



Herrn  
Christian Dahm MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Kommunalpolitik  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Stichwort: ELAGÄG – schriftl. Anhörung A11 – 11.10.2013

Ansprechpartner:  
Ref. in Dr. Dörte Diemert (ST NRW)  
Hauptref. Andreas Wohland  
(StGB NRW)

Tel.-Durchwahl: 0221 3771-239  
Fax-Durchwahl: 0221-3771-209

E-Mail:  
doerte.diemert@staedtetag.de

Aktenzeichen:  
20.10.25 N, ST NRW  
IV/1 902-04/2 wo, StGB NRW

Datum: 07.10.2013

## **Gesetz zur Änderung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes NRW (ELAGÄndG) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/3966**

### **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 11. Oktober 2013**

Sehr geehrter Herr Dahm,

der Gesetzentwurf stellt im Wesentlichen die technische Umsetzung des zwischen den Landesvertretern und den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände verhandelten Kompromisses dar. Der nach jahrelangen Auseinandersetzungen und zähen Verhandlungen erreichte Kompromiss ist im Grundsatz eine faire Lösung.

Den kommunalen Forderungen nach einer Verbesserung des Abrechnungsergebnisses der kommunalen Ebene „unter dem Strich“ wurde zu einem großen Teil Rechnung getragen, auch wenn die methodische Kritik der Kommunen an der Berechnung der Einheitslasten im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (Stichwort: Zahlkostenansatz) nicht aufgegriffen wurde.

Da der insoweit bestehende Dissens zwischen Landes- und Kommunalvertretern nicht aufgelöst werden konnte, werden auch die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs, wonach das Gericht „den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ermittlung der Einheitslast, die sich nicht exakt in einer bestimmten ehrlichen Summe als einzig richtige Bezifferung ausdrücken lässt“ bestätigt habe, im Ergebnis nicht geteilt.

Wegen der erheblichen Unsicherheiten eines erneuten verfassungsgerichtlichen Verfahrens und zugunsten einer Verbesserung des Abrechnungsergebnisses „unter dem Strich“ wurde und wird dieser Punkt jedoch zurückgestellt.

Konkreten Änderungs- bzw. Gesprächsbedarf hinsichtlich des Gesetzentwurfs sehen wir zurzeit noch bei folgenden Punkten:

### **1. Umsatzsteuersatz**

Die Neuregelung sieht vor, dass bei Ermittlung der einheitsbedingten Entlastung des Landes im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung ein allgemeiner Umsatzsteuersatz von 16 % zugrunde gelegt wird. Zur Begründung wird angeführt, dass die spätere Erhöhung auf 19 % nicht einheitsbedingt war.

Auch wenn die kommunalen Spitzenverbände in den Verhandlungen diesbezüglich eine andere Auffassung vertreten haben, haben sie die Herausrechnung der damaligen Erhöhung zur Erzielung eines Kompromisses im Ergebnis akzeptiert. Strittig war allerdings auch, wie das Land mit etwaigen zukünftigen Steuersatzerhöhungen der -senkungen umgehen wird. Im Ergebnis hat die Landesregierung den Kommunen konstruktive Gespräche und eine faire Lösung zugesagt, sofern es bis zum Auslaufen des Gesetzes zu Veränderungen des Umsatzsteuersatzes kommen sollte. Da entsprechende Änderungen des Umsatzsteuertarifs zurzeit nicht anstehen, besteht hier nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände kein konkreter Regelungsbedarf. Wir sprechen uns daher dafür aus, auf die in § 2 Absatz 1 Nr. 1 Satz 7 vorgesehene Regelung zu verzichten. Ein solcher Verzicht würde die zugesagte Ergebnisoffenheit der Gespräche untermauern.

### **2. Ermittlung der Einwohnerzahl**

§ 8 Nr. 1 sieht vor, dass die für die Höhe der Einheitslast relevante Einwohnerzahl der Länder der Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichs entnommen werden soll. Soweit diese Verordnung zum Zeitpunkt der Abrechnung noch nicht in Kraft getreten ist, soll die vorläufige Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern für das jeweilige Ausgleichsjahr zugrunde gelegt werden. Bisher sind die Umsatzsteuerverteilung und der Finanzausgleich der letzten Jahre nur teilweise endgültig abgerechnet. Angesichts der durch die Ergebnisse der registrierten Volkszählung (Zensus 2011) zu erwartenden Verschiebungen halten wir es für erforderlich, dass vor einer Abrechnung der Einheitslasten die insoweit endgültige Abrechnung abgewartet wird.

### **4. Einheitslastenabrechnung / Rückwirkungen über die Verbundsatzsystematik**

Ebenso wie die kommunale Verfassungsbeschwerde waren auch die Verhandlungen zwischen Land und Kommunen auf die vertikalen Aspekte der Einheitslastenabrechnung, d. h. die Höhe der Einheitslasten im Verhältnis zwischen Land und kommunaler Ebene insgesamt, beschränkt. Die kommunal-individuelle Abrechnung der Einheitslasten richtet sich nach § 7 Einheitslastenabrechnungsgesetz, der verfassungsrechtlich nicht beanstandet worden und daher auch nicht Gegenstand der Verhandlungen war.

Wegen der Abrechnungsmodalitäten war absehbar, dass es trotz eines insgesamt positiven Abrechnungsbetrags kommunal-individuell auch negative Abrechnungsbeträge geben würde. Dies ist Folge der Absenkung des Verbundsatzes auf 21,83 v. H., die wegen der höchst unglücklichen Verquickung von Verbundsatzabrechnung und Ein-

heitslastenabrechnung erst bei der jetzt vorgelegten Modellrechnung in aller Deutlichkeit sichtbar wird: Da die pauschale Abgeltung in Höhe von 1,17 Verbundsatzpunkten bei der endgültigen Abrechnung nur insoweit „behalten werden darf“, wie die Kommunen über die Verbundsatzsystematik mit Einheitslasten belastet werden, werden die überschießenden Beträge insoweit zurückgefordert.

In den positiven oder negativen Abrechnungsbeträgen der Kommunen schlagen sich somit zwei Säulen nieder: zum einen die Abrechnung „zuviel erhaltener“ Schlüsselzuweisungen, zum anderen die Abrechnung „zuviel gezahlter“ Gewerbesteuerumlage. Zwar profitieren alle Gemeinden (entsprechend ihrem Anteil am landesweiten Aufkommen der erhöhten Gewerbesteuerumlage) von der Rückerstattung zuviel gezahlter Gewerbesteuerumlage, bei den gewerbesteuerschwachen Städten (mit entsprechend niedrigen Gewerbesteuerumlagezahlungen) kann die Erstattung zuviel gezahlter Gewerbesteuerumlage die Rückforderung „zuviel gezahlter“ Schlüsselzuweisungen (Verbundsatzabrechnung) aber nicht kompensieren.

Dieser Effekt fällt bei den Umlageverbänden naturgemäß besonders groß aus, da die Umlageverbände (Kreise und Landschaftsverbände) keine Gewerbesteuerumlage abführen. Soweit sie über die Verbundsatzsystematik keine Einheitslasten tragen, müssen sie „zuviel erhaltene“ Schlüsselzuweisungen daher zurückerstatten.

Die Verquickung zwischen Verbundsatz- und Einheitslastenabrechnung und die faktische Absenkung des Verbundsatzes auf 21,83 v.H. haben wir in der Vergangenheit wiederholt kritisiert. In aller Deutlichkeit erneuern wir unsere diesbezüglichen Forderungen nach einer schrittweisen Anhebung der Verbundquote, jedenfalls aber einem „echten“ Verbundsatz von mindestens 23. v.H.

## **5. Bedarfsumlage**

Der Gesetzentwurf sieht erstmals die Möglichkeit einer sog. Bedarfsumlage (§ 10 a) vor. Die abweichende Sonderregelung zu § 56 c KrO bzw. § 23 c LVerbO beinhaltet im Wesentlichen, dass eine Umlage erhoben werden kann, auch ohne dass zuvor im Haushaltsjahr 2013 eine Inanspruchnahme des Eigenkapitals (in Gestalt von Jahresüberschüssen, Ausgleichsrücklage oder Allgemeiner Rücklage) erfolgen musste. Mit dieser Sonderregelung soll den Nachzahlungsverpflichtungen der Kreise und Landschaftsverbände im Zusammenhang mit der Neuregelung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes Rechnung getragen werden.

Nach unserer Einschätzung ermöglichen es die Vorschriften in der Kreisordnung bzw. in der Landschaftsverbandsordnung den Kreisen und den Landschaftsverbänden allerdings schon jetzt, im Bedarfsfall und unter Einbeziehung der Kreistage bzw. der Landschaftsverbandsversammlungen passgenaue Lösungen zu finden: Nach diesen Vorschriften kann eine Sonderumlage erhoben werden, sofern im Jahresabschluss eine Inanspruchnahme des Eigenkapitals erfolgt ist. Bei einer eingetretenen bilanziellen Überschuldung ist eine Sonderumlage sogar zwingend zu erheben. Im Fall von Überschüssen müssten hingegen zunächst diese zur Abdeckung der Abrechnungsbeträge eingesetzt werden, ohne dass eine Umlageerhebung möglich wäre.

Für die vorgeschlagene Regelung zur Bedarfsumlage sehen wir daher nach wie vor keinen Regelungsbedarf. Auch wenn die vorgeschlagene Ausgestaltung der Bedarfsumlage als Sonderregelung zu § 56 c KrO bzw. § 23 c LVerbO und als fakultative Umlage sicherstellt, dass eine Befassung der Kreistage bzw. der Landschaftsverbandsversammlung und eine Auseinandersetzung mit der Eigenkapitalsituation ge-

währleistet ist, stößt die damit angestrebte Sonderbehandlung der Kreise und Land-  
schaftsverbände bei vielen Gemeinden auf Unverständnis. Dies gilt insbesondere dort,  
wo sich Gemeinden selbst mit erheblichen Forderungen des Landes aus der Änderung  
des ELAG und in der Folge mit einer weiteren Verschlechterung ihrer Eigenkapitals-  
situation und einer Erschwerung ihrer Haushaltssanierung konfrontiert sehen.

Jenseits dieser grundlegenden Bedenken ist hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung  
auf folgende Aspekte hinzuweisen:

Die vorgeschlagene Bedarfsumlage soll in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 erho-  
ben werden können. Ob eine Umlageerhebung noch in 2013 angesichts der vorange-  
schrittenen Zeit realistisch erscheint, kann zurzeit noch nicht abschließend beurteilt  
werden.

Bei den Umlagegrundlagen sollen die Abrechnungsbeträge der umlagezahlenden  
Kommunen nach Maßgabe der Neuregelung des Einheitslastenabrechnungsgesetzes  
berücksichtigt werden. Das halten wir für systematisch richtig und zielführend.

Wegen der Begrenzung der Umlageerhebung auf die Abrechnungsbeträge der Jahre  
2009 bis 2011 erfolgt auch bei den Umlagegrundlagen eine entsprechende Beschrän-  
kung. Positive Abrechnungsbeträge der Jahre 2007 und 2008 werden somit bei der  
Ermittlung der Umlagegrundlagen nicht berücksichtigt – mit entsprechenden (horizon-  
talen) Wirkungen im Umlagesystem. Diese Handhabung ist nach unserer Einschätzung  
fachlich nicht zwingend, wegen des Rückforderungsverzichts für die Jahre 2007 und  
2008 aber wohl vertretbar.

## 6. Frühzeitige Veröffentlichung von Modellrechnungen

Angesichts der notwendigen Haushaltsplanungen in den Gemeinden und Gemeinde-  
verbänden sollten zukünftig frühestmöglich erste Modellrechnungen zur Einheitslas-  
tenabrechnung vorgelegt werden. Wir begrüßen es, dass das Ministerium für Inneres  
und Kommunales diesem Wunsch für die kommende Abrechnung (Abrechnung des  
Jahres 2012) mit Schreiben vom 04.10.2013 nachgekommen ist.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diesen Hinweisen im weiteren Beratungsverfahren  
Rechnung tragen wollten, und stehen für Gespräche jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen