

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

24105 Kiel, 03.08.2016

An den Präsidenten
des Schleswig-Holsteinischen
Landesverfassungsgerichts
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 20.22.00.01 Bü/Pf

Per Mail vorab an: verwaltung@lverfg.landsh.de

LVerfG 4/15
LVerfG 5/15

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns sehr herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in den beiden oben genannten Verfahren durch Ihre Schreiben vom 16.11.2015 und 03.12.2015.

Im Gesetzgebungsverfahren hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag gegenüber dem Landtag mit Schreiben vom 10. Juli 2014 eine Stellungnahme zu dem der Reform des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde liegenden Gesetzentwurf der Landesregierung abgegeben. Diese Stellungnahme ist diesem Schriftsatz als **Anlage** beigefügt.

Zu der kommunalen Verfassungsbeschwerde und zu dem Normenkontrollantrag nehmen wir wie folgt Stellung:

A Normenkontrollantrag LVerfG 4/15

Mit Schriftsatz vom 12. November 2015 haben drei Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags einen Normenkontrollantrag mit dem Ziel gestellt, dass bestimmte Normen des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in der Fassung vom 10. Dezember 2014 für nichtig erklärt werden.

I. Vertikale Dimension: Auskömmlichkeit der Finanzausgleichsmasse

Der Finanzausgleich ist insgesamt unterfinanziert. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung wird damit nicht erreicht. Sie konnte auch gar nicht erreicht werden, weil die Landesregierung jegliche Versuche unterlassen hat, den Finanzbedarf der Kommunen zu ermitteln. Die sog. vertikale Dimension, also die Frage der Gesamthöhe der notwendigen Verbundmasse, ist von vornherein ausgeklammert worden.

Der Normenkontrollantrag arbeitet zunächst unter C. die Reichweite der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie insbesondere mit Blick auf den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung der Kommunen und die dazu ergangene Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte der Länder heraus. Unter II. 1. (Seite 21 des Schriftsatzes) wird auf den Wortlaut von Art. 57 Abs. 1 der Landesverfassung genauer eingegangen.

Unter D. führt der Schriftsatz dann aus, in welchem Maße die zuvor dargelegten Verfahrensanforderungen nicht beachtet worden sind. Während der gesamten Phase der Vorbereitung der Reform wurde die Frage ausgeklammert, ob die Finanzausgleichsmasse insgesamt auskömmlich ist. Entgegen der ausdrücklichen Bitte des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages wurde diese Frage nicht zum Gegenstand des Auftrages an das NIW gemacht.

Dabei hatte die Landesregierung zu diesem Zeitpunkt klare Indizien dafür, dass die kommunale Finanzausstattung durch die Schlüsselzuweisungen des Landes nicht ausreichend ist. Wie wir in unserer Stellungnahme an den Schleswig-Holsteinischen Landtag verdeutlicht haben, weist der während des Gesetzgebungsverfahrens von der Landesregierung veröffentlichte Bericht zur Finanzlage der Kommunen Schleswig-Holsteins vom 26. Mai 2014 u. a. darauf hin, dass sich das aufgelaufene Defizit der Kommunen von 600 Mio. € im Jahr 2006 auf 1,1 Mrd. € im Jahr 2012 erhöht hat. Nach dem Bericht zur Finanzsituation der Kommunen vom 15.12.2015 hat sich die Entwicklung fortgesetzt. Für Ende 2014 werden die aufgelaufenen Defizite auf 1,45 Mrd. € geschätzt.

Die zu geringe Finanzausstattung lässt sich auch aus dem NIW-Gutachten ablesen. Die Summe der festgestellten Zuschussbedarfe im Zwei-Ebenen-Modell (Gutachten S. 46 Tabelle 5-4, 2. Spalte) beträgt 1.085.436.882 € (berechnet am Durchschnitt der Jahre 2009-2011). Der Durchschnitt der für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden FAG – Masse (= FAG abzüglich der Vorwegabzüge, deren Mittel ja bereits den Zuschussbedarf verringert haben) in diesen drei Jahren beträgt 918.900.000 €. Daraus ergibt sich, dass die für die Zuschussbedarfe zur Verfügung stehende Schlüsselmasse um durchschnittlich ca. 166 Mio. € pro Jahr zu gering gewesen ist.

II. Horizontale Dimension

1. Willkürliche Reformschritte zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden

Die Vorbereitung der Reform vollzog sich in der entscheidenden Phase vom Spätsommer 2013 bis zum Herbst 2014 in zahlreichen Schritten, die die finanziellen Reformergebnisse für die einzelnen Kommunen jeweils deutlich veränderten. Es handelte sich im Wesentlichen um politische Weichenstellungen und Entscheidungen

der Landesregierung einerseits und Neuberechnungen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) andererseits.

Die meisten dieser Schritte haben von der Wirkung her gemeinsam, dass sie die finanziellen Ergebnisse der Reform für die kreisangehörigen Gemeinden und Städte nach und nach systematisch verschlechterten. Wir fragen uns, ob dadurch ein politisch nicht gewünschtes Ergebnis der Reform verhindert und in sein Gegenteil verkehrt werden sollte. Im Einzelnen sind folgende Schritte hervorzuheben:

- 1) Das Gutachten des NIW vom Juli 2013 kam zum Ergebnis, dass die Teilmasse der Gemeindegemeinschaftszuweisungen aufgrund der hohen Zuschussbedarfe der Gemeinden eigentlich von 40 % auf 48,09 % hätte steigen müssen (NIW-Gutachten, Tabelle 5-4, Seite 46). Das Gutachten hat also gezeigt, dass die kreisangehörigen Gemeinden strukturell deutlich unterfinanziert sind. Die allgemeinen Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden liegen mit 618,73 € pro Einwohner deutlich unter dem Zuschussbedarf von 663,15 € pro Einwohner (NIW-Gutachten, Seite 13 f.).
- 2) Durch Einbeziehung der vom Innenministerium gewollten Abschaffung der sog. KdU-Umlage (also dem Anteil der Wohnsitzgemeinden von 23 % an den Kosten der Unterkunft gemäß § 4 AG-SGB II alt) kommt das NIW-Gutachten in seinem Vorschlag zu einer deutlich geringeren Steigerung der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben auf 42,37 %.

Während die Gesamtwirkung für die kreisangehörigen Kommunen bei einer Kombination von Abschaffung der KdU-Umlage und Anhebung der Teilschlüsselmasse wie beim Prinzip kommunizierender Röhren gleich bleibt, verschiebt sich die tatsächliche Entlastungswirkung erheblich zwischen den einzelnen Kommunen. Eine nennenswerte finanzielle Stärkung konzentriert sich dann nur noch auf diejenigen Gemeinden mit einem relativ hohen Anteil an Leistungsempfängern. Damit aber verschiebt sich die finanzielle Wirkung unabhängig von den Aufgaben der Gemeinden.

Dies hätte gem. den vom Innenministerium herausgegebenen Simulationen allerdings immer noch zum Ergebnis gehabt, dass ca. 90 % der kreisangehörigen Gemeinden durch die FAG-Reform strukturell gestärkt worden wären.

Davon zeigte sich die Landesregierung sehr überrascht. So heißt es in der Presseerklärung des damaligen Innenministers vom 09.08.2013:

„Breitner zeigte sich angenehm überrascht, dass laut Gutachten auch Gemeinden im ländlichen Raum mehr Geld bekommen sollen.“ Das hatte wohl niemand so erwartet, es liegt aber in der Logik, dass das Geld dorthin geht, wo die Aufgaben anfallen.“

- 3) Am 04. September 2013 veröffentlicht das Innenministerium einen ersten Referentenentwurf für das Reformgesetz. Darin steigt der Anteil der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 des Entwurfes nur noch auf 40,25 %. Dies entspricht auch der Anhörungsfassung des Kabinetts mit Stand 18. September 2013.

- 4) Am 21. November 2013 hat die Landesregierung neue Zahlen und Maßgaben für die weitere Reform verkündet. Im Ergebnis führten diese neuen Zahlen im Gesetzentwurf dazu, dass die Teilmasse für Gemeindeaufgaben nicht steigt, sondern im Gegenteil sogar von 40 % im FAG 2011 auf 36,96 % sinkt.

Auf Basis des Gesetzentwurfes wären damit 40 % aller Städte und Gemeinden (442 von 1.110) durch die Reform strukturell schlechter gestellt worden.

Diesen neuen Zahlen lag zugrunde, dass einerseits Fehler im Gutachten des NIW festgestellt wurden und andererseits die Landesregierung willkürlich bestimmte Stellschrauben zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden verändert hat. Im Einzelnen geht es um folgende Schritte:

a) Fehler des Gutachtens

Bei seinen ursprünglichen Berechnungen sind dem Gutachter NIW folgende Fehler unterlaufen:

- Bei den Kreisen sind als Einnahmen die FAG-Umlage und die Zusatzkreisumlage außer Acht gelassen worden. Wenn man diese Einnahmen auch noch berücksichtigt, sinkt der Zuschussbedarf der Kreise. Bei den Gemeinden wurden die Ausgaben für die Zusatzkreisumlage und die FAG-Umlage entsprechend nicht als Ausgaben berücksichtigt.
- Das NIW hat eine falsche statistische Grundlage herangezogen (Bericht L II 7 statt L II 9 des Statistikamtes) mit der Folge, dass es in Wirklichkeit nicht so wie beabsichtigt die Steuerkraftmesszahlen, sondern die Ist-Steuereinnahmen (Realsteuern) verwendet hat.
- Die Zahlungen aus dem Familienleistungsausgleich wurden bei den Gemeinden nicht als Einnahmen berücksichtigt.

b) Willkürliche Entscheidungen des Innenministeriums

Außerdem hat das Innenministerium einige Entscheidungen getroffen, die das NIW künftig bei allen Berechnungen zu beachten hatte und die auch Grundlage des späteren Gesetzentwurfes geworden sind:

- Es werden nicht die Steuerkraftmesszahlen (also Ansatz der gemeindlichen Steuereinnahmen mit 90 % der Durchschnittshebesätze bei den Realsteuern) als Einnahmen von den Ausgaben bei Berechnung der Zuschussbedarfe abgesetzt, sondern die tatsächlichen Steuereinnahmen (was der Gutachter irrtümlich bereits getan hatte).
- Bei diesen Steuereinnahmen werden zusätzlich die örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern berücksichtigt („Ist-Steuereinnahmen im weiteren Sinne“).

Die Einbeziehung der örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern bei den Einnahmen ist jedoch systemfremd und nicht sachgerecht. Die Vergnügungssteuer, die Zweitwohnungssteuer etc. können in vielen Gemeinden nicht erzielt werden und sind daher in § 10 FAG 2011 zu Recht auch nicht Teil der Berechnungsgrundlagen für die Steuerkraftmesszahlen. Daher eignen sie sich auch nicht als Berechnungsgrundlage für die Aufteilung der Teilschlüsselmassen.

Die Einbeziehung von Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer etc. führt dazu, dass sich die Teilmassengewichte der Ebenen verändern. Das Teilmas-

sengewicht der Gemeinden sinkt weiter. Allein die Betrachtung der „Ist-Steuereinnahmen im weiteren Sinne“ führt für die kreisangehörigen Gemeinden zu einer Verschlechterung von fast 11 Mio. €.

Da die absoluten Zuschussbedarfe der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben gleich bleiben, steigt automatisch deren Gewicht von 11,41 % im FAG 2011 auf 15,16 %, ohne dass sich der tatsächliche Zuschussbedarf geändert hätte. Dies führt in der Tendenz insb. zu deutlich größeren Zuweisungen an die Oberzentren für übergemeindliche Aufgaben, als es die Zuschussbedarfe rechtfertigen.

- 5) Um das Reformergebnis für die Kreisebene zu verbessern, hat das Kabinett im endgültigen Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 18/1659) schließlich die Nivellierungssätze zur Feststellung der Steuerkraftzahlen in § 7 Abs. 2 FAG von 90 % auf 92 % des gehobenen Durchschnittshebesatzes angehoben. Dies führt dazu, dass sich die Reformbilanz für zahlreiche Gemeinden weiter verschlechtert, denen eine größere Steuerkraft zugerechnet wird, als tatsächlich vorhanden.
- 6) In § 7 Abs. 2 (Berechnung der Steuerkraftzahlen) wurde bisher an den Durchschnitt des vorvergangenen Jahres angeknüpft. Mit dem FAG wird nunmehr der Durchschnitt des vergangenen Jahres zur Grundlage genommen. Dies beschleunigt die mit der Regelung in § 7 Abs. 2 FAG verbundene „Hebesatzspirale“ zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden.
- 7) Am 27. Oktober 2014 hat die Landesregierung dem Landtag eine Neuberechnung der Zuschussbedarfe vorgelegt (Landtagsumdruck 18/3500). Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Teilmasse für Gemeindeaufgaben sogar auf 35,11 % sinkt. Im Ergebnis der vom Landtag verabschiedeten Reform werden 534 kreisangehörigen Gemeinden (48 %) durch die Reform schlechter gestellt als ohne die Reform.
- 8) Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2016 vom 16. Dezember 2015 wurde aufgrund einer weiteren Neuberechnung durch das NIW der Anteil der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben nochmals auf 32,58 % abgesenkt. Dies führt per Saldo zu Mindereinnahmen für die kreisangehörigen Kommunen im Umfang von 23 Mio. € für das Jahr 2016.

Die hier beschriebenen Schritte verändern also die finanzielle Wirkung der ganzen Reform (Reformbilanz) zu Lasten der meisten kreisangehörigen Gemeinden bzw. führen für diese zu geringeren Schlüsselzuweisungen. Diese Schritte sind aber selbst nicht aufgabenbezogen, sondern unabhängig von den Zuschussbedarfen der Gemeindeebene und von den typischen Aufgaben der einzelnen Gemeinden. Die tatsächliche Reformbilanz für die einzelnen Gemeinden hängt also nicht von den Aufgaben/Zuschussbedarfen ab, sondern maßgeblich von der unterschiedlichen Bedeutung der Gemeindeschlüsselzuweisungen für die Einnahmen der einzelnen Gemeinde und von der unterschiedlichen Belastung mit der vorherigen KdU Umlage.

Das auf der gleichberechtigten Betrachtung der Aufgaben aller Gemeinden beruhende Prinzip der Schlüsselzuweisungen im FAG (nämlich Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen nach Einwohnern, also der Typisierung eines gleichen Aufga-

benbestandes aller Gemeinden, und Finanzkraft) wird zwar technisch in § 5 FAG beibehalten, durch die hier genannten nicht aufgabenbezogenen Schritte (insb. Abschaffung der KdU-Umlage, Heraufsetzung der Nivellierungssätze, Berücksichtigung der örtlichen Aufwands- und Verbrauchsteuern bei den Einnahmen) verzerrt.

Damit werden die aufgabenbezogenen Elemente der Reform durch nicht aufgabenbezogene Elemente überlagert. Eine ausreichend aufgabenorientierte Verteilung der Finanzmittel zwischen den kreisangehörigen Kommunen findet nicht statt.

In der Antwort auf die Kleine Anfrage Drucksache 18/1428 (Frage 2) bestätigt die Landesregierung unsere These, dass die politisch gewollten Weichenstellungen im Saldo die kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den Berechnungen des NIW-Gutachtens zugunsten der kreisfreien Städte und Kreise benachteiligen. Allein auf Stand der Kleinen Anfrage macht dies 7,5 Mio. € zu Lasten des gemeindlichen Bereichs aus.

2. Zu geringer Ausgleich für besonders steuerschwache Gemeinden

Maßgeblicher Auftrag an den kommunalen Finanzausgleich ist gem. Art. 57 der Landesverfassung die Sicherung der Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden. Wir weisen darauf hin, dass die Reform des kommunalen Finanzausgleichs diesen Auftrag zu gering gewichtet hat. Der Sicherung der Leistungsfähigkeit der besonders steuerschwachen Gemeinden diene im FAG 2011 vor allem das Instrument der Sonderschlüsselzuweisungen. Durch das Reformgesetz wurden diese jedoch abgeschafft und die frühere Kombination aus einer Ausgleichsquote von 50 % und Sonderschlüsselzuweisungen ersetzt durch eine Kombination aus einer Ausgleichsquote von 70 % und einer Mindestgarantie von 80 % der Ausgangsmesszahlen. Damit wird die Ausgleichswirkung zugunsten der besonders steuerschwachen Gemeinden stark abgeschwächt.

Im Ergebnis werden dadurch 60 % aller Gemeinden mit einer besonders geringen Steuerkraft von weniger als 500,00 € pro Einwohner (Stand 2013, das sind die 200 steuerschwächsten Gemeinden) zusätzlich geschwächt. Sie haben im Ergebnis der Reform also weniger Mittel zur Verfügung als vorher.

Für einen Teil der betroffenen Gemeinden wurde die Wirkung zwar dadurch abgemildert, dass im Gesetzgebungsverfahren eine ergänzende Zuweisung in § 5 Abs. 3 Satz 2 FAG eingeführt wurde. Dies verändert die Gesamtbilanz hinsichtlich der besonders steuerschwachen Gemeinden jedoch nicht. Im FAG 2016 erhalten lediglich 3 Gemeinden die Mindestgarantie und 108 Gemeinden die Erhöhung nach § 5 Abs. 3 Satz 2 FAG (FAG 2011: 740 Gemeinden mit Sonderschlüsselzuweisungen).

Wie wir in unserer Stellungnahme an den Schleswig-Holsteinischen Landtag herausgearbeitet haben, führen die Abschaffung der Sonderschlüsselzuweisungen und die Einführung der neuen Mindestgarantie darüber hinaus im Ergebnis zu einer Verschiebung von Schlüsselzuweisungen zugunsten der kreisfreien Städte im Gesamtumfang von rund 5 Mio. €. Dies ergibt sich aus den Proberechnungen des Innenministeriums.

3. Heraufsetzung der Nivellierungssätze

Unter E I. 2. a cc auf Seite 51 verweist der Schriftsatz auf die Gesetzesbegründung zur Heraufsetzung der Nivellierungssätze von 90 % auf 92 % des Durchschnitts. In unserer Stellungnahme an den Schleswig-Holsteinischen Landtag haben wir darauf hingewiesen, warum das Innenministerium zur Anhebung der Nivellierungssätze gekommen ist. Der Grund ist, das Aufkommen aus der Kreisumlage für die Kreise zu erhöhen, um das finanzielle Ergebnis der Kreise im Zuge der Reform zu verbessern. Das finanzielle Ergebnis der Kreise wurde durch vorherige andere Entscheidungen des Innenministeriums im Reformprozess verschlechtert.

Die Heraufsetzung der Nivellierungssätze wurde erst spät im Reformprozess vorgenommen. Erst der für die abschließende Kabinettsbefassung vorgesehene Gesetzesentwurf mit Stand 06. Februar 2014 sah diese Maßnahme vor. In der Unterlage für das Kabinett heißt es zur Begründung:

„Die Reformergebnisse für die Kommunen werden noch stärker am gutachterlichen Ergebnis zur Bemessung der Teilschlüsselmassen orientiert. Selbst relativ geringe Abweichungen aufgrund einzelner weiterer Reformaspekte werden weitestgehend kompensiert. Deshalb wird bei den Steuerkraftmesszahlen künftig ein Durchschnittssatz von 92 % statt 90 % der Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden angesetzt. Die dadurch zusätzlich den Kreisen zufließenden Mittel gleichen Mindereinnahmen aufgrund einer Reduzierung der Umlagegrundlagen aus.“

Zur Erläuterung: Infolge

- der Übergewichtung gemeindlicher Einnahmen durch Heranziehung der örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern,
- der Heranziehung der Ist-Steuereinnahmen anstelle der Steuerkraftmesszahlen bei der Berechnung der Teilmassen (und damit im Ergebnis das deutliche Absinken der Teilmassenquote für die Gemeindeschlüsselzuweisungen) und
- der Anwendung einheitlicher Nivellierungssätze für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden bei der Aufteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen auf die einzelnen Gemeinden,

also willkürlicher Entscheidungen der Landesregierung, sinken die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden im kreisangehörigen Raum strukturell ab. Durch die gleichzeitige Übergewichtung zentralörtlicher Aufgaben der kreisfreien Städte bei der Aufteilung der Teilschlüsselmasse für überörtliche Aufgaben und die Untergewichtung zentralörtlicher Aufgaben der Ämter und Zweckverbände sowie durch zahlreiche weitere Stellschrauben im Gesetzesentwurf steigen dagegen die Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte strukturell zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden deutlich an.

All dies führt dazu, dass die Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden strukturell geringer ausfallen. Diese Belastungen der kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der kreisfreien Städte wirken sich auch zu Lasten der Kreise aus, da die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden gemäß § 19 Abs. 2 FAG zu den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage gehören und damit das Aufkommen für die Kreisumlage strukturell sinkt. Dieses Minderaufkommen für die Kreise soll dadurch kompensiert werden, dass das Kreisumlageaufkommen durch Heraufsetzung des Nivellierungssatzes strukturell angehoben wird. Noch einfacher ausgedrückt: Die Kreise sind negativ da-

von betroffen, dass die kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der kreisfreien Städte belastet werden. Diese negative Betroffenheit der Kreise wird durch Anhebung des Nivellierungssatzes von 90% auf 92 % kompensiert. Die Belastung der Kreise wird also abgemildert, die der Gemeinden dagegen verstärkt. Dies wiederum belastet vor allem die kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden, da die größeren Gemeinden mit ihren Hebesätzen bislang nicht unter den Nivellierungssätzen lagen und (nicht alle, aber die meisten) durch die Abschaffung der KdU-Umlage in einem so großen Umfang entlastet werden, dass das Absinken der Schlüsselzuweisungen überkompensiert wird.

4. Ermittlung des Finanzbedarfs bei der horizontalen Mittelaufteilung

Auf Seite 59 ff. geht der Schriftsatz unter E II. auf die Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen bei der horizontalen Mittelaufteilung ein. Die Aufteilung der Masse für Schlüsselzuweisungen setze eine umfassende Bewertung der gesetzlich ermöglichten Einnahmen der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaften ebenso voraus wie der zu erbringenden oder möglichen Aufgaben und der hierfür unter dem Vorzeichen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit anfallenden Ausgaben. Der Schriftsatz bemängelt, dass dem vom Gesetzentwurf unterstellten Finanzbedarf der Gemeinden keine Erhebung der Aufgaben zugrunde läge.

Richtig sind dabei die Feststellungen, dass die Betrachtung der Ausgaben keine ausreichende Aussagekraft über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen besitzt. Denn es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass einerseits hohe Ausgaben auch Folge einer üppigen Finanzausstattung oder lockeren Haushaltspolitik sein können und niedrige Ausgaben die Folge unterlassener Investitionen oder drastischer Sparmaßnahmen wegen finanzieller Not sein können. Dies sind wichtige Erkenntnisse für die politische Diskussion über die unterschiedliche kommunale Finanzlage.

Hier kommt es jedoch darauf an, wieweit sich diese Schwächen der Ausgabenbetrachtung auf die Verteilung der Zuweisungen im FAG auswirken können und ob verfassungsrechtlich ein anderes Vorgehen zwingend ist.

Dafür ist nach zwei Stufen des FAG-Verfahrens zu unterscheiden, auf die sich die Kritik des Schriftsatzes beziehen kann.

a)

Sollte sich der Schriftsatz dabei auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zwischen den Gemeinden beziehen, würde er im Ergebnis die seit Jahrzehnten in Schleswig-Holstein praktizierte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Kommunen in Frage stellen.

Wir glauben allerdings nicht, dass eine vertiefte Betrachtung der gemeindlichen Aufgaben für die Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Es ist schon fraglich, wie diese überhaupt geleistet werden soll. Aus unserer Sicht muss an dieser Stelle eine typisierende Betrachtung der kommunalen Aufgaben und damit auch der Ausgaben Anwendung finden können. Dies wird durch das Prinzip in § 5 FAG dadurch geleistet, dass im wesentlichen Einwohnerzahl und Steuerkraft für die Verteilung maßgeblich sind. Strukturelle Unterschiede werden durch die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben berücksichtigt.

Anderenfalls würde sich die Frage stellen, welche Kommunen welche Aufgaben zu welchen Standards durchführen sollen. Eine derartig abstrakte Vorgabe würde jedoch weder den Anforderungen der Praxis und der Bürger, noch den Anforderungen des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung entsprechen.

b)

Soweit sich die Kritik auf die Aufteilung der 3 Teilschlüsselmassen bezieht, ist darauf hinzuweisen, dass im Zwei-Ebenen-Modell die Haushaltsführung einzelner Körperschaften die Aufteilung der Mittel auf die drei Teilschlüsselmassen nicht wesentlich beeinflussen kann. Denn z. B. höhere Ausgaben der kreisfreien Städte führen zu einem höheren Gewicht der Teilmasse für alle Kreise/kreisfreien Städte oder alle Gemeinden, je nach Aufgabenbereich. Wir halten es daher für zulässig, die Zuschussbedarfe durch eine typisierende Betrachtung aller Ausgaben abzüglich der Einnahmen zu ermitteln.

Durch die vom NIW-Gutachten vorgenommene Betrachtung der tatsächlichen Ausgaben wird letztlich anerkannt, dass die Kommunen über das Ob (jedenfalls bei den freiwilligen Aufgaben) und das Wie der Aufgabenerfüllung selbst entscheiden dürfen und in der Regel nicht nur durch begrenzte Einnahmen, sondern auch durch eigene Einsicht und nachhaltiges Erwirtschaften auf eine sparsame Haushaltsführung ausgerichtet sind.

c)

Allerdings ist bei der Binnenaufteilung der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben sehr wohl eine Beeinflussung der Ergebnisse durch das Ausgabeverhalten einzelner Kommunen bzw. eine fehlerhafte Betrachtung derer Zuschussbedarfe entstanden. Denn hier wurden erstens im Gegensatz zur Binnenaufteilung der Gemeindegliedzuweisungen für die erste Stufe der Binnenaufteilung – nämlich die Quoten in § 10 Abs. 3 FAG - die tatsächlichen Zuschussbedarfe (also die Ausgaben) berücksichtigt und zweitens wirkt sich wegen der kleinen Zahl und des Größengewichts der Oberzentren das Ausgabeverhalten einer einzigen Kommune ergebnisrelevant aus. Hierauf weist der Schriftsatz auch auf Seite 63 hin.

5. Fehlerhafte Ausgabebetrachtung bei Binnenaufteilung der Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben

Bereits in unserer Stellungnahme gegenüber dem Schleswig-Holsteinischen Landtag haben wir darauf hingewiesen, dass durch die Berechnungsweisen des NIW-Gutachtens die anderen zentralen Orte zugunsten der kreisfreien Städte systematisch benachteiligt wurden. Dies führt dazu, dass der Anteil der vier kreisfreien Städte an den Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben von ursprünglichen 45% auf 56,3% ansteigt und der Anteil der übrigen 119 zentralen Orte von ursprünglichen 55 % auf 43,7 % sinkt. Insbesondere ist auf Folgendes hinzuweisen:

a) Doppelfinanzierung der Theater in den kreisfreien Städten

Eine Ursache für die starke Umverteilung der zentralörtlichen Mittel zu Gunsten der kreisfreien Städte ist die Berücksichtigung der Theater. Sie führt zu einer Doppelfinanzierung aus Vorwegabzug und zentralörtlichen Mitteln.

Bereits im ursprünglichen FAG (Vorwegabzug in § 7 FAG 2011) erhielten Kiel und Lübeck für die Theater erhebliche Mittel (23,4 Mio. €). Sinn und Zweck dieser nur an zwei Oberzentren (und das Landestheater) gehenden Zuweisungen aus den Mitteln aller Kommunen kann nur sein, den übergemeindlichen Anteil der Aufgabe „Theater“ abzudecken. Diese Regelung wird in § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 FAG 2014 fortgeführt, ergänzt um eine Dynamisierung dieser Mittel.

Im NIW-Gutachten wurden jedoch die (verbleibenden) Zuschussbedarfe für Theater im vollen Umfang zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an die Oberzentren herangezogen.

Allerdings können die verbleibenden Kosten nicht mehr finanzausgleichsrelevant für die zentralörtlichen Zuweisungen sein. Denn die Zuweisung aus dem FAG dient ja gerade der Abdeckung des zentralörtlichen Anteils dieser Aufgabe. Wenn man diese Aufgabe durch die Sonderdotierung gem. § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 FAG und zusätzlich für die Bemessung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben berücksichtigt, könnte es dazu kommen, dass gar kein eigener Finanzierungsanteil für die Theater bei den kreisfreien Städten verbleibt. Das kann systematisch nicht richtig sein.

Die Doppelfinanzierung hat erheblichen Umfang und lässt sich wie folgt belegen:

Gemäß dem Dokument „Auswirkungen einer vollständigen Umsetzung des Gesetzesentwurfes FAG 2015 ggü. geltender Fassung FAG, Simulation auf Basis des Finanzausgleichsjahres 2013“ vom 24.9.2013 wären die zentralörtlichen Zuweisungen für Kiel für das Finanzausgleichsjahr 2013 durch den damaligen Stand des Gesetzesentwurfes um 9,7 Mio. Euro höher ausgefallen. Basis dafür waren eine Steigerung des Teilmassenanteils für übergemeindliche Aufgaben von 11,4% auf 13% und eine Steigerung des Anteils der kreisfreien Städte an den Zentralitätsmitteln (§ 10 Abs. 3 FAG 2014) von 45 % auf 56,5% (tatsächlich erfolgte im FAG 2014 eine Anhebung dieser Teilschlüsselmasse auf 15,56%, ein Anteil der Oberzentren an diesen Mitteln von 56,3% und ein Ansteigen der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an Kiel von 23,6 Mio. Euro in 2014 auf 43,7 Mio. Euro im Jahr 2015).

Rechnet man im Gutachten des NIW vom Juli 2013 bei allen Kommunen die Theater heraus (Tabellen im Gutachten S. 54/55), käme man auf eine Steigerung des Anteils der kreisfreien Städte an den Zentralitätsmitteln von 45% auf lediglich 48,45%. Die weitere Steigerung auf 56,5% ist also nur durch die Zuschussbedarfe für die Theater begründet. Daraus ergibt sich, dass 8,05% - Punkte oder 70% der gesamten Steigerung des Anteils von 11,5% - Punkten auf die Einrechnung der Theater entfällt. Daher erhielt Kiel bei dieser Simulation auf Basis des Jahres 2013 durch die Einrechnung der Theater alleine zusätzliche 6,79 Mio. € (70 % der Steigerung um 9,7 Mio. €) aus Zentralitätsmitteln, zusätzlich zu den Geldern aus dem Vorwegabzug.

Zusammen mit den Mitteln aus dem Vorwegabzug (13,65 Mio. €) erhielt Kiel also für 2013 20,44 Mio. € für das Theater, bei Gesamtkosten (30,322 Mio. € nach Abzug der Eigeneinnahmen i.H.v. 3.998 Mio. €, Quelle: Konzept zur Sicherung der öffentlichen Theater und des Theaterstandortes Schleswig des MJKE vom Februar 2013) von 26,3 Mio. €. Daraus ergibt sich ein Finanzierungsanteil aus dem FAG von 77,7 % für das Theater in Kiel. Die gleiche Rechnung ergibt für Lübeck (Gesamtkosten 19,741 Mio. € abzüglich Einnahmen von 3,297 Mio. €, also 16,444 Mio. €, Leistung aus FAG

9,78 Mio. € zuzüglich 70 % von 8,4 Mio. €, also 15,66 Mio. €) einen Zuschussanteil aus dem FAG für das Theater von 95,2 %.

Die Berücksichtigung der Theaterkosten bei den übergemeindlichen Aufgaben trotz Abdeckung des übergemeindlichen Anteils durch die Mittel des Vorwegabzuges führt also zu einer Übergewichtung der Oberzentren bei der Aufteilung der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben in erheblicher Millionenhöhe.

Dies kann für das Jahr 2016 genauer geprüft werden. Mit Hilfe genauerer Zahlen, die nur dem Innenministerium vorliegen, wäre es möglich, den Anteil der Theater an den Zuschussbedarfen 2010-2013 der beiden Theaterstandorte Kiel und Lübeck für übergemeindliche Aufgaben zu ermitteln und diesen Prozentsatz an die Summe der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben anzulegen. Damit erhielte man die Summe der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben, die auf die Theater entfällt. Summiert mit der Zuweisung gem. § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 FAG erhält man die gesamte FAG-Zuweisung dieser Städte für die Theater. Damit kann man auch den Anteil dieser gesamten FAG-Zuweisung an den ungedeckten Kosten der Theaterbetriebe ermitteln und feststellen, ob noch ein fairer Eigenfinanzierungsanteil der Standorte an den Theatern verbleibt.

Im Ergebnis halten wir es daher aus systematischen Gründen (Doppelfinanzierung) für notwendig, die Theaterkosten aus den Berechnungen der übergemeindlichen Aufgaben herauszunehmen.

Auf dieses und andere Probleme der Doppelberücksichtigung geht der Schriftsatz auch unter E III. 4. auf Seite 83 ff. ein.

b) Zuschussbedarfe der Berufsschulen

Eine weitere Ursache für die überproportionale Gewichtung der kreisfreien Städte innerhalb der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben sind die Zuschussbedarfe für Berufsschulen, Fachschulen und Fachoberschulen, die Eingang in die Berechnungen des NIW vom Juli 2013 gefunden haben. Auffällig ist, dass die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte für die Berufsschulen deutlich über denen der Landkreise liegen (26,96 €/Einw. zu 14,60 €/Einw. bei übergemeindlichen Aufgaben, also das 1,8fache gem. NIW Gutachten S. 54 und 40,76 € pro Einwohner zu 16,85 € pro Einwohner bei Kreisaufgaben, also das 2,5fache lt. NIW Gutachten S. 14/94).

Auffällig ist dabei ebenfalls, dass die kreisfreien Städte im Jahre 2011 einen Kostensprung von 31,52 € auf 55 €/ Einwohner hatten (NIW-Gutachten S. 101, ebenso Gutachterliche Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2016, Seite 47).

Im Gutachten (S. 16) wurde der Unterschied unter Berufung auf Aussagen des Bildungsministeriums mit einem höheren Anforderungsprofil in den kreisfreien Städten und mit einem fehlenden Kostenausgleich begründet, wenn sich der ausbildende Betrieb ebenfalls in der Stadt der Berufsschule befindet. Das war von vornherein nicht nachvollziehbar und hat sich als falsch herausgestellt.

In einer Darstellung vom 5.6.2014 („FAG-Reform: Übergemeindliche Aufgaben und Berufsschulen“) kommt das Innenministerium zu dem Schluss, die Kostenspreizung und der Kostensprung haben ihre Ursache ausschließlich bei den Fachschu-

len/Berufsfachschulen (Unterabschnitt 245) in Kiel. Deren Zuschussbedarfe betragen in 2011 14,3 Mio. € (!). Zum Vergleich: in den beiden Vorjahren sind es 1,3 Mio. € bzw. 0,8 Mio. €. Die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte bei Berufsschulen liegen zwischen 2,6 und 6 Mio. € und haben (mit Ausnahme Flensburg) eine relativ große Stabilität.

Erklärt wird der Kostensprung damit, dass der Zuschussbedarf in 2011 in Wirklichkeit auch das Jahr 2010 umfasse, Aufwandsbuchung und Finanzrechnung seien auseinandergelaufen. Dann verbliebe immer noch ein Kostensprung gegenüber 2009 von 1,3 Mio. € auf durchschnittlich 7,56 Mio. €. Der wird damit erklärt, dass ab 2010 „aus den sieben Beruflichen Schulen die drei Regionalen Bildungszentren als Anstalten öffentlichen Rechts gegründet“ wurden. Diese erhielten „einen Zuschuss für Miet- und Betriebskosten, der in der Finanzrechnung wirksam wird“. Vor 2009 seien diese Miet- und Betriebskosten als Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen gebucht worden, die nicht zahlungswirksam sind.

Damit scheint klar, warum die Berufsschulkosten in Kiel so stark überhöht sind. Durch Gründung der Regionalen Bildungszentren in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts wurden aus nicht zahlungswirksamen inneren Verrechnungen zahlungswirksame Zuschüsse der Stadt an die RBZ.

Fraglich ist jedoch, ob es richtig sein kann, diese inneren Verrechnungen, hinter denen über die „Mietkosten“ auch Abschreibungen für Investitionen stecken können, den Zuschussbedarfen zuzuordnen.

Auch dies führt also zu einer ungerechtfertigten Übergewichtung der Zuschussbedarfe für übergemeindliche Aufgaben bei den Oberzentren.

6. Überfinanzierung der Oberzentren bei übergemeindlichen Aufgaben

Die unter 1. und unter 5. beschriebenen Probleme und Systemfehler führen im Ergebnis zu erstaunlichen Verzerrungen bei der Finanzierung übergemeindlicher Aufgaben bei den kreisfreien Städten.

Die letzte gültige „Gutachterliche Aktualisierung der Teilschlüsselmassen für das Finanzausgleichsjahr 2016“ des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom Oktober 2015 kommt auf S. 25 zu einem relevanten Teilmassengewicht für übergemeindliche Aufgaben von 148,185 Mio. Euro auf Basis der Zuschussbedarfe der Jahre 2010 bis 2013. Zu diesem Teilmassengewicht tragen die kreisfreien Städte mit ihren übergemeindlichen Aufgaben im Umfang von 64,852 Mio. Euro bei (Tabelle 5 auf S. 22 des Gutachtens). Im FAG-Jahr 2015 betragen die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben der kreisfreien Städte jedoch 111,738 Mio. Euro. Allein für Kiel betrug im Jahr 2015 diese Zuweisung 43,7 Mio. Euro (zum Vergleich: 23,6 Mio. Euro in 2014).

Erstaunlicherweise haben sich laut Übersicht „Verwendung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben“ im Haushalt der Landeshauptstadt Kiel die Ausgaben für übergemeindliche Aufgaben von 2014 auf 2015 angeblich von 27,7 Mio. Euro auf 46,545 Mio. Euro erhöht. Das geschah durch kreative Hinzurechnung von allerhand Querschnittsaufgaben, ordnungsrechtlichen Aufgaben, Zinsen,

zahlreichen Wirtschaftsbetrieben und anderen Aufgabenbereichen (z. B. Kieler Woche, Seehafen Kiel, Flughafen etc.), die in der vom NIW verwendeten Übersicht der übergemeindlichen Aufgaben (S. 91 und 93 der erwähnten Studie) nicht aufgeführt sind. Die Darstellung im Haushalt dient also ausschließlich dem Zweck, höhere Ausgaben als Einnahmen bei übergemeindlichen Aufgaben zu dokumentieren, folgt aber keiner nachvollziehbaren Systematik und widerspricht der Heranziehung übergemeindlicher Aufgaben im Gutachten.

Auch dies weist darauf hin, dass die durch die Systematik der Reform bewirkten Zuweisungen an die kreisfreien Städte für übergemeindliche Aufgaben stark überhöht sind.

7. Berücksichtigung der Steuereinnahmen bei Binnenaufteilung der Schlüsselzuweisungen durch einheitliche Nivellierungssätze

Unter c) Festlegung von Messzahlen geht der Schriftsatz auf Seite 74 ff. und unter 2. auf Seite 81 ff. auf die Binnenaufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und für Kreisaufgaben ein.

Bei der Aufteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen auf alle kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte ist gemäß § 5 Abs. 1 FAG u. a. die Steuerkraftmesszahl maßgeblich. Dies ergibt sich gemäß § 7 FAG u. a. aus der Anwendung der sogenannten Nivellierungssätze (gemäß § 7 Abs. 2 Ziffer 1 und Ziffer 2 FAG 92 % des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze für Grundsteuer und Gewerbesteuer für den kreisangehörigen Bereich) auf die Messbeträge der jeweiligen Kommune. Also werden bei der Aufteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen auch die Realsteuereinnahmen der kreisfreien Städte nur auf dem Niveau von 92% der durchschnittlichen Hebesätze für den kreisangehörigen Bereich herangezogen.

Damit fällt bei den kreisfreien Städten das strukturell höhere Steueraufkommen durch höhere Steuerhebesätze bei der Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen „unter den Tisch“. Das höhere Hebesatzpotential der kreisfreien Städte wird bei der Bemessung ihrer Steuerkraft nicht abgebildet. In diesen einheitlichen fiktiven Hebesätzen sehen wir daher eine systematische Benachteiligung der kreisangehörigen Gemeinden.

Die Auswirkungen lassen sich aus dem FAG-Erlass ablesen. Gemäß Anlage 3.1 des Erlasses zum Kommunalen Finanzausgleich 2014 vom 22.1.2014 (Spalten 16 und 17) bilden sich die tatsächlichen Steuereinnahmen der kreisfreien Städte nur zu 74,24 in den Steuerkraftmesszahlen ab, die der kreisangehörigen Kommunen dagegen zu 86,1 %. Ähnlich ist es im aktuellen Finanzausgleich 2016. Gem. Anlage 3.1 zum Erlass Kommunalen Finanzausgleich 2016 bilden sich die tatsächlichen Steuereinnahmen der kreisfreien Städte (Spalte 17) in der Mittelaufteilung (Steuerkraftmesszahlen in Spalte 18) nur zu 79,4% ab, die der kreisangehörigen Kommunen zu 87,51%. Die Wirkungen eines möglichen Systemwechsels lassen sich anhand der Landtagsdrucksachen 18/1325 und 18/1797 ablesen.

Die Anspannungsmöglichkeiten bei den Realsteuerhebesätzen sind jedoch unterschiedlich. Vereinfacht gesagt ist dieses in größeren Städten größer als in kleineren Kommunen. Das hat in den größeren Städten auch mit den günstigeren Voraussetzungen für die Wirtschaft (Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Wissenstransfer, Absatzmög-

lichkeiten, Angebot an Freizeit- und Kultureinrichtungen) zu tun, die wieder durch andere Faktoren begünstigt werden (Hochschulförderung, Wirtschaftsförderung, kulturpolitische Schwerpunktsetzung etc.).

In der Anwendung einheitlicher Nivellierungssätze dürfte somit eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zu sehen sein, da Unterschiedliches gleichbehandelt wird. Daher müssten die Nivellierungssätze entsprechend den unterschiedlichen Ertragsmöglichkeiten abgestuft werden, z. B. dadurch, dass für die kreisfreien Städte ein gesonderter Nivellierungssatz ermittelt wird, der die tatsächlichen Steuereinnahmen der kreisfreien Städte in gleichem Maße in die Berechnung einfließen lässt, wie diejenigen der kreisangehörigen Kommunen.

In Niedersachsen hat man 1999 zugleich mit dem Zwei-Ebenen-Modell differenzierte Nivellierungssätze geschaffen. Beide Systeme passen also zusammen und sind entgegen der Auffassung der Landesregierung in DrS. 18/1325, Frage 2 miteinander vereinbar.

Im Ergebnis teilen wir insofern also die wesentlichen Kritikpunkte des Schriftsatzes in diesem Abschnitt.

8. Berücksichtigung der Kosten der Grundsicherung

Unter E 4. auf Seite 85 ff. geht der Schriftsatz darauf ein, dass bei der Berechnung der Zuschussbedarfe der Kreise und kreisfreien Städte die Kosten der Grundsicherung deswegen nicht berücksichtigt wurden, weil diese Kosten seit dem 01.01.2014 vollständig vom Bund übernommen werden. Im Gegensatz zu den Beschwerdeführern halten wir dieses Vorgehen des Gutachters und des Gesetzgebers für verfassungsrechtlich zulässig, zutreffend und sogar geboten.

Zwar ist es zutreffend, dass an diesem einen Punkt statt der Heranziehung der Zuschussbedarfe der Vergangenheit eine Entwicklung berücksichtigt wird, die den Zeitpunkt nach den für den Gesetzesbeschluss relevanten Zuschussbedarfen der Jahre 2009 bis 2012 betrifft. Andererseits kann nur so sichergestellt werden, dass die Aufteilung der Teilschlüsselmassen nicht bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes vollkommen unzutreffend ist.

Der Aufteilung auf Basis der Zuschussbedarfe der Jahre 2009 bis 2012 liegt letztlich die Vermutung zugrunde, dass diese Aufteilung im Wesentlichen auch eine zutreffende Grundlage für die Finanzbedarfe ab Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2015 ist. In der Regel ist diese Vermutung zutreffend. Hätte man auch die Kosten der Grundsicherung in diese Berechnung aufgenommen, wäre jedoch von Anfang an offensichtlich gewesen, dass die Aufteilung der Teilschlüsselmassen bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes nicht nur geringfügig, sondern in erheblichem Maße unzutreffend ist. Die Neuaufteilung der Teilschlüsselmassen hätte dann nicht mehr als zulässige Prognose auf Basis der verwendeten Ist-Zahlen betrachtet werden können. Daher war die Nichtberücksichtigung der Kosten der Grundsicherung wahrscheinlich nicht nur zulässig, sondern sogar zwingend geboten. Die Teilmasse für Kreisaufgaben wäre sonst ab Inkrafttreten des Gesetzes deutlich höher gewesen, als es dem tatsächlichen Aufgabengewicht der Kreise und kreisfreien Städte entspricht. Es gibt keinen anderen Aufgabenbereich, in dem auch nur eine annähernd diesem Gewicht entsprechende Aufgabenveränderung zum Zeitpunkt der Gesetzgebung be-

kannt oder absehbar war und die entsprechend ebenfalls hätte berücksichtigt werden müssen.

Dies gilt auch für den im Schriftsatz erwähnten leichten Anstieg der Landeszuschüsse für Kinderbetreuungseinrichtungen. Dieser führt im Gegensatz zu der Annahme im Schriftsatz nicht etwa zu einer Verringerung der Kostenbelastung gegenüber den für den Gesetzesbeschluss relevanten Zuschussbedarfen der Jahre 2009 bis 2012. Denn die Kostendynamik im Bereich der Kinderbetreuung ist so groß, dass der Anstieg eines kleinen Teils der Landeszuschüsse allenfalls geeignet ist, die Kostensteigerung in den Jahren 2013, 2014 und 2015 gegenüber den durchschnittlichen Zuschussbedarfen der Jahre 2009 bis 2012 zu einem Teil abzufedern.

Mit anderen Worten: Trotz der im Schriftsatz erwähnten Steigerung eines Teils der Landeszuschüsse für die Betreuung der unter 3jährigen Kinder liegen die tatsächlichen Zuschussbedarfe der Kommunen ab Inkrafttreten des Gesetzes über und nicht unter den durchschnittlichen Zuschussbedarfen der Jahre 2009 bis 2012. Daher musste und konnte dieses Ansteigen der Zuschüsse im Gesetzesbeschluss nicht berücksichtigt werden.

9. Abschaffung der KdU-Umlage

Unter E IV. 2. auf Seite 88 ff. befasst sich der Schriftsatz mit der Abschaffung der KdU-Umlage (Anteil der Wohnsitzgemeinden von 23 % an den Kosten der Unterkunft gemäß § 4 AG-SGB II alt). Zwar dürfte es verfassungsrechtlich Spielraum für die Frage geben, ob das Land eine solche Heranziehung der kreisangehörigen Gemeinden zu einem Anteil an den Kosten der Unterkunft regeln kann. Allerdings führt im Zusammenhang mit der FAG-Reform in dessen Systematik die Abschaffung der KdU-Umlage zu einem Plus von 6,5 Mio. Euro zugunsten der kreisfreien Städte, die über den im Schriftsatz beschriebenen Mechanismus hiervon profitieren.

Da diese Verschiebung von Finanzmitteln jedoch nicht durch eine entsprechende Aufgabenbelastung gedeckt ist, bedeutet dies eine nicht systemgerechte Verfälschung der Finanzmittelverteilung, die eigentlich auf tatsächlichen Zuschussbedarfen beruhen sollte. Hierin dürfte in der Tat ein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit liegen. Der Gesetzgeber hätte daher entweder die KdU-Umlage beibehalten oder einen Weg dafür finden müssen, die finanziellen Wirkungen auf das Verhältnis zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden zu beschränken.

B. Kommunale Verfassungsbeschwerde LVerfG 5/15

Mit Schriftsatz vom 25. November 2015 haben die drei Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Schleswig-Flensburg kommunale Verfassungsbeschwerde mit dem Antrag eingelegt, bestimmte wesentliche Normen des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 10. Dezember 2014 für nichtig zu erklären.

Auf Aspekte dieser Kommunalverfassungsbeschwerde gehen wir nur noch ein, soweit sie nicht schon im vorhergehenden Abschnitt A. zum Normenkontrollantrag der Landtagsfraktionen behandelt worden sind.

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Im Abschnitt C. Begründetheit I. 2. arbeitet der Schriftsatz auf den Seiten 55 ff. in Ergänzung zum Normenkontrollantrag heraus, warum die Anwendung einheitlicher Novellierungssätze bei der Aufteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Hierzu verweisen wir auf unsere Hinweise oben unter A. II. 6. Im gleichen Abschnitt unter Ziffer 3. beschreibt der Schriftsatz die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, die vom Gesetzgeber so nicht erfüllt worden sind.

II. Zuschussbedarfe als Anknüpfungspunkt

Unter C. II. 1. wendet sich der Schriftsatz gegen die Heranziehung der Zuschussbedarfe zur Aufteilung der Teilmassen. Aus unserer Sicht hat das NIW-Gutachten und damit der Gesetzgeber jedoch einen zutreffenden Anknüpfungspunkt gewählt. Die im Schriftsatz dargelegten Mängel dieser Zahlen sind differenziert zu bewerten.

Soweit der Schriftsatz auf den darin nicht abgebildeten wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln abhebt, wirkt sich dies durch die Gruppenbetrachtung im Zweiebenen-Modell auf die Reformergebnisse nicht aus.

Soweit der Schriftsatz auf die Problematik der unterschiedlichen Haushaltssysteme eingeht (Seite 68), hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag die Verwendung der Statistiken bereits in den Vorberatungen mit dem Innenministerium problematisiert. Sowohl das Innenministerium als auch das Statistikamt Nord haben behauptet, es sei eine Umschlüsselung der Werte aus doppisch rechnenden Kommunen erfolgt, die eine Vergleichbarkeit der Zahlen sicherstelle. Es ist aus unserer Sicht Aufgabe des Innenministeriums, dies in weiteren Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht nachzuweisen.

Bei Eingang der Stellungnahme der Landesregierung vom 24. Juni 2016 war diese Stellungnahme in den wesentlichen Teilen fertig bearbeitet. Wir behalten uns daher vor, ggf. zu der Stellungnahme der Landesregierung ergänzend Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied