal mit einer fiktiven Größe anfängt, müsste man andere ebenfalls einbeziehen, und dies ließe das ohnehin komplexe System relativ schnell kollabieren, wollte man beispielsweise für die Kommunen jetzt einen Ausgleich dafür schaffen, dass Strukturfondsmittel weggefallen sind, usw. Das wäre meines Erachtens ein unendlicher Regress.

Wo stehen wir heute, etwa 20 Jahre nach der deutschen Einheit? Gemessen zum Beginn der Phase der Einigungslasten, gibt es durchaus einen beachtlichen Abstand. Alle Daten für die Jahre 2007, 2008 und folgende, die wir heute heranziehen können, sind mittelbar durch die Effekte der Integration Osteuropas in die Europäische Union und die der Globalisierung der Märkte geprägt. Das heißt, das, was einmal Einheits effekt und am Anfang noch greifbar war, ist in sehr vielen Aspekten ein Teil und immer schwieriger und eigentlich für die Zukunft gar nicht mehr solide quantifizierbar.

Das führt mich auch zu der These, dass einmal berechnete Sprungstellen auf keinen Fall so etwas wie Ewigkeitslasten oder Ewigkeitssprungstellen sein dürfen. – Ich sehe, Herr Lenk nickt vorsichtig.

Mittlerweile, seit vielen Jahren schon, ist dies in den Länderfinanzausgleich integriert. Jetzt muss man wissen: Der Länderfinanzausgleich hat keinen direkten Bezug zu Einheitslasten, sondern er gleicht nach Finanzkraft aus. Das Finanzvolumen, das zur Verfügung steht, ändert sich jedes Jahr, je nachdem, wie die Steuereinnahmen fließen. Einzelne Länder gewinnen und verlieren, sodass auch das, was in die ostdeutschen Länder fließt, einem jährlichen Wandel, der nicht von irgendeiner anfangs gesetzten Einheitslastenkomponente, sondern von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in dieser Republik abhängig ist und deutlichen Verschiebungen unterliegt.

Wenn Baden-Württemberg und Bayern aktuell stärker verlieren, weil sie von der Wirtschaftskrise stärker betroffen sind, dann sinken plötzlich ihre Einheitslastenbeiträge, und andere Länder schießen nach oben. Dies sind Effekte, die man mit im

Blick haben muss und die allesamt gegen eine relativ konstante fixe Größe sprechen.

Ich bin auch der Meinung, dass wir 20 Jahre nach der Einheit eigentlich aufhören sollten, nach Einheitslasten zu suchen. Wir haben einen neuen Normalzustand gefunden. Es läuft auf etwas Ähnliches hinaus, ob man ihn normativ als normal bezeichnet oder nur sagt, wir sind in Gesamtdeutschland angekommen. Gesamtdeutschland ist Realität geworden, und damit sind solche Effekte auch Teil des gerade skizzierten normalen Länderfinanzausgleichs. Das kann auch dazu führen, dass die Belastungen der Länder stärker sind und man über die Verbundquote nachdenken muss.

Aber mittlerweile sind wir 20 Jahre darin, und es geht um die nächsten zehn Jahre, vielleicht um die Zeit bis 2019. Das wird dann 30 Jahre nach der deutschen Einheit sein. Zu diesem Zeitpunkt übernimmt der Finanzausgleich die ganz normalen Ausgleichsfunktionen. Wenn wir es uns immer leisteten, Sprungstellen aufgrund irgendwelcher Entscheidungen fortzuführen und dann noch zu Ewigkeitslasten zu machen, wären wir nach wenigen Jahren in starkem Maße sprungstellendominiert. Das kann nicht Sinn der Sache sein. Das System leistet das jetzt, und man muss nicht mehr auf solche Ausgangsgrößen zurückgehen.

Jetzt zur Niveauverschiebungsthese selber: Zunächst ist es, um sich dem zu nähern, ein meines Erachtens interessanter und innovativer Ansatz gewesen, einfach zu schauen, wie sich dies zwischen beiden Jahren verschiebt. Dann gab es eine längere Diskussion, ob der gesamte Sprung einheitslastenbedingt ist; dabei ist vom Land natürlich nachgebessert worden. Aber die Ausgangsgröße, die auch von Thomas Lenk eingebrachten 103 € je Einwohner, sind natürlich in der Berechnungsweise nicht so überzeugend, wie dies für ein Gesetz sein sollte. Hätte man die Sprungstelle ein Jahr vorher gehabt, wäre sie viel kleiner gewesen. Das sind Zufallseffekte eines Jahres.

In dem Gutachten findet sich auch ein Vergleich mit der hessischen Modellrechnung. Daran sieht man, dass es für zwei Länder eine Konvergenz in den Aussagen gibt, nämlich für Nordrhein-Westfalen und für Schleswig-Holstein. Für alle anderen Länder ergeben sich starke Abweichungen. Folgte man der Niveauverschiebungsthese, wäre ein finanzschwaches Land wie das Saarland plötzlich einer der Hauptträger der Einheitslastenfinanzierung, weil es da einen großen Sprung gibt, und Hessen, ein unstreitig finanzstarkes Land und seit vielen Jahren einer der Finanziere im Finanzausgleich, trüge nur geringe Einheitslasten. Dies alles sind die Besonderheiten dieses einen Jahres. Hinzu kommen die Schwierigkeiten, zu isolieren, was 1995 einheitslastenrelevant war; jetzt reden wir aber über 2007, 2008 und die folgenden Jahre. Da wird das meines Erachtens überhaupt nicht mehr möglich oder plausibel.

Im Gesetzentwurf selbst gibt es eine Innovation, die meiner Meinung nach in die richtige Richtung weist. Aber wenn man sie konsequent durchdenkt, müsste man die Überlegungen eben noch weiter fortsetzen. Es gibt den Neue-Länder-Faktor. Da hat die Landesregierung den Gedanken aufgenommen, dass das, was in den Osten fließt, auch schwankt, dass es vielleicht abnimmt, weil die ostdeutschen Länder aufgeholt haben werden. Das hat auch Frau Färber gezeigt; ich halte es für unstreitig,

dass es hierbei ein Stück Konvergenz gibt. Wenn man aber auf der Empfängerseite sagt, die Größe ist nicht mehr stabil, sondern Jahr für Jahr in Bewegung, und man einen solchen Faktor zur Korrektur einführt, der das System flexibilisiert, kann man nicht auf der Zahlerseite sagen, es gebe eine fixe Sprungstelle, die zwar als Einstieg interessant ist, die man aber nicht für 30 Jahre festschreiben kann. Das heißt im Grunde genommen, dass man die nordrhein-westfälische Finanzkraft auf einem bestimmten Niveau einfriert und dieses immer fortschreibt. Wenn man das auf der einen Seite macht, müsste dies auch auf der anderen Seite geschehen.

Dies brächte mich zu folgender These: Wenn man diesen Gesetzentwurf verbessern will, müsste man auch die Finanzkraft dynamisieren. Zudem müsste man das, was damit an Einheitslasten jetzt vielleicht noch einmal ganz grob abgeschätzt werden kann, im Zeitablauf ebenfalls degressiv gestalten, denn 20 Jahre nach der deutschen Einheit – 30 Jahre danach, im Jahre 2019, ist noch einmal eine deutliche Zäsur – müssten wir meines Erachtens in einem Gesamtdeutschland angekommen sein. Deshalb müsste es zu einem schrittweisen Kleinerwerden dieser ganz grob unter „Dynamisierung der Finanzkraft“ erfassten Komponente kommen.

Ich komme jetzt noch zu einem Detail: Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner Finanzkraft verändert. Wenn es jetzt nicht mehr Zahlerland, sondern Empfängerland ist, dann ändern sich die Betrachtungen wiederum. Stellen wir uns vor, bei ausschließlich westdeutschen Daten, mit denen sozusagen ein Vorwendestatus simuliert werden würde, würde Nordrhein-Westfalen Empfängerland in Westdeutschland. Das kann schon in wenigen Jahren passieren; die neuen Zahlen besagen, dass man jetzt wieder ganz leichtes Zahlerland ist,

(Zuruf von Prof. Dr. Gisela Färber)

aber das kann in zwei, drei oder vier Jahren schon wieder anders sein. Was passierte dann, auch mit Blick auf eine zu diesem Zeitpunkt vielleicht im Gesetz festgeschriebene Verfahrensweise? Das Land verlöre. Die Betroffenheit bestünde aber nicht allein auf der Landesebene im engeren Sinne; vielleicht verlören Land und Gemeinden dann gemeinsam. Das heißt, die hypothetische Zahlung entgeht dem Landeshaushalt und den Gemeinden. Setzt man an der Verbundquote an, sind das rund 78 % beim Land und 22 % bei den Kommunen.

Herr Hellermann hat gerade die 40-%-Quote ins Gespräch gebracht. Der Abstand zwischen den 40 % und den 21 % wäre eine ausgleichsfähige Größe, über die man nachdenken müsste. – Ich sehe auch da ein vorsichtiges Nicken bei Herrn Lenk.

Wenn dies so ist und man das Ganze am Vorwendestatus orientiert, entgeht dem Land nur das, was es bekommen hätte, wenn es nur Westdeutschland geblieben wäre. Dann gäbe es andere Niveaugrößen, und dies bedeutete, dass das Land einen Zahlungsanspruch von 18,17 Millionen €. Ich weise ausdrücklich darauf hin: Wenn hier ein Gesetz gemacht wird, das über viele Jahre Gültigkeit hat, in Bezug auf die man noch gar nicht weiß, ob ein Land Zahler- oder Empfängerland sein wird, dann sprächen wir also über völlig andere quantitative Dimensionen.

Abschließend noch einmal zu den 40 %; dies ist auch vom Verfassungsgerichtshof als Obergrenze ins Auge gefasst worden. In 2007 sind es wohl de facto 43,2 %, in

2008 sind es 43,7 %. Das ist durchaus eine spürbare Abweichung von doch einigen Millionen. Ich bin der Meinung, dass diese 40 % wirklich eine Obergrenze sind, und zwar aus folgendem Grund: Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben den höchsten Kommunalisierungsgrad im Ländervergleich.

(Zustimmung von Hans-Willi Körfges [SPD])

Sie nehmen mehr Aufgaben wahr als in anderen Bundesländern, und deshalb müssten sie eigentlich geringer beteiligt werden, weil sie höhere Lasten tragen. Ginge man also über die 40 % hinaus, resultierte daraus ein geradezu kontraproduktiver Effekt. Dies halte ich ebenfalls für einen heiklen Punkt.

Angesprochen werden im Gesetzentwurf auch die Solidarbeitragserstattungen und die interkommunale Verteilung. Hierzu hat die Landesregierung zentrale Kritikpunkte aufgenommen, die wir selbst auch vorgetragen haben. Insofern ist der Entwurf viel besser als die vorherige Verteilungspraxis. Selbstverständlich bekommen aber nach wie vor die Kommunen, die vorher viel gezahlt haben, dies nicht genau zurück. Dazu hätte man es außerhalb des Finanzausgleichs regeln müssen. Sobald man dies in den FAG einbezieht, kann man nicht mehr ganz zielgenau steuern, dass diejenigen, die zuviel gezahlt haben, auch genau den entsprechenden Betrag zurückerhalten. Insofern ist dies ein Weg in die richtige Richtung. Ein Stück präziser hätte man es dennoch machen können.

Vorsitzender Edgar Moron: Es setzt jetzt fort Herr Dr. Rainer Kambeck vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung.

Dr. Rainer Kambeck (Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung e. V.): Da wir von wissenschaftlicher Seite heute die Einzigen sind, die kein Gutachten vorgelegt haben, fällt unsere Stellungnahme etwas kürzer aus, wobei wir auch nicht auf alle Gutachten eingehen und die umfangreichen Aspekte bewerten wollen. Vielmehr wollen wir uns auf ganz zentrale Aussagen beschränken, die wir insbesondere in einer schriftlichen Stellungnahme zu dem Fragenkatalog zugeordnet haben. Insgesamt sind dies drei Punkte.

Der erste Punkt: Wir stimmen vielem zu, was bis jetzt gesagt wurde, insbesondere, weil sich die Einheitslasten aus unserer Sicht selbstverständlich nicht eindeutig berechnen lassen. Wir sehen ebenfalls kein eindeutiges Verfahren oder keinen Königsweg, um die Einheitslasten zu berechnen. Insofern haben alle hier diskutierten Verfahren die Berechtigung, dass man pragmatisch vorgehen und Annahmen treffen muss.

Dies führt zu meinem zweiten Punkt, den wir bewerten wollen: Sind die Einheitslasten gleich den Zahllasten, oder sind nicht doch auch entgangene Einnahmen in der Empfängerposition, also fiktive Einnahmen, zu berücksichtigen? Dem letzten Punkt, dass die Einheitslasten sich eben nicht nur auf die Zahllasten beschränken können, stimmen wir aus ökonomischer Sicht zu. Vielmehr ist es auch überzeugend ist, dass dann, wenn man beispielsweise von einer Zahler- zu einer Empfängerposition wech-

selt, natürlich ohne die Einheit Lasten entstehen, die in diesen fiktiven Mindereinnahmen begründet sind.

Das gibt es auch bei vielen anderen Verfahren. Wenn man beispielsweise Steuerrechtsänderungen diskutiert, dann wird als Belastung unterschiedlicher Ebenen natürlich auch immer wieder erörtert, welche Steuermindereinnahmen erwartet werden, und dies aus unserer Sicht mit Recht, weil in einem solchen Fall Anpassungen auf der Ausgabenseite erfolgen müssen. Insofern kann man das aus unserer Sicht sehr wohl als eine Belastung bezeichnen und hier mit in den Blick nehmen.

Sodann stellt sich folgende Frage: Wie berechnet man, wenn man zugestimmt hat, neben den Zahllasten auch den entgangenen Empfang zu berücksichtigen, konkrete Beträge? Dazu ist in dem Gutachten von Prof. Lenk erst gar nicht der Versuch gemacht worden, Ostdeutschland aus der wirtschaftlichen Entwicklung herauszurechnen; vielmehr wurde die Vorgehensweise gewählt, auf der Basis der tatsächlichen Steuerergebnisse zu simulieren. Wahrscheinlich ist das in diesem Fall auch das einzig mögliche pragmatische Vorgehen.

Dies wiederum muss man dann selbstverständlich kritisch beurteilen, weil die Entwicklung als kontrafaktische Situation, sozusagen ohne Ostdeutschland, nur sehr schwer zu simulieren ist. Dies hat auch Herr Junkernheinrich gerade erwähnt. Dabei gibt es vielfältige Effekte, die man berücksichtigen müsste. Diese Frage ist für uns nach wie vor offen. Allerdings meinen wir auch: Die Beträge, die berechnet wurden, indem man auf die tatsächlichen Steuerergebnisse eines fiktiven Finanzausgleichs abstellt, muss man sicherlich noch einmal diskutieren, weil dadurch eine doch deutliche Verzerrung entsteht, da die westlichen Länder, so auch Nordrhein-Westfalen, selbstverständlich von der Einheit profitiert haben. Sie ist nicht nur eine einseitige Belastung der westlichen Länder und in diesem Fall auch Nordrhein-Westfalens; vielmehr gibt es auch ein Profitieren Nordrhein-Westfalens von der wirtschaftlichen Entwicklung, woraus auch höhere Steuereinnahmen entstanden sind. Dies ist also ein Punkt, den wir durchaus kritisch sehen.

In einem dritten Punkt äußern wir uns zu folgender Frage: Ist man bereits auf das Verfahren festgelegt, das man 2006 angewendet hat, oder kann die Landesregierung jetzt für die Abrechnung ab 2007 ein neues Verfahren anwenden? Hierzu lesen wir das Urteil des Verfassungsgerichtshofs so, dass es sich auf die Berechnung für das Jahr 2006 konzentriert und diese Berechnungsmethode im Grunde genommen nicht beanstandet hat. Aber so, wie wir das Urteil lesen, wurde der Gesetzgeber nicht darauf festgelegt, diese Berechnungsmethode beizubehalten. Insofern sehen wir durchaus einen Spielraum, Optionen für die Landesregierung, hier ab 2007 eine neue, geänderte Berechnungsmethode anzuwenden, sofern sie denn den Anforderungen entspricht, die das Verfassungsgericht gestellt hat. Hierin sehen wir durchaus eine Option für den Gesetzgeber, die mit dem vorgelegten Entwurf des Einheitslastenabrechnungsgesetzes wahrgenommen wurde.

Dies sind unsere Kernpunkte. Wenn nachher noch differenziertere Fragen gestellt werden, nehmen wir dazu gern Stellung.

Vorsitzender Edgar Moron: Den weitesten Anreiseweg hatte Herr Prof. Wernsmann von der Universität Passau. Sie sind der letzte Sachverständige in der jetzigen ersten Runde.

Prof. Dr. Rainer Wernsmann (Universität Passau): Ich möchte mich wie Herr Hellermann schwerpunktmäßig auf die juristischen Probleme beschränken. Die zentrale Frage lautet: Wie werden die Einheitslasten des Landes definiert, die das Bundesrecht vorgibt? Liegen sie über den Zahllasten im Länderfinanzausgleich? Ich will darauf nicht näher eingehen, aber jedenfalls erscheint es mir aus juristischer Perspektive sehr plausibel. Betrachten wir es unter dem Blickwinkel des Zivilrechts: Schadensersatz sind auch nicht nur die Aufwendungen, die man selber für Reparaturkosten hat; hierbei ist auch der entgangene Gewinn, Verdienstausschlag und Ähnliches, zu berücksichtigen. Das sind hier die entgangenen Einnahmen, die Nordrhein-Westfalen gehabt hätte, wenn die neuen Länder nicht hinzugekommen wären. Insofern erscheint mir das plausibel.

Natürlich sind jetzt, viele Jahre nach dem Stichtag 1995, die Einheitslasten nicht mehr exakt quantifizierbar; das hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil ebenfalls ausgeführt. Dies halte ich für unstrittig. Es gab mehrere Systemverschiebungen in verschiedenen Bereichen. Deswegen ist die Feinabstimmung auch dem Land vorbehalten. Der Verfassungsgerichtshof spricht immer von rund 40 % und würde hierbei sicherlich einen gewissen Spielraum akzeptieren und sich nur auf gewisse grobe Abweichungen beschränken.

Aus juristischer Perspektive stellt sich jetzt die Frage: Gibt es durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 11. Dezember 2007 irgendeine Bindungswirkung in Bezug auf die Jahre 2007 und folgende? Kann ab 2007 ein neues Berechnungsverfahren ermöglicht werden, kann also berücksichtigt werden, dass die Einigungslasten des Landes über die reinen Zahllasten im Länderfinanzausgleich liegen?

In meiner Ihnen vorliegenden schriftlichen Stellungnahme habe ich ausführlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zitiert, die zu der nahezu inhaltsgleichen Vorschrift des § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz ergangen ist. Das Bundesverfassungsgericht, jedenfalls der Erste Senat in ständiger Rechtsprechung, sagt: Es gibt kein Normwiederholungsverbot. Das heißt, der Gesetzgeber darf auch dann eine inhaltsähnliche Regelung treffen, wenn eine solche Norm schon einmal für verfassungswidrig erklärt worden ist. Hier ist die Norm gar nicht als verfassungswidrig, sondern mit der Maßgabe der Vorlage eines späteren Abrechnungsgesetzes als verfassungsgemäß erklärt worden, und zudem geht es hierbei ohnehin um einen anderen Streitgegenstand, weil es ein anderes Jahr betrifft. Das GFG gilt nur jährlich. Es ist also ohnehin gar nicht die Frage des Normwiederholungsverbots einschlägig; aber selbst wenn man es so sähe, gingen das Bundesverfassungsgericht, der Erste Senat und auch die eigentlich ganz überwiegende Auffassung im Schrifttum davon aus, dass der Gesetzgeber nicht gebunden ist, dass sich die Bindungswirkung nur an andere Normadressaten richtet.

Zudem wäre hier das GFG auch das spätere Gesetz gegenüber dem § 26 Verfassungsgerichtshofsgesetz NRW. Das heißt, der spätere Gesetzgeber kann ohnehin den früheren Gesetzgeber derogieren. Das Verfassungsgerichtshofsgesetz steht nicht in einem höheren Rang als das GFG; beides sind Parlamentsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen.

Selbst wenn man – wie gesagt, meines Erachtens gibt es keine rechtliche Bindung – von einer faktischen Bindung ausginge, mit der Annahme, dass der Verfassungsgerichtshof wohl im Regelfall seine Rechtsprechungslinie und ebenso seine Begründungen nicht ändert, dann stellte sich die Frage, ob er sich an dieser Stelle so deutlich festgelegt hat. Meines Erachtens hat er das nicht getan. Er hat sich also auch faktisch nicht gebunden, es sei davon auszugehen, dass in jedem Fall für die Jahre 2007 und später die Lasten der deutschen Einheit zwingend mit den Zahllasten im Länderfinanzausgleich gleichgesetzt werden müssen, dass also die entgangenen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden dürfen.

Das folgt meines Erachtens daraus, dass sich in der Entscheidung kein ausdrücklicher Satz dazu findet, wie die Einheitslasten zu berechnen sind. Die in dem Urteil vom 11. Dezember 2007 hierfür einschlägige Passage lautet – ich zitiere jetzt ausnahmsweise wörtlich einen Satz –:

Für das Haushaltsjahr 2006 ergibt sich nach dem auf belastbares Datenmaterial gestützten Vortrag der Beschwerdeführerinnen, dem die Landesregierung nicht substantiiert entgegengetreten ist, ...

– das heißt, das Gericht selber legt sich gar nicht auf eine bestimmte Berechnungsweise fest, sondern übernimmt das Datenmaterial –

... eine nicht ausgeglichene Überzahlung des kommunalen Solidarbeitrags in Höhe von circa 450 Millionen €. Damit liegt die kommunale Finanzierungsbeteiligung an den Lasten der deutschen Einheit bei über 90 %.

Dies überschreitet selbstverständlich die 40-%-Berechnungsstelle. Aber jedenfalls hat der Verfassungsgerichtshof hier keine eigenen Maßstäbe entwickelt, wie wir dies oft auch aus Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich kennen, z. B. hinsichtlich der Berliner Haushaltsnotlage. Auch dabei war im Grunde genommen immer unklar, wann die Haushaltsnotlage beginnt. Er hat einfach hier die Berechnung zugrunde gelegt, und meines Erachtens hat er sich damit auch faktisch nicht unbedingt die Position zu eigen gemacht, dass in jedem Fall die Lasten der deutschen Einheit so definiert werden müssen.

Ich fasse zusammen: Es besteht ohnehin keine rechtliche Bindung. Es gibt kein Normwiederholungsverbot nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Selbst wenn wir es mit zwei älteren Entscheidungen des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts und einer Mindermeinung in der Literatur annähmen, wäre dies nicht einschlägig, da wir ohnehin einen anderen Streitgegenstand und ein anderes Streitjahr haben, und wenn keine rechtliche Bindung besteht, stellt sich die Frage, ob eine faktische Bindung dergestalt vorliegt, dass der Verfassungsgerichtshof aus Gründen der Rechtsprechungskontinuität an seiner Begründungslinie festhalten wird. Aber auch hier, meine ich, hat sich der Verfassungsgerichtshof in der

Entscheidung vom 11. Dezember 2007 jedenfalls nicht endgültig auf eine Berechnungsweise und ein bestimmtes Verständnis des Begriffs der Lasten der deutschen Einheit für die Länder festgelegt.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich weiß nicht, wie es den Kollegen gegangen ist: Es ist ein verflucht sperriges Thema, aber es geht um viel Geld. Insofern ist es ein wichtiges Thema.

Wir haben die große Freude, dass Prof. Färber, nachdem Herr Prof. Lenk eine Reihe von Ausführungen gemacht, sich spontan zu Wort gemeldet hat. Die Chance, sich hierzu zu äußern, sollten wir ihr geben.

Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer): Nachdem ich als Erste dran war, möchte ich gern auf das reagieren, was Herr Lenk gesagt hat; denn zu dem Gesetzentwurf stellen sich zwei Kernfragen. Die erste Frage ist, wie hoch die Lasten in den Jahren 1994 bis 1995 waren, die angeblich fortwirken, die zweite ist, ob dies fortwirkt.

Hinsichtlich letztgenannter Fragestellung schließe ich mich in allen Punkten – ich habe es vorhin selber mit anderen Argumenten gebracht – dem von Herrn Kollegen Junkernheinrich Gesagten an. Meines Erachtens sind aber in der Berechnung von 1994 auf 1995, als angeblich dieser Niveausprung in der Größenordnung von 103 € je Einwohner stattgefunden hat, nach wie vor Fehler enthalten. Das Paradoxe ist, dass das Land damals seinen Kommunen genau diese mit dem alten Verfahren ermittelte Zahllast, was aber auch schon fehlerhaft war, im Länderfinanzausgleich in Rechnung gestellt hat.

In meinem Gutachten habe ich gesagt: Zum einen hatte das Land überdurchschnittliche Steuermehreinnahmen. Das sind 300 bis 500 oder 550 Millionen €; dafür haben Sie jetzt einen solchen Faktor in Anrechnung gebracht. Was Sie aber in jedem Fall bei diesem Verfahren auch in Anrechnung bringen müssten, ist die Tatsache, dass das Land dadurch, dass der Bund den Ländern sieben Umsatzsteuerpunkte mehr konzidiert hat, eine Gegenfinanzierung, eine Teilfinanzierung bekommen hat.

Ich habe mir das jetzt gerade noch einmal auf meinem Rechner in einer Simulationsrechnung angeschaut: Es sind immerhin fast 700 Millionen €, die das Land damals aus der Umsatzsteuerverteilung, aus den zusätzlichen 7 %, bekommen hat. Allerdings muss man da genau nachsehen, weil hier auch die Mehreinnahmen des Landes noch einmal zu Buche schlagen. Aber selbst dann, wenn Sie diesen einfachen Betrag abzögen, ergäben sich schon nur noch 70 € je Einwohner. Wenn ich außerdem die Steuermehreinnahmen des Landes differenziere, dann lande ich bei einem Betrag, der irgendwo zwischen 18 und 42 € liegt. Diese Basis ist so niedrig, dass man in der Tat fragen sollte: Ist das alles nicht heute wirklich schon weg?

Es gibt ja noch eine andere Debatte in Bezug auf das Fortwirken, die ich in Analogie dazu anführe, die Debatte über das Rentenrecht. Es steht auch im Koalitionsvertrag, dass die Differenzierung, also die unterschiedliche Berechnung der Renten Ost und West, beseitigt werden soll. Zum einen werden die Ostrenten höher bewertet; zum

anderen hat man gesagt, dass die Einkommen dort niedriger sind, weswegen man auch einen niedrigeren aktuellen Rentenwert hat. Also werden die Renten mit einem niedrigeren monetären Faktor bewertet.

Dies will man jetzt aus folgendem guten Grund korrigieren: Es gibt zwar noch ein Lohngefälle, wenn man den Durchschnitt von West und Ost nimmt; allerdings bestehen diese Differenzen im Westen genauso. Das heißt, die Differenzen beispielsweise zwischen dem Ballungsraum München und dem Bayerischen Wald oder auch diejenigen zwischen dem strukturschwachen Ruhrgebiet auf der einen und dem Ballungsraum der Finanzhauptstadt Frankfurt auf der anderen Seite sind genauso groß wie die Spannungsfelder, die man zwischen West und Ost hat. Insofern sind all diese bestehenden Differenzierungen – zwischen alten und neuen Ländern, ebenso irgendeine fiktive Zurechnung von Berlin-Ost –, die man gar nicht mehr getrennt berechnen kann, einfach nicht mehr zulässig, um noch irgendwelche Einheitslasten zu klassifizieren, weil die in Abhängigkeit von den zufälligen Ländergrenzen bestehenden Differenzen im Zweifel gar nicht mehr groß sind.

Alles, was ich heute noch in den Daten sehe, ist die Tatsache, dass es Länder mit Strukturproblemen und solche ohne derartige Probleme gibt. Nur dies sind die Effekte, die heute im Länderfinanzausgleich wirklich ausgeglichen werden. Hinzu kommt dann etwa, dass das Steuerrecht alles Mögliche überlagert. Die Eigenheimzulage haben wir inzwischen zufällig wegbekommen; das fing auch einmal hier in Nordrhein-Westfalen an. Dabei hat das Land Nordrhein-Westfalen immer draufgelegt, das Land Berlin hat erst recht draufgelegt, und dafür haben die ostdeutschen Länder, die besonders finanzschwach waren, davon profitiert. Das alles sind keine Einheitslasten, die in diesen Zahlen zur Finanzkraft enthalten sind.

Herr Lenk hat die Betrachtung ohne den Umsatzsteuervorgewegausgleich vorgenommen, aber das geht überhaupt nicht. Das ist auch nach dem neuen Tarif nicht möglich. Wenn überhaupt, dann müssen Sie die gesamte Differenziallast heranziehen, und dabei verwischen sich die Unterschiede noch weiter.

Wie gesagt, die Basis des Jahres 1995 ist daher in der Weise, wie sie jetzt angesetzt ist, falsch. Für die Solidarpaktlasten ist sie viel zu hoch angesetzt; das geht so nicht. Eine Fortwirkung kann einfach nicht mehr nachgewiesen werden.

Vorsitzender Edgar Moron: Darauf haben wir sofort eine Gegenreaktion von Herrn Prof. Lenk, die wir uns auch noch einmal gönnen sollten.

Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Ich habe zwei Dinge zu den Ausführungen von Kollegen Junkernheinrich anzumerken. Erstens haben wir tatsächlich kein einfaches System. Sie merken es schon daran, wenn wir uns hier von verschiedenen Positionen aus die Bälle in Stichpunkten zuwerfen. Das ist ein sehr komplexes System; ich rate Ihnen dringend, dass Sie, wenn Sie diese Einheitslasten – bereits der Begriff ist eigentlich schlecht – berücksichtigen wollen, nicht in die Einzelheiten zu gehen; denn sonst streiten Sie sich künftig bei jedem einzelnen Indikator, der zusätzlich beachtet werden muss. Dies sage ich nur einmal prinzipiell.

Herr Junkernheinrich hat meine Powerpoint-Präsentation vorhin leider verpasst. Nicht übereingestimmt hat die Argumentation hinsichtlich Bayerns und Baden-Württembergs. Bereits vorhin habe ich darzustellen versucht, dass das Volumen bei den Zuweisungen – damit meine ich nicht die Finanzkraft der Reichen – im Prinzip bestimmt, wie viel Geld umverteilt wird. Das ist einfach Fakt. Ob sich Baden-Württemberg oder Hessen dabei als Zahlerland verbessert oder verschlechtert, ist völlig irrelevant.

Gern gestehe ich aber die Argumentation zu, dass man diese Einheitslasten nicht bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag fortführen kann. Falls die in dem Gesetzentwurf angenommene Konvergenz zustande kommt, werden sie kleiner werden. Sie hätten eine solche Frage beispielsweise in Bezug auf das Saarland nie gestellt: Das Saarland ist, seit es Deutschland von Frankreich wieder beigetreten ist, Empfängerland.

(Prof. Dr. Gisela Färber: Das stimmt doch gar nicht! Die waren durchschnittlich finanzstark!)

– Doch. Aber die Zahlen können wir uns später in kleiner Runde in meinem Rechner ansehen. Auf jeden Fall muss man eine Regel finden, die besagt, dass irgendwann Schluss sein muss. Von daher sind wir meines Erachtens alle beisammen.

Zu dem Niveausprung und dem Umsatzsteuerargument von Frau Färber: Bei der ganzen Konzeption besteht die Schwierigkeit, dass es zum einen um den bundesstaatlichen Finanzausgleich geht, der tatsächlich mehrere Stufen umfasst. Dazu gehören die Umsatzsteuer, der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen, und zwar nach Fehlbetrags- und nach Sonderbedarfzuweisungen. Nur, wenn man dies im Gesamtsystem betrachtet, hat man den bundesstaatlichen Finanzausgleich abgegriffen.

Es geht auch nicht an, nur Umsatzsteuer- und Länderfinanzausgleich heranzuziehen. Falls dies in einem Gesamtsystem erfolgt, muss man den Finanzausgleich insgesamt zugrunde legen. Dabei muss aber auch beachtet werden, dass der Bund die Zugewinne, die auf der einen Seite für Nordrhein-Westfalen bei der Umsatzsteuer herausgerechnet wurden, auf der anderen Seite natürlich eingespart hat und dies nur ein Umverteilungseffekt zwischen den Ländern ist. Horizontale und vertikale Effekte gibt es innerhalb des Gesamtsystems. Aus systematischer Sicht müsste meines Erachtens noch einmal über die Herangehensweise nachgedacht werden, einseitig davon auszugehen, dass Nordrhein-Westfalen an der einen Stufe durch die Umsatzsteuerpunkte im Prinzip einen Gewinn erzielt hat, den Rest aber unberücksichtigt zu lassen. Auf jeden Fall gibt es 1994/95 einen Niveausprung. Wir können gerne noch darüber diskutieren, was berücksichtigt werden muss und was nicht.

Der zweite Punkt: Wenn Sie noch einmal auf meine Tischvorlage schauen, sehen Sie, dass wir 1994/95 für Nordrhein-Westfalen ungefähr die Situation des Landes B hatten. Dies ist auf Seite 4 in der mittleren Grafik zu sehen. Nun hat sich das Volumen im Finanzausgleich zumindest nicht verringert. Heute, 15 Jahre später, ist Nordrhein-Westfalen ungefähr in der Situation des Landes D. Ausgehend von diesem Bild, stellt sich die Frage: Ist die Last vorhanden, oder ist sie nicht vorhanden? Diese Situation ist nach wie vor die gleiche. Wie sich die Finanzkraft von Nordrhein-

Westfalen auf der Zahlerseite entwickelt hat, ist in Bezug auf diese Frage völlig irrelevant.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich habe eine sehr herzliche Bitte an unsere Kollegen Abgeordneten: Wenn Sie Fragen stellen, richten Sie sie bitte zunächst an Herrn Prof. Lenk und Herrn Prof. Hellermann, weil diese beiden uns in etwa 20 Minuten verlassen müssen. – Herr Prof. Junkernheinrich meldet sich zu Wort.

(Prof. Dr. Martin Junkernheinrich: 30 Sekunden!)

– Ich gebe Ihnen mehr als 30 Sekunden. Wenn sich die Sachverständigen untereinander diskutierend auseinandersetzen, dann können wir davon nur profitieren.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern): Da ich glaube, dass die Diskussion darüber, welche Zahl die beste und welche die schlechteste ist, für die Mehrheit der Zuhörer immer weniger nachvollziehbar ist, bezöge ich mich gern hierauf. Wir sind uns wohl darüber einig, dass die Quantifizierung enorm schwierig ist und jedes Jahr schwieriger wird. Vielleicht machen wir an dieser Stelle einen Schnitt und führen diese Kontroverse nicht weiter.

Gibt es denn auf der finanzwissenschaftlichen Bank einen Konsens, dass sich Einheitslasten, wann immer es sie einmal gab, schrittweise auflösen und kleiner werden, und dass sie, wenn man sie im Gesetz berücksichtigen wollte, gegebenenfalls mit einer Degressionskomponente zu berücksichtigen wären? Das war vorhin meine These, dass man im Jahr 2019, 30 Jahre nach der deutschen Einheit, immer noch eine fixe Sprungstelle hat. Muss man dann nicht sagen, wir sind im neuen Gesamtdeutschland angekommen und rechnen nicht mehr das fort, was schon seit 1995 streitig und in Bezug auf das Jahr 2007 sehr schwierig ist? Wäre das eine Linie, die wir gemeinschaftlich nahelegen könnten? – Ich schliesse mich dem an.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Edgar Moron: Das liegt nahe, nachdem Sie es vorgeschlagen haben. – Das ist jetzt eine eher rhetorische Frage gewesen, die Sie nicht zu beantworten brauchen, wenn Sie es nicht wollen. Aber für uns ist es sicherlich interessant.

Ich wiederhole es: Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn wir uns in erster Linie auf die Herren Prof. en Lenk und Hellermann konzentrierten, weil uns die beiden als Erste wieder verlassen müssen. Die anderen Damen und Herren Sachverständigen bleiben uns in zeitlicher Hinsicht noch etwas länger erhalten. – Herr Kollege Körfges, bitte schön.

Hans-Willi Körfges (SPD): Zuerst bedanke ich mich sehr herzlich für den Disput zwischen den einzelnen Ansichten, und dies im Namen meiner Fraktion und wohl auch im Namen der anderen Kolleginnen und Kollegen. Das war wirklich aufschlussreich und hat uns sicherlich eine Reihe von Fragen erspart.

An einigen Stellen sah ich allerdings die Grenze zwischen fiktiven Berechnungen und Science-Fiction verschwimmen. Das sage ich Ihnen ganz deutlich, denn meine Frage ist – sie richtet sich an alle drei Finanzwissenschaftler –, ob man den Weg einer fiktiven Berechnung wählen kann. Ich habe mir eben aufgeschrieben, man dürfe, wie Herr Prof. Lenk sagte, nicht zu sehr ins Detail gehen.

Meiner Auffassung nach gibt nur ein Entweder-oder: Entweder rechne ich fiktiv alles – dazu ein Stichwort aus kommunaler Sicht, da ich lange genug als Mandatsträger auf einer kommunalen Bank gesessen habe – und sehe mir einmal Förderprogramme an, die schwerpunktmäßig in Richtung auf Kommunen in den neuen Bundesländern justiert und aus allgemeinen Steuermitteln bezahlt worden sind. Wären, wenn es die Wiedervereinigung nicht gegeben hätte, die eben interessanterweise mit einem Schadensfall gleichgesetzt worden ist – diese Ansicht teilen wir nicht –, was wir nicht teilen würden –, nicht auch Förderprogramme, die sich an Kommunen richten – ich denke da z. B. an den Aufbau Ost –, völlig anders gelaufen? Muss man nicht, wenn man fiktiv rechnet, dann nicht über alles hinweg fiktiv rechnen? Ist es nicht eine Art Rosinenpickerei, wenn man sich nur das herausucht, was für die Länder der alten Bundesrepublik am ungünstigsten war, und es zur Grundlage für eine fiktive Berechnung derjenigen Nachteile macht, die das eigene Land beim Bundes-Länder-Finanzausgleich gegebenenfalls als Nachteil gehabt haben mag?

Auch wegen des juristischen Backgrounds, den ich aufgrund meines Berufslebens habe, habe ich mich dafür interessiert: Wie war es seinerzeit bei der Begründung des Fonds Deutsche Einheit und der Abrechnerei? Zu fragen ist, was man zugrunde legen muss. Sind dies die realen Zahllasten? Gibt es eine Bindungswirkung?

Die daraus resultierende Frage richtet sich an die beiden juristischen Sachverständigen. Ist Ihnen irgendeine Stelle bekannt, irgendetwas aus irgendwelchen juristischen oder Gesetzestexten oder aus irgendwelchen Protokollen, bei der die Einbeziehung des Bund-Länder-Finanzausgleichs bei der Aufteilung zwischen Ländern und Kommunen eine Rolle gespielt hat? Gibt es irgendetwas aus der Vergangenheit, auf das man sich berufen könnte und das, bezogen auf diese fiktive Berechnung, in der parlamentarischen, in der politischen Diskussion bei der Begründung des Fonds Deutsche Einheit eine Rolle gespielt hat?

Eine weitere Frage, die auch in den schriftlichen Antworten angesprochen wird – die kommunalen Spitzenverbände haben sich aber nur zu Beginn ganz kurz geäußert –, spielt aus meiner Sicht eine ganz wesentliche Rolle: Wie sieht es denn aus Sicht der Kommunen aus, real und bezogen auf Euro und Cent, wenn man sich die jetzt im Gesetzentwurf angelegte Systematik bis 2019 vor Augen führt? Was bedeutete es, bezogen auf das Verhältnis bei Zahlungen und Lasten im Verhältnis zwischen Kommunen und dem Land Nordrhein-Westfalen, wenn wir davon ausgingen, dass das hier Gesetz werden würde, was weitestgehend auf der von Herrn Prof. Lenk vertretenen Systematik beruht? – Damit will ich es erst einmal bewenden lassen.

Rainer Lux (CDU): Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Wernsmann und Herrn Prof. Junkernheinrich. Dabei beziehe ich mich auf eine Stellungnahme, die hier noch nicht vorgetragen worden ist. Herr Prof. Dr. Feld äußert unter Punkt 8 seiner Stel-

lungnahme, man könne jedoch die Existenz von Einheitslasten nicht nur deshalb negieren, weil man sie nicht genau berechnen könne. Weiter heißt es:

Die Problematik spricht vielmehr dafür, eine heuristische Lösung aufgrund der finanzwissenschaftlichen Anhaltspunkte zu wählen, ...

Ich will den von Ihnen vorgeschlagenen degressiven Faktor einmal weglassen. Mir geht es nur um Folgendes: Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund der Aussagen von Feld den vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung?

Vorsitzender Edgar Moron: Ich möchte Ihnen noch eine ganz einfache Frage stellen und wäre dankbar, wenn die Rechtswissenschaftler unter Ihnen – aber die anderen sind sicherlich genauso kompetent, auch wenn ihre Fachkompetenz auf einem etwas anderen Gebiet liegt – sie beantworten könnten: Sehen Sie in Bezug auf den Gesetzentwurf der Landesregierung zum Einheitslastenabrechnungsgesetz ein über das normale Maß hinausgehendes verfassungsrechtliches Risiko?

Ich kenne nämlich unsere kommunalen Spitzenverbände: Hier geht es um viel Geld. Es ist nicht sonderlich erfreulich, wenn fast alle wichtigen Entscheidungen in diesem Bereich nur vom Verfassungsgerichtshof und nicht vom Landtag selber entschieden werden. Daher habe ich diese Frage gestellt.

Prof. Dr. Johannes Hellermann (Universität Bielefeld): Ich weiß nicht, ob ich diese Frage vollständig beantworten kann. Vielleicht kann ich nur das beitragen, was mir aus den Beratungen zum Gemeindefinanzreformgesetz bekannt ist. In den gesamten Beratungen über die Grundlagen ist immer von Begriffen wie „finanzielle Leistungen“, „Transferbeiträge“ und Ähnlichem mehr die Rede.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Tatsächliche Zahlungen!)

Das wird gemeinhin so verstanden, dass in der Tat aktuelle Zahlungen, Zahllasten, gemeint gewesen sind. Das ist, wenn ich es richtig verstehe, die Wahrnehmung aus juristischer Perspektive. Ich kann mir kein umfassendes Urteil über sonstige Punkte erlauben, aber das ist mir dazu bekannt, und es ist das, was ich dazu beitragen kann.

Die zweite Frage des Vorsitzenden greife ich nur ganz kurz auf; die Antwort ergibt sich aus dem, was ich vorhin vorgetragen habe: Ja, ich sehe ein gesteigertes und ein über das normale Maß hinausgehendes Risiko, weil ich in dem Urteil des Verfassungsgerichts eben doch eine Festlegung auf einen bestimmten, bundesrechtlich vorgegebenen Begriff von Einheitslasten sehe.

Dies ist der Kernpunkt, und das erhalte ich auch gegen den Vortrag von Herrn Wernsmann aufrecht. Ich bin weit davon entfernt, das Urteil des Verfassungsgerichtshofs in all seinen Formulierungen für grandios gelungen zu erklären. Aber ich will auch keine Gerichtsschelte betreiben. Selbstverständlich ist es so formuliert, dass man ermitteln muss. Allerdings ist der konkrete Ausspruch, es habe 2006 eine Überzahlung in der Größenordnung von 54 Millionen € gegeben, nur möglich, wenn man juristisch einen bundesrechtlich vorgegebenen Begriff von Einheitslasten

zugrunde legt, der sich aus den Zahllasten konstituiert. Das ist der harte Kernpunkt. Wenn ich dies auf künftige Jahre übertrage, dann ist der jetzt vorgesehene Wechsel auf die Niveauverschiebungsthese ein riskantes Vorgehen, über das normale Maß hinausgehend riskant.

Vielleicht darf ich, da ich das Wort habe, noch ganz kurz einen Punkt ansprechen und den Vorschlag von Herrn Junkernheinrich aufgreifen, der bislang von seinen finanzwissenschaftlichen Kollegen nicht kommentiert worden ist. Ich möchte in rechtlicher Hinsicht gern einen Punkt dazu beitragen. Ich habe in meiner Stellungnahme zu Anfang gesagt: Ich sehe rechtlich keine Bedenken gegen ein Gesetz, das für den Zeitraum von 2007 bis 2019 eine Regelung trifft und dann Einzelabrechnungen vorsieht. Das habe ich sozusagen ohne Rücksicht auf die inhaltlichen Kriterien geäußert, weil ich in der Tat gegen die These der Niveauverschiebung Bedenken habe. Wenn man Zahllasten zugrunde legt, die in sich variabel sind, habe ich keine Bedenken. Aber man müsste unter rechtlichem Aspekt noch einmal neu überlegen, ob eine Festschreibung, eine Niveauverschiebung in einer bestimmten Größenordnung über den Zeitraum von zwölf Jahren, nicht doch auch rechtlich ihre Probleme aufweist, wenn man sich überhaupt auf diese Berechnungsweise einlässt.

Prof. Dr. Rainer Wernsmann (Universität Passau): Ich beginne mit der Frage nach dem verfassungsrechtlichen Risiko. Dieses Risiko ist, wenn man jetzt eine andere Berechnungsweise vornimmt, selbstverständlich größer, als wenn man bei dem System bleibt, das der Verfassungsgerichtshof schon einmal ausdrücklich abgesegnet hat, weil er die entsprechende Frage noch nicht beantwortet hat.

Ich gebe Herrn Hellermann recht: Auf die Zahl von 450 Millionen € kommt man natürlich nur, wenn man allein auf die Zahllasten abstellt. Es wurde ja formuliert, dem sei nichts Substanziertes entgegengesetzt worden. Es ist also offen, ob dies wirklich eine endgültige Festlegung in der Sache ist. Vielleicht kann man es so sagen: Wenn man diese Systemumstellung vornimmt, ist selbstverständlich nicht in gleicher Weise geklärt, ob dies verfassungsrechtlich gehalten wird, wie wenn man das für 2006 benutzte Modell anwendet, mit dem man definitiv auf der sicheren Seite wäre. Jedenfalls ist dies nicht in gleicher Weise gesichert wie die andere Variante.

Etwas überraschend an der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs war ohnehin Folgendes; selbstverständlich will auch ich keine Kritik an dem Urteil üben:

(Vereinzelt Heiterkeit)

Prüfungsmaßstab für kommunale Verfassungsbeschwerden ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 78 und 79 der Landesverfassung NRW. Daraus folgt ein Anspruch auf angemessene Mindestausstattung. Aber in jeder Kommentierung und in jeder verfassungsgerichtlichen Äußerung auch anderer Länder steht eigentlich, dass einfaches Bundesrecht kein Prüfungsmaßstab für kommunale Verfassungsbeschwerden ist. Gemäß Art. 100 des Grundgesetzes muss dann, wenn die Vereinbarkeit einer landesgesetzlichen Norm, einer landesrechtlichen Norm mit einem Bundesgesetz in Rede steht, das Bundesverfassungsgericht eingeschaltet werden.

Unter beiden Gesichtspunkten war es eigentlich überraschend, dass der Verfassungsgerichtshof im kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren zu dieser Frage Stellung genommen hat. Insofern besteht bei verfassungsgerichtlichen Verfahren selbstverständlich immer ein Restrisiko, dass das Gesetz für verfassungswidrig erklärt werden kann. Auch die genannte 40-%-Grenze steht nicht ausdrücklich im GFRG; aber der Verfassungsgerichtshof hat sie als bindend betrachtet, weil sie im GFRG, also in dem Bundesgesetz, vorausgesetzt wird. Er hat dies aus verschiedenen Normen gefolgert.

Zusammenfassend zu der Frage nach dem verfassungsrechtlichen Risiko: Es ist höher, als wenn man das Modell anwendete, nur die Zahllasten zu berücksichtigen. Es ist schwierig einzuschätzen, ob es gegenüber anderen Gesetzen gesteigert ist. Jedenfalls hat sich der Verfassungsgerichtshof schon einmal geäußert und dies auf die Substanziierung gestützt.

Zu den Einheitslasten: Ich glaube, alle hier sind sich einig, dass sich – natürlich auch mit zunehmendem Zeitablauf – immer weniger sicher beurteilen lässt, was jetzt noch die Einheitslasten sind, was darunter fällt usw. Deswegen ist auch die Spitzabrechnung aufgegeben worden, was der Verfassungsgerichtshof in dieser Entscheidung ausdrücklich gebilligt hat, weil es immer schwerer fällt, die Lasten der Einheit genau zu berücksichtigen. Aber das ist nun einmal im Bundesrecht so festgelegt; deswegen muss es, wenn es jetzt hier überprüft wird, zugrunde gelegt werden.

Zu den Gesetzgebungsmaterialien: Selbstverständlich wollte ich die Einheit nicht als Schadensfall bezeichnen. Wenn man jedoch von „Last der Einheit“ spricht, wie es im Gesetz geschieht, dann geht es um die Vermögenseinbußen. Daher habe ich die Parallele zum Zivilrecht gezogen.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Aber keine fiktiven Schadensberechnungen der Art, wie Sie sie vorgenommen haben!)

– Ja, genau. Die Frage lautet: Wie hoch ist die Vermögenseinbuße? Ist das nur die Zahllast, oder ist es auch das, was man, zivilrechtlich gesprochen, als entgangenen Gewinn bezeichnet? Hier geht es natürlich nicht um einen Gewinn.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Die Frage ist, es gibt keinen fiktiven Schadenersatz! Das ist mir da besonders aufgefallen!)

– Aber es gibt selbstverständlich den entgangenen Gewinn; ihn gibt es durchaus. Er wird natürlich auch ersetzt.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Im Länderfinanzausgleich?)

– Nein. Betrachten Sie es zivilrechtlich: Wenn Sie einen Verkehrsunfall verursachen und dadurch jemand Verdienstaufschlag hat, dann bekommt derjenige natürlich auch den Verdienstaufschlag, den entgangenen Gewinn sozusagen.

(Weiterer Zuruf von Hans-Willi Körfges [SPD])

Vorsitzender Edgar Moron: Jetzt sind wir in einem anderen Rechtsgebiet; bleiben wir beim Thema. – Vielen Dank, Herr Prof. Wernsmann.

Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig): Völlig ohne Kommentar kann ich mich an dieser Stelle nicht verabschieden. – Zunächst zu den Einheitslasten: Ich hatte den Auftrag, die Einheitslasten zu bestimmen; das war das Problem bei der ganzen Angelegenheit. Natürlich tut man sich schwer damit, sie genau zu beziffern, weil man in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung kein Nullszenario finden kann. Man kann positive und negative Effekte gegeneinander abwägen. Das finden Sie auch im ersten Teil meines ursprünglichen Gutachtens.

Anschließend habe ich die Dimensionen einfach noch einmal überprüft; das ist oft missverstanden worden. Ich habe nicht selbst simuliert, weil ich die Auffassung vertreten habe, dass man diesen Sachverhalt nicht simulieren kann, und dies aus genügend Gründen heraus. In einer Fußnote des Gutachtens von Frau Färber heißt es, der Lenk könne das normalerweise; aber man wendet ein Instrument nur an, wenn es sinnvoll ist. An dieser Stelle habe ich mich dagegen entschieden und stattdessen gefragt, wer schon einmal etwas Ähnliches simulativ versucht hat; das war eben Hessen. Ich habe diese Zahl nur zum Vergleich herangezogen, mich diesem Verfahren aber nicht unbedingt angeschlossen.

So ist das Gutachten zu verstehen. Man kann es anders verstehen; ich habe bei Frau Färber nachgelesen, wie man es anders verstehen kann. Aber so, wie sie es verstanden hat, war es nicht gemeint.

Auf jeden Fall sind die Einheitslasten vorhanden; Sie können sie nicht wegdiskutieren. Die Frage ist jetzt schlicht und einfach: Was ist passiert? Frau Färber hat es vorhin gesagt: Man hat 1994/95 als Land Nordrhein-Westfalen die Zahlungen des Finanzausgleichs genommen und auf dieser Basis seine Abrechnungen gemacht. Wenn Sie sich jetzt wieder das vorhin gezeigte Bild vergegenwärtigen, so war das in dieser Situation auch richtig, weil man von der Nullposition in die Zahlerposition gerutscht ist, und dann war zufälligerweise das Ergebnis des einen Ansatzes und des vom Land gewählten Verfahrens das Gleiche. Nur stimmt diese Berechnungsweise jetzt nicht mehr, weil das Land nicht mehr in dieser Position ist. Deswegen bin ich nicht der Meinung, dass man an dieser Berechnung festhalten kann.

Zu der Äußerung von Herrn Körfges: Wir können den Sachverhalt gern im Detail, in einzelnen Punkten durchdeklinieren. Dann fange ich auch an zu simulieren, und dann sehen wir, wie die Argumente gegeneinander stehen. Ich bin immer noch der Meinung, man müsse versuchen, das im Gesamten mit einem Näherungswert, so wie Herr Feld das sagt – so habe ich seine Stellungnahme verstanden –, einigermaßen zu unterstützen. Es ist klar, dass es im Osten und im Westen Kommunen gibt, die in einer prekären Finanzlage sind und dass es deutschlandweit überall die Auseinandersetzung gibt, wie hoch der kommunale Anteil an der gesamten Finanzkraft in einem Land ist.

Sie haben gesagt, Sie haben einen kommunalen Hintergrund und kommen von dieser Seite. Mein Gutachten hat damals beim Solidarpakt I bzw. beim Maßstäbengesetz mit dazu geführt, dass die Unterschiede hinsichtlich der Gemeindefinanzkraft eigentlich zu 100 % berücksichtigt werden sollen; das ist nachlesbar. Man hat dann politisch verhandelt, dass dies nur zu 64 % im Länderfinanzausgleich enthalten ist. Die Feststellung, die Gemeindefinanzkraft werde im Länderfinanzausgleich nicht berück-

sichtigt, ist aber nicht korrekt, weil sie in dem Verteilungsmechanismus, also dabei, wie viel hin- und herzuschieben ist, berücksichtigt wird. Von daher sind die Kommunen mit enthalten.

Abschließend: Ich bin der festen Überzeugung, dass wir auch nach 2019 irgendwelche Regelungen finden werden, die zwischen den Bundesländern Geld umverteilen. Es wird mit Sicherheit keinen Solidarpakt III in dem Sinne geben, dass nur die neuen Länder partizipieren. Ein sinnvoller Weg kann nur sein, dass alle Regionen, die nach Indikatoren, auf die man sich einigen muss, strukturelle Probleme haben, entsprechend Geld bekommen. Auch Sie in einem so großen Bundesland haben sicherlich Regionen, die dann Zahlungen erhalten werden. Aber es funktioniert nicht, den Finanzausgleich 2019 im Prinzip aufzukündigen und zu sagen, bis dahin stecke nichts darin.

Die einzige Brücke, über die zu gehen Sie nachdenken können, ist folgende, die ich in dem vorhin gezeigten Schaubild mit dem Säulendiagramm, zu Einheitslasten hineingeschrieben habe: Sie können sich gern überlegen, ob man diese Einheitslast zu 100 % hat. Falls dies nicht zutrifft, kann man das Niveau etwas absenken. Man könnte darüber nachdenken, ob man den Durchschnitt der finanzschwachen Länder West als Grenze zugrunde legt und festlegt, dann ist Schicht, um dies einmal von Herrn Junkernheinrich zu übernehmen, bis dahin; wenn die Länder so weit aufgeholt haben, gibt es keine Einheitslasten mehr.

Eine letzte Bemerkung: Ich sehe es nicht so, dass im vorliegenden Gesetzentwurf diese Einheitslasten auf Dauer konstant enthalten sind. Deswegen ist der Ostfaktor aufgenommen: Wenn der Osten vorher richtig aufholt, dann sind diese Lasten auch entfallen. Von daher summa summarum: Meines Erachtens geht der Gesetzentwurf in die richtige Richtung. Ich bleibe bei meiner Niveauverschiebungshypothese; das können Sie nachvollziehen. Die hier dargelegten Argumente haben mich noch nicht überzeugt; vielleicht werden Sie noch anders überzeugt. Aber für mich steht fest: Die Einheitslast ist noch vorhanden.

Bodo Löttgen (CDU): Ich weiß nicht, Herr Prof. Junkernheinrich, ob ich Sie eben richtig verstanden habe. Mir kam in den Sinn, dass Niedersachsen während dieser Zeitdauer niemals Zahlerland war. Ich erbitte von Ihnen eine Antwort auf die Frage, ob denn Niedersachsen damit nicht Träger der Lasten der deutschen Einheit ist. So habe ich Sie verstanden.

Meine zweite Frage richtet sich an Frau Prof. Färber. Ich muss noch einmal auf das zurückkommen, was Herr Prof. Lenk eben gesagt hat, dass die Niveausprungtheorie von Ihnen – so habe ich Ihr Gutachten jedenfalls verstanden – nicht dem Grunde nach, sondern nur der Höhe nach infrage gestellt ist. In dem Gesetzentwurf der Landesregierung wird diese Argumentation aufgegriffen; er enthält auf der einen Seite die Einführung eines Abschlags und auf der anderen Seite die Einführung eines Faktors „neue Länder“. Wie beurteilen Sie dies im Hinblick auf die Argumentation, die ich gerade vorgetragen habe, und auf ihre Beurteilung des Niveausprungs?

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Nachdem wir uns eben etwas zurückgehalten haben, ist nunmehr so viel Material zusammengekommen, dass wir auf den einen oder anderen Punkt noch einmal eingehen möchten.

Uns ist sehr wichtig, eine vorrangige Frage noch einmal zu thematisieren. Wir haben über die Frage der Berechenbarkeit von fiktiven Ansprüchen gesprochen. Aber es ist eben schon in verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck gekommen, dass vorrangig vor der Berechenbarkeit eigentlich eine andere Frage zu klären ist, nämlich: Können nicht empfangene Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich überhaupt als Belastung gewertet werden? Dazu möchte ich drei Argumente noch einmal zusammenfassen, warum wir meinen, dass das nicht passieren kann; teilweise sind sie bereits angeklungen.

Das erste Argument ist vorerst nur ein Befund: Es gibt keine klare, ausformulierte Definition des Begriffs der Einheitslasten im Gemeindefinanzreformgesetz. Das bedeutet für uns, dass man sich diesem Begriff zunächst einmal mit den üblichen juristischen Methoden nähert. Untersucht man die Materialien zum Gemeindefinanzreformgesetz – darauf zielte auch Ihre Frage ab, Herr Körfges –, so füllen sie zwar etliche Aktenordner, aber man wird an keiner Stelle einen Hinweis darauf finden, dass damit enttäuschte Erwartungen von Zuweisungen im Länderfinanzausgleich gemeint sind.

Es verhält sich wie beim Fonds Deutsche Einheit: Es geht in der Regel um messbare Zahlungsströme. Nicht umsonst sprechen die Gesetzesmaterialien – auch das ist in dem Beitrag von Herrn Prof. Hellermann schon einmal angeklungen – von einer Finanzierung von Transferbeiträgen. Daran merkt man ganz deutlich, wohin die Reise eigentlich geht. Diese Sichtweise ist auch mit allen anderen Bestandteilen der Gesamteinheitslasten konsistent, die immer nur auf die tatsächlichen Leistungen der Länder abstellen.

Aus juristischer Sicht – da unterscheide ich mich vielleicht etwas von den Ökonomen, die das anders betrachten mögen – ist es ein fundamentaler Unterschied, ob ein Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs einen Teil der ihm originär zustehenden Steuereinnahmen hingibt, weil die anderen, relativ gesehen, schlechter sind, oder ob sich nur die Hoffnung nicht erfüllt, von der relativen eigenen Finanzschwäche im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zu profitieren. Das sind zwei völlig verschiedene Paar Schuhe. Juristisch gesehen hat das Zweite, also der gefühlte Verlust von Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich, noch nicht einmal die Qualität einer Anwartschaft. Das ist etwas anderes; das muss man sagen. Deswegen kann man dies nur schwerlich als Transferbeitrag definieren. Die Gefahren, die darin liegen, diesen Weg zu beschreiten, sind eben bereits angesprochen worden. Wenn man einmal anfängt, dieses Fass aufzumachen, dann muss man in zahlreichen anderen Zusammenhängen ebenfalls fragen: Welche Zuweisungen, EU-Fördermittel und dergleichen, sind uns möglicherweise als Folge der Einheit verloren gegangen? Ich vertiefe dies jetzt nicht, weil es schon gesagt worden ist.

Das zweite Argument: Alle Gutachten, alle heute hier vertretenen Gutachter und die Landesregierung gehen davon aus, dass sich heute nicht mehr einwandfrei berech-

nen lässt, ob und in welcher Höhe solche fiktiven Verluste im Länderfinanzausgleich als einheitsbedingt qualifiziert werden können. Das bedeutet aber auch, dass diese fortgeschriebene Niveausprungthese, dem Gemeindefinanzreformgesetz ein Begriffsverständnis von Einheitslasten unterstellt, das auf eine nicht bestimmbare Größe abzielt. Wenn das so wäre, müsste man automatisch als Nächstes die Frage nach der inhaltlichen Bestimmtheit dieser Norm stellen. Daran wären dann zumindest erhebliche Zweifel angebracht.

Im Zusammenhang mit dem dritten Argument komme ich darauf zurück, was auch Herr Hellermann eben gesagt hat: Wir dürfen nicht einfach das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 11. Dezember 2007 beiseite schieben. Das Gericht hat die bis 2005 geübte Praxis ausdrücklich als verfassungskonform angesehen. Dies führt zwangsläufig zu der Frage, ob denn richtig sein kann, ein Begriffsverständnis jetzt zu ersetzen, den Begriff Niveauverschiebung zugrunde zu legen, sodass man gegenüber dem bisherigen Begriffsverständnis nicht nur in der Methode, sondern auch im Ergebnis um Hunderte von Millionen Euro abweicht.

Dies bedeutete nichts anderes, als die Vorgaben des Bundesgesetzgebers zu einer reinen Hülse zu degradieren, die durch die Landesparlamente praktisch beliebig ausgefüllt werden könnte. Das kann nicht richtig sein. Dabei geht es nicht um die Frage eines Normwiederholungsverbots – darin will ich Ihnen gar nicht widersprechen, Herr Prof. Wernsmann –, sondern um die inhaltliche Frage, welche bundesgesetzlichen Vorgaben bei der Ausgestaltung dieses Sachverhalts zu beachten sind. – So viel noch einmal dazu, damit wir nicht missverstanden werden. Für uns ist jenseits aller Fragen von Berechenbarkeit nicht akzeptabel, dass diese fiktiven Größen berücksichtigt werden sollen.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich will dies nur ganz kurz ergänzen, weil die zentralen Aspekte aus meiner Sicht bereits angesprochen worden sind. Ich empfand die Äußerung von Herrn Prof. Lenk – er ist jetzt leider nicht mehr anwesend – als recht aufschlussreich, dass der Begriff der Einheitslasten in dieser Form vielleicht nicht ganz zutreffend sei. Deutlich geworden sind die Schwierigkeiten, sich diesem Begriff zu nähern, sowohl in juristischer Hinsicht – das hat Herr Hamacher ausgeführt; das ist in den Ausführungen der Rechtswissenschaftler deutlich geworden – als auch in ökonomischer Hinsicht. Dies ist wohl allen Beteiligten hier klar geworden.

Wenn es allerdings so schwierig ist, den Begriff der Einheitslasten zu bemessen, dann verstehen Sie sicherlich auch, warum von kommunaler Seite doch erhebliche Bedenken dagegen bestehen, dass hier ganz massive finanzielle Belastungen letztlich bis 2019 fortgeschrieben werden sollen – trotz gewisser Anpassungseffekte geht es letztlich darum –, und zwar auf einem Niveau, das deutlich über dem liegt, das wir auf der Basis der bisherigen Methodik hatten. Jenseits der rein juristischen Argumentation ist dies eines unserer Anliegen. Wenn es um so massive Belastungen der kommunalen Seite geht, dann muss dies durchaus sehr deutlich fundiert und auch nachvollziehbar sein, denn Sie alle wissen, dass die kommunalen Haushalte gerade zurzeit nicht besonders rosig ausgestattet sind.

Ich will noch einige Worte zu der Niveausprungthese verlieren. Es ist wohl klar geworden, dass der Niveausprung 1995, wenn man sich allein die Zahlkosten betrachtet, sich zunächst einmal abbildet, wobei überhaupt nicht nachvollziehbar ist – daran setzt unsere grundlegende Kritik an, fundiert durch Äußerungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht von Herrn Prof. Junkernheinrich und Frau Prof. Färber –, dass dieser Niveausprung 1995 in seiner kompletten Höhe einheitsbedingt ist. Herr Junkernheinrich sagte dies noch einmal sehr deutlich, indem er darauf abstellte, was passierte, wenn man ein anderes Bezugsjahr wählte. An diesem Punkt beginnt aus unserer Sicht bereits die Kritik. Die große Frage ist dann: Kann man das, was schon damals sehr schwierig zu bestimmen und mit vielen Zufälligkeiten behaftet war, noch fortschreiben, gegebenenfalls als Ewigkeitslast trotz bestimmter Anpassungseffekte? Dieser Begriff ist auch hier gefallen. Herr Junkernheinrich verwies in diesem Zusammenhang auf den Gedanken der Degression, einen Gedanken, den wir im Übrigen in allen Gesprächen immer wieder aufgezeigt haben, denn nach der bisher vorgelegten Methodik im Gesetzentwurf haben wir zwar gewisse Anpassungseffekte, aber in dem überschaubaren Zeithorizont bis 2019 werden diese Anpassungseffekte nicht zu einer wirklichen Abschmelzung führen, wie dies bei anderen Leistungen der Fall ist, die in die neuen Bundesländer fließen.

Ein Letztes noch: Wenn wir uns mit der Fortdauer befassen, so ist sehr deutlich geworden, dass es in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Änderungen im Länderfinanzausgleich gab. Das ist von allen Finanzwissenschaftlern betont worden; aus diesem Grunde sei dies alles 20 Jahre nach der Einheit eigentlich nicht mehr zu simulieren und zu berechnen. Außerdem gab es auch Verschiebungen im Kräfteverhältnis zwischen den Westländern.

Frau Prof. Färber hat dies sehr deutlich gemacht, indem sie sagte: Die beiden Gräben, von denen hierbei immer wieder gesprochen wird, schneiden sich 2009, weil die Zahlkosten zu diesem Zeitpunkt fast nicht mehr vorhanden sind. Mit anderen Worten: Das Schwächerwerden des Landes Nordrhein-Westfalen hat auch dazu geführt, dass andere Bundesländer für Nordrhein-Westfalen Belastungen übernommen haben.

Mir ist es sehr wichtig, noch einmal zu betonen, warum es zu dieser abnehmenden Zahlkosten gekommen ist; das ist auch unwidersprochen hier ausgeführt worden. Dies hat seinen Grund unter anderem und ganz maßgeblich in einer abnehmenden kommunalen Finanzkraft. Sie führt dazu, dass das Land im Länderfinanzausgleich erheblich weniger zahlen muss, als es früher der Fall war. Von diesen abnehmenden Zahlkosten profitieren zwar auch die Kommunen, allerdings – auch das ist von allen Beteiligten hier dargelegt worden – nur zu einem bestimmten Prozentsatz, nämlich in Höhe ihrer echten Verbundquote. Herr Prof. Junkernheinrich sagte vorhin, sie profitierten davon in Höhe von rund 22 %. Die abschmelzende kommunale Finanzkraft tragen die Kommunen aber in voller Höhe, und sie macht sich selbstverständlich in ihren kommunalen Haushalten bemerkbar. Hier besteht also folgende Situation: Obwohl das Land weniger zahlen muss, weil die Kommunen schwächer werden, geht es tatsächlich darum, hier eine Belastung als Einheitslast zu definieren und in diesem Zusammenhang einen kommunalen Finanzierungsbeitrag einzufordern, obwohl tat-

sächlich die Lasten abnehmen, und dies aufgrund einer abnehmenden kommunalen Finanzkraft.

Darauf weise ich erneut hin, weil dies ein Aspekt ist, der in der bisherigen Diskussion meines Erachtens noch zu wenig gewürdigt worden ist. Wir haben in allen Verhandlungen mit dem Land sehr wohl geäußert, dass der Zahllastenansatz vielleicht auch nicht in jeder Hinsicht perfekt ist, es aber ein Ansatz ist, der aus den aufgezeigten juristischen Gründen aus unserer Sicht vernünftig und belastbar ist und der auch nicht streitig wäre. Wir sehen deshalb eigentlich keinen Grund, warum man von dieser Methodik abweichen sollte. Das ist auch der Grund, weshalb wir diesen Ansatz in allen bisherigen Gesprächen mehrfach im Kompromisswege angeboten haben.

Dr. Christian von Kraack (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Ich werde drei Punkte thematisieren: Eingangs werde ich auf die Frage von Herrn Körfges antworten, wie sich die Berechnung auf Grundlage der vorgeschlagenen Berechnungssystematik für 2007 bis 2019 für die Kommunen entwickelte. Der zweite Punkt betrifft den sogenannten Neue-Länder-Faktor und der dritte Punkt die Parallelität zum Schadenersatz, die heute bereits vergleichsweise oft angesprochen wurde.

Erstens. Zu der Frage, wie sich die jetzt vorgeschlagene Berechnungsmethodik für die Kommunen bis 2019 auswirkte, kann man nicht sehr viel sagen, weil sie mit großen Unsicherheiten behaftet ist, eben vor dem Hintergrund, dass die Über- oder Unterzahlung und deren Höhe ganz entscheidend von den jeweils geleisteten Vorausleistungen über die erhöhte Gewerbesteuerumlage abhängen.

Da wir momentan große Einbrüche bei der Gewerbesteuer verzeichnen, gerade im letzten und vorletzten Quartal, wird natürlich die erhöhte Gewerbesteuerumlage, die darauf berechnet wird, ebenfalls geringer werden. Dementsprechend wird die kommunale Vorleistung abnehmen. Damit wird die potenzielle kommunale Überzahlung abnehmen und eine Unterzahlung zunehmen, soweit sie vorliegt.

Unsere Berechnungen haben wir in unserer Stellungnahme zumindest für die Jahre 2009 und 2010 dargelegt; dies sind die einzigen Jahre, für die man sich Vorhersagen trauen könnte. Für 2009 ist danach eine kommunale Unterzahlung wahrscheinlich, also Rückforderungsansprüche des Landes von 98 Millionen €; 2010 wären es 59 Millionen €. Dies trifft nur dann zu, wenn wir die Gewerbesteuerprognosen, wie sie derzeit vorliegen, fortschrieben, im Endeffekt bis 2019. Es kann also sein, dass sich diese Berechnungssystematik auch politisch zu einer gewissen Hypothek entwickelt, was darauf hinauslaufen könnte, dass das Land in den Jahren 2017, 2018 und 2019 jeweils riesengroße Forderungen an die Kommunen richtet. Das ist möglich.

Zweitens zum Neue-Länder-Faktor. Prof. Lenk verwies verschiedentlich darauf, dass eine Dynamisierung der Einheitslastenbeteiligung und die Frage, welcher Teil der Lasten einheitsbedingt sei, über den Neue-Länder-Faktor von 58 % im vorliegenden Gesetzentwurf enthalten sei. Da wird also gesagt, der Teil des Volumens, das in die neuen Länder plus Ostberlin fließt, sei einheitsbedingt, und zwar geschlossen.

Darin ist die grundlegende Fehlannahme enthalten, dass die heutigen neuen Länder, wenn es keine deutsche Teilung gegeben hätte, genauso wirtschaftsstark wären wie

Nordrhein-Westfalen. Wir müssen in der Geschichte nicht weit zurückgehen. Es gab am Kaiserteich einmal den Rheinischen Provinziallandtag. Über die These, dass Mecklenburg-Strelitz oder die Mark Brandenburg so wirtschaftsstark wären wie Nordrhein-Westfalen, also die Rheinlande, hätte sich dort jeder kaputtgelacht. Natürlich sind diese Gebiete wirtschaftlich schwach. Ein erheblicher Teil des Volumens, das in die neuen Länder fließt, ist zwar insofern einheitsbedingt, als es nicht da wäre, wenn die DDR noch existierte. Aber es ist nicht insofern einheitsbedingt, als diese Gebiete ansonsten wirtschaftlich so stark wären wie Nordrhein-Westfalen. Das waren sie historisch nie. Wir brauchen nicht bis zur Preußischen Heeresvorlage 1860 zurückzugehen. Der größte Teil des Steueraufkommens Preußens kam immer aus den Rheinlanden und einmal aus Oberschlesien. Aus der Mark Brandenburg und Sachsen-Anhalt kam es also zu keinem Zeitpunkt.

Prof. Lenk hat deswegen gesagt, die Belastung Nordrhein-Westfalens mit Einheitslasten werde erst dann aufhören, wenn die neuen Länder dauerhaft so stark oder noch stärker gewachsen sein werden wie der Bundesdurchschnitt. Das ist eine zumindest sehr unwahrscheinliche Annahme in Bezug auf die Realität. Es gibt in der Geschichte bei Zenon von Elea ein Paradoxon von Achilles und der Schildkröte; damit will ich dies untermalen. Achilles ist bekanntermaßen sehr schnell. Hier geht es um ein Wettrennen im Wirtschaftswachstum zwischen dem Bundesdurchschnitt und den neuen Ländern. In dem Fall, dass die neuen Länder versuchten, Nordrhein-Westfalen einzuholen, hätte Nordrhein-Westfalen selbst dann, wenn es die Schildkröte wäre, im gleichen Zeitraum immer wieder einen gewissen Vorsprung gewonnen. Selbst wenn Nordrhein-Westfalen schwächer wüchse, wäre es immer weiter als die neuen Länder. Dann müssten die neuen Länder erneut die Differenz aufholen, die Nordrhein-Westfalen oder der Bundesdurchschnitt inzwischen wieder gewonnen hätte. Zenon von Elea hätte gesagt: Das wird nie der Fall sein, Achilles kann die Schildkröte nicht überholen.

Kurzum, diese 58 % werden die Einheitslast als Ewigkeitslast festschreiben. Es wird zu keinem Zeitpunkt eine Annäherung zwischen den neuen Ländern und Nordrhein-Westfalen geben, die real tragfähig sein wird, und 2019 werden wir uns dann über den Solidarpakt bis 2039 unterhalten.

Drittens gehe ich aus meinem juristischen Hintergrund ganz kurz auf die Parallelität zum Schadenersatz ein. Im Verkehrsrecht war es eigentlich immer so: Wenn ich einen Verkehrsschaden nicht genau beziffern und dem Richter nur sagen konnte, da sei ein Schaden, aber ich wisse nicht, wie groß er sei, und Teile des Schadens gingen – wie im LFA – auf zwischenzeitliche Änderungen und Reformen des Systems zurück, ich wisse also nicht mehr, wie viel genau auf den Unfall mit dem X zurückgehe, dann bekomme ich gar nichts.

Vorsitzender Edgar Moron: Dass man Baden-Württemberg und Bayern als Halbstarke bezeichnet, kann ich gut nachvollziehen. Für einen Vergleich Nordrhein-Westfalens mit einer Schildkröte fehlt mir die Überzeugung.

(Horst Engel [FDP]: Das haben wir auch gar nicht im Wappen!)

– So ist es; wir haben höchstens eine Rose und ein Pferd.

Dr. Rainer Kambeck (Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung e. V.):

Ich will einige Ergänzungen vornehmen bzw. auf einige Anmerkungen oder Fragen eingehen. – Herr Körfges, Sie hatten vorhin das Wortspiel hinsichtlich der fiktiven Beiträge, dass die Grenze zur Science-fiction aus Ihrer Sicht recht niedrig sei und entsprechend von kommunaler Seite die Kritik daran angesprochen, die fiktiven Beiträge und fiktiven Auswirkungen hierbei zu berücksichtigen. Dem trete ich noch einmal entschieden entgegen, weil wir dies bei vielen anderen ökonomischen Sachverhalten einbeziehen. Das ist wahrscheinlich der Unterschied. Sie haben auch mit Recht von juristischen Sichtweisen gesprochen.

Für Ökonomen ist es völlig selbstverständlich – insofern empfand ich es als sehr gut, dass die Stellungnahme von Lars Feld hier noch einmal zitiert wurde – und gehört es zum täglichen Werkzeug, die fiktiven Beiträge mit in den Blick zu nehmen. Es gibt sogar die Aussage, dass Ökonomen geradezu die Experten für das seien, was man nicht auf den ersten Blick sieht. Vielleicht müsste man nach dem hinter uns liegenden Jahr Wirtschafts- und Finanzkrise einschränkend sagen, dass Ökonomen auf diesem Gebiet eine Menge zu lernen haben. Das Kerngeschäft der Ökonomen besteht darin, auch das in die Betrachtung einbeziehen, was man nicht auf den ersten Blick auf dem Papier oder in irgendeiner Tabelle als Zahlungsstrom sieht. Darin werden mir Herr Junkernheinrich und Frau Färber sicherlich zustimmen. Insofern verteidige ich den Ansatz, den Positionswechsel von einem Zahlerland zu einem Nehmerland hier mit in den Blick zu nehmen und die entgangenen Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich unbedingt zu berücksichtigen. Meines Erachtens ist dies im Grunde genommen unstrittig. Unstrittig ist sicherlich auch die Niveauveränderung, die der Einbezug der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich gebracht hat.

Herr Hamacher, nach Ihrer Darstellung hörte es sich so an, als würden die Länder geradezu strategisch wählen, ob sie im Länderfinanzausgleich Zahler- oder Nehmerland sein wollen. Dies trifft mitnichten zu. Der Länderfinanzausgleich gleicht unterschiedliche relative Finanzkraft bzw. Steuerkraft aus. An dieser Stelle unterstützen wir die Vorgehensweise von Herrn Lenk, dass man hierbei einerseits die Niveauverschiebung aus ökonomischer Sicht rechtfertigen und andererseits für einen längeren Zeitraum auch die entgangenen Zuweisungen berücksichtigen kann, die ein Nehmerland für sich aus einem schon bestehenden System in Anspruch nehmen kann.

Auch dieser Punkt ist wichtig: Der Länderfinanzausgleich ist ein bestehendes System. Insofern, Herr Körfges, ist man dabei weit von Science-fiction entfernt. Aufgrund dessen kann man relativ gut nachweisen, dass der Wechsel Nordrhein-Westfalens von einer Zahler- zu einer Nehmerposition durch die Aufnahme der neuen Bundesländer in dieses System – bei allen Änderungen, die im Detail stattgefunden haben – direkt systembedingt war. Das sind doch sehr große Unterschiede, aus ökonomischer Sicht relativ leicht nachvollziehbar, die man hierbei unbedingt berücksichtigen sollte.

Ich merke noch kurz etwas zu dem an, was Sie, Herr Junkernheinrich, vorhin gesagt haben – dem stimmen wir ausdrücklich zu; vielleicht haben Sie uns dabei schon einbezogen –: Selbstverständlich muss man einen Endpunkt setzen und sollte man an eine Degression denken. Dies haben wir mehrfach positiv formuliert und gegen die Kritik der Kommunen gerade aus dem Ruhrgebiet verteidigt, die sich sehr stark dafür einsetzen, dass dieser Solidarpakt geändert wird und nicht, wie geplant, bis 2019 laufen soll. An dieser Stelle haben wir immer argumentiert, dies sei schon angelegt: Es gibt eine Degression, man hat einen Endzeitpunkt.

Bei allen bereits angesprochenen Unsicherheiten, Dinge genau zu quantifizieren, heißt das im Umkehrschluss: Man muss auch pragmatische Lösungen finden, die wir auch im Fonds Deutsche Einheit sehen. Das ist eine überschaubare Wegstrecke. Außerdem trifft nicht zu, dass man darin die Einheitslasten in alle Ewigkeiten irgendwie fortzeichnen wollte. Vielmehr bietet der Fonds Deutsche Einheit mit dem Datum 2019 bzw. 2020 einen Rahmen, der aus meiner Sicht immerhin noch überschaubar ist, auch wenn Herr Junkernheinrich wahrscheinlich auf den deutlichen zeitlichen Abstand verwies, einen Zeitrahmen, der sicherlich akzeptabel ist. Wenn man dies zudem mit einer Degression kombiniert, ist das gewiss ein Teil, der zu einer Lösung beitragen kann.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern): Auf die Fragen von Herrn Körfges und Herrn Löttgen werde ich zusammen eingehen, weil beide in die gleiche methodische Richtung argumentiert haben. Sie haben die Frage aufgeworfen, ob Niedersachsen als Nichtzahlerland keine Nachteile hätte. Das ist auch die Frage nach fiktiven Größen. Herr Körfges fragte, ob man nicht weiter rechnen müsse, und verwies auf entgangene Fördermittel. Insofern fragen Sie beide, obwohl Sie unterschiedlichen Farben angehören, mit unterschiedlichen Beispielen nach demselben methodischen Problem: Kann man Zahlungsansprüche im Finanzausgleich damit begründen, dass einem fiktiv etwas entgangen ist? Gerade hat sich noch Herr Kambeck dazu geäußert, und insofern kann man jetzt den Bogen schließen.

Die Betrachtung fiktiver Größen von Opportunitätskosten, volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen, gibt es natürlich in der Ökonomie, und das kann man auch machen. Man muss es aber gegebenenfalls für alle Größen machen, also dann auch für entgangene Fördermittel, beispielsweise Strukturfondsmittel nach der Albrecht-Initiative, bei der an große Größenordnungen gedacht war. Das alles ist in sich zusammengefallen, weil die deutsche Einheit kam. Da muss man auf beiden Augen sehen, und man muss Folgendes im Blick haben; deshalb bin ich an dieser Stelle sehr skeptisch und zurückhaltend: Wenn man das, was uns in der Umweltökonomie an empirische Grenzen stoßen lässt, nämlich das Bemühen, solche Faktoren wirklich zu quantifizieren, zu monetarisieren usw., in den LFA einbezieht, dann lädt man sich einiges an Überkomplexität auf. Das sind dann mehr als die beiden Stellen, die Ihnen beiden jetzt vielleicht interessenpolitisch oder zum einen pro Kommune, zum anderen pro Land erscheinen. Das haben Sie dann an 20, 30, 40 anderen Stellen auch, und irgendwann gehen Sie am Stock. Deshalb muss man sehr genau überlegen, ob man an dieser Stelle einen Methodenwechsel anstrebt.

Herr Lux hatte auf die Stellungnahme von Herrn Feld verwiesen. Ich habe mir die Ziffer 8 gerade noch einmal angeschaut. Darin sagt er, man könne die Existenz von Einheitslasten nicht negieren, spricht anschließend sehr vorsichtig von einer heuristischen Lösung und von finanzwissenschaftlichen Anhaltspunkten und endet damit, dass man sich herantasten solle. – Das machen wir seit drei Jahren; es ist keine neue Aussage, dass man sich herantasten kann. Dies hilft uns aber an dieser Stelle nicht weiter. Man kann ein viertes oder fünftes Gutachten einholen – das ist auch einmal diskutiert worden –, aber meines Erachtens bringt dies nicht wirklich etwas.

Die schwierige Frage, die Sie sich eigentlich stellen müssen, bezieht sich darauf, ob wir das, was für Herrn Feld und Herrn Lenk Einheitslasten sind – es gibt tatsächlich viele Mittel, die in den Osten fließen –, im Rahmen einer Niveausprungthese zur Verteilung zwischen Land und Kommunen weiter als Einheitslast bezeichnen wollen oder ob wir irgendwann sagen, wir sind in Gesamtdeutschland angekommen.

Nehmen Sie ein anderes Beispiel. Gerade im Land Nordrhein-Westfalen ist folgender Satz sehr populär, auch außerhalb des Ruhrgebiets: Förderung darf es nicht allein nach Himmelsrichtungen geben. Das ist ein Zeichen, dass man angekommen ist. Ist man strukturschwach in Ostdeutschland und in Westdeutschland, hat man quasi die gleichen Rechte; in diesem Sinne gleicht der LFA das aus, nicht einheitslastenorientiert, sondern mit weiterer Brille. Der LFA ist im Grunde genommen bereits ein System, das die Einheitsdebatte hinter sich lässt und Strukturschwäche in Ost- und in Westdeutschland gleich behandelt. Wenn dies so ist, dann sollte man das ernst nehmen und den LFA da machen lassen und alles, was Sie an Sonderbelastungen noch sehen, auf jeden Fall degressiv ausgestalten. 2019 ist eine Variante. Außerdem kann man noch ein Stück über die Größe diskutieren; dazu wird Frau Färber sicherlich noch etwas sagen. Aber bitte schreiben Sie keine Größenordnung in die Zukunft fest, wie dies schon 1995 höchst streitig war.

Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer): Ich habe auch noch die beiden Fragen von Herrn Körfges und Herrn Löttgen stehen; sie hatten mir eine etwas andere Frage gestellt.

Herr Körfges, natürlich sind wir in einem Totalitätsanspruch. Wenn man in einer Ökonomie einen Stein ins Wasser wirft, dann verursacht dies sehr viele Kreise. In meinem Gutachten habe ich ein paar Faktoren aufgeführt, die auch westdeutsche Kommunen und nordrhein-westfälische Standorte getroffen haben, so die Tatsache, dass wir alle noch unter verminderten Wachstumsraten leiden, weil unsere Abgabenlast allein wegen der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen und der Sonderprogramme, die der Bund an die neuen Länder zahlt, beispielsweise Soli plus und was es da sonst noch gibt, höher ist, als sie ohne das und die Sozialversicherungsbeiträge wäre. Dies belastet alle westdeutschen Standorte gleichermaßen. Arbeitsplätze aus westdeutschen Regionen, mit Sicherheit auch aus dem Ruhrgebiet und den strukturschwachen Gebieten, sind in die neuen Länder mit den hohen Subventionen verlagert oder eben nicht im Westen, sondern im Osten angesiedelt worden. Alle diese Dinge müssen Sie einbeziehen.

Ich habe einmal im Auftrag des BBA ein wunderbares Forschungsprojekt hinsichtlich der Wirkungen von Bundesmitteln durchgeführt. Da kann man auch die LFA-Transferleistungen der alten Länder in die neuen hinzurechnen. Mir war folgende Frage gestellt: Können wir zumindest näherungsweise sagen, wo die Gelder hinterher, nach allen Anpassungsprozessen, ankommen? Ich gehe davon aus, dass die Mittel, die Regierungen in Westdeutschland bekommen, zu einem großen Prozentsatz in Löhne und Gehälter für öffentlich Bedienstete fließen, während ein anderer Teil im Zweifel für Infrastrukturmaßnahmen, also Investitionen des Landes oder im Kommunalbereich, verwendet wird, ein weiterer Teil für Subventionen für private Investitionen. Eine solche Hypothese kann man zumindest aufstellen.

Das Ergebnis dieses Forschungsprojekts war, dass ein Großteil der Mittel aus all diesen speziell auf Ostdeutschland zugeschnittenen Subventionsprogrammen des Bundes – nicht alles und auch nicht mehr als 50 %, aber doch zwischen 30 und 50 % – nach unendlichen Anpassungsperioden wieder in Westdeutschland landet, vor allem in den Ballungszentren. Davon hat Nordrhein-Westfalen natürlich wieder viele. Das schlägt sich wiederum umgekehrt in Steuermehreinnahmen des Landes und der Kommunen nieder. Irgendwann gerät man so in eine Totalrechnung, sodass man gar nichts mehr sehen kann.

Das heißt, das ist methodisch nicht mehr darstellbar, vor allem, wenn es darum geht, tatsächlich hart belastbare Angaben hinsichtlich der Einheitslasten des Landes zu ermitteln. Insoweit kann ich Herrn Feld in Bezug auf eine solche Rechtsgrundlage nicht zustimmen. Selbstverständlich spekulieren wir Ökonomen gern über solche Sachverhalte. Aber ich wagte es nie, eine solche Berechnung zur Rechtsgrundlage für sogenannten Schadenersatz oder Ähnliches zu machen. Es ist nicht hinreichend präzisierbar, welche konkrete Summe tatsächlich herauskommt.

Herr Löttgen, Sie sagten, ich stellte den Niveausprung nicht infrage. Ich stelle ihn für 1995 natürlich nicht infrage, denn er ist Folge dessen, was damals von einem Jahr auf das andere passierte. Denken Sie daran: Zu diesem Zeitpunkt gab es auch für die finanzschwachen alten Länder noch übergangsweise Bundesergänzungszuweisungen, die Nordrhein-Westfalen allerdings damals als noch finanzstarkes Land nicht bekommen hat. Das heißt, der Bund hat mit seiner Schmiermasse Einfluss genommen. Es ist immer der Bundesfinanzminister, der bei diesen horizontalen Verhandlungspositionen dafür Geld in die Hand nehmen muss. Komischerweise laufen diese Verhandlungen auch immer alle einstimmig, denn sonst kommt kein Ergebnis zustande; man muss noch den letzten Verlierer herauskaufen. Das macht immer der Bundesfinanzminister. Gut, 1995 bzw. beim FKP 1992/93, Höhepunkt Potsdam im Februar 1993, haben sich die Länder ein bisschen über den Tisch ziehen lassen. Der Bund bezahlte damals weniger als die westdeutschen Länder. Aber dies heute als fortwirkende Einheitslasten zu klassifizieren, hielte ich doch für arg scharf, zumal die westdeutschen Länder sich inzwischen auch an verschiedenen Stellen in der Bundesgesetzgebung, an der sie immer beteiligt sind, wieder kompensieren lassen. Wir hatten so viele Steuerreformen – nicht nur vertikale, sondern auch horizontale –, die Auswirkungen auf das örtliche Aufkommen haben, dass man letztendlich überhaupt keine Faktoren mehr isolieren kann.

Damals ist etwas passiert. Es hat auch noch ein paar Wellenbewegungen in den Jahren danach gegeben. Aber man kann praktisch von Jahr zu Jahr weniger bestimmen, was tatsächlich dieser Integration der Länder, den Solidarpaktlasten, zuzurechnen ist. Das ist so ähnlich, wie wenn Sie Wetterbericht gucken. Dabei haben Sie auch immer eine Vorausschau auf die nächsten Tage, wobei der Korridor der Wahrscheinlichkeiten immer breiter wird. Aber etwas anderes können Ökonomen hierzu auch nicht mehr belastbar sagen.

Den von Ihnen hier verwendeten Faktor von etwas über 58 % kann man nur anwenden, wenn man erstens überhaupt diesem Fortwirken der Niveauverschiebung anginge – dem habe ich ausdrücklich widersprochen – und wenn zweitens der Faktor inhaltlich dazu passte. Wie soll denn ein Anteil neuer Länder an welchen Transferleistungen überhaupt ermittelt werden? Wie gesagt, ich habe es eben noch einmal nachgeprüft. Ich komme nicht auf diesen Wert, egal, was ich rechne. Da muss man mir noch einmal helfen. Aber ich kann ihn auch logisch nicht nachvollziehen. Er passt gar nicht dazu, denn 1995 gab es ja auch keine Gewichtung dieses Faktors mit dem Anteil, den die neuen Länder an den Transferzahlungen im LFA hatten. Damals hat das Land seinen Kommunen leider den gesamten Betrag in Rechnung gestellt, ohne seine LFA-Minderzahlungen aufgrund der eigenen hohen Steuereinnahmen herauszurechnen und ohne zu berücksichtigen, dass es bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung in der Tat Kompensationszahlungen erhalten hat, die genau diese Einigungsfuge der Zustimmung der alten Länder am Schluss ermöglicht haben.

(Zuruf von der CDU: Wann war das?)

– Von 1994 auf 1995. Zu diesem Zeitpunkt wurden nicht nur die finanzschwachen Länder und erstmals Berlin mit einbezogen.

Hinsichtlich der Erhöhung der LFA-Zahlung ist das Längsbild wunderbar. Es trifft zu, liegt am Tarif, das können Sie mathematisch sofort nachvollziehen. Aber, wie gesagt, der Bund hat den alten Ländern, damit es für sie erträglich wurde, sieben Umsatzsteuerpunkte geschenkt. Wenn Sie das machen, sind Sie schon bei nur 70 € pro Einwohner. Damit geht es in den Korridor, der fortwirkt; sodann müssen Sie die Steuermehreinnahmen des Landes berücksichtigen, und das müssen Sie anschließend noch einmal verrechnen. Damit landen Sie irgendwo bei einem Betrag, der Ihnen vielleicht auch nicht mehr allzu viel nutzt.

Vorsitzender Edgar Moron: Im Augenblick gibt es keine weiteren Wortmeldungen und keine Fragen mehr. Ich bedanke mich sehr herzlich bei den Sachverständigen weiblichen und männlichen Geschlechts für diese Anhörung.

(Beifall)

Es war sehr interessant. Wir werden jetzt ein Protokoll fertigen, das anschließend ins Internet gestellt werden wird. Sie können es in ein paar Tagen abrufen.

Wir werden dieses Gesetz am 27. Januar 2010 abschließend beraten, damit es dann am 2., 3. oder 4. Februar im Plenum behandelt werden kann, sei es in unveränderter oder geänderter Fassung.

Ich unterbreche die Sitzung für wenige Minuten. Danach setzen wir die Sitzung unseres Ausschusses fort.

gez. Edgar Moron
Vorsitzender

hoe/21.01.2010/21.01.2010

155