

Schleswig-Holsteinscher Landtag
Umdruck 15/3464

An die Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Monika Schwalm, MdL
Landeshaus

24171 Kiel

**Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein**

Staatssekretär

Kiel, 6. Juni 2003

Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 15/2436

Entschießung zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Antrag der Fraktion der CDU – Drucksache 15/2441

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf und dem Entschließungsantrag schriftlich Stellung nehmen, danke ich.

Alle öffentlichen Haushalte haben seit dem Jahr 2001 sowohl durch das Steuersenkungsgesetz als auch durch den Konjunkturunbruch mit anschließender anhaltender Konjunkturschwäche erhebliche zusätzliche Belastungen erfahren. Vor allem die Konjunkturschwäche, aber auch die gewollte dauerhafte Steuerentlastung von Wirtschaft und Bürgern haben zu erheblichen Mindereinnahmen bei den öffentlichen Haushalten und damit zu einer spürbaren Verschlechterung der Finanzlage geführt. Die aktuellen Ergebnisse des Arbeitskreises ‚Steuerschätzung‘ vom Mai 2003 haben das bestätigt. Vor dem Hintergrund hat Bundesfinanzminister Eichel auf die Notwendigkeit weiterer

Postfach 7125
24171 Kiel
Telefon (0431) 988-0
Telefax (0431)988-2833
e-mail: klaus.buss@im.landsh.de
Internet:www.schleswig-holstein.de

Konsolidierungsmaßnahmen im Interesse der nachfolgenden Generationen hingewiesen und zu einem nationalen Kraftakt aufgerufen.

Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen, Drs. 15/2436

Mit dem Gesetzentwurf wird offenbar das Ziel verfolgt, durch eine umfassende Standardöffnung zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen zu gelangen. Der Entwurf reiht sich in die Reihe von Gesetzesentwürfen zum Thema Standardöffnung ein, mit denen die Kommunen die Möglichkeit erhalten sollen, von landesrechtlichen Standards und Vorgaben abzuweichen. Unabhängig davon, dass die Landesregierung sich dort für einen Standardabbau einsetzt, wo er rechtlich zulässig, vernünftig und vor allem allgemein gültig ist, ist der Gesetzesentwurf aus nachfolgenden Gründen abzulehnen:

1. Die mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelungen sind kein geeigneter Weg zum Standardabbau. Von Standardreduzierungen sollten alle Kommunen gleichermaßen profitieren und nicht nur einzelne antragstellende Kommunen, Die Landesregierung bevorzugt in geeigneten Bereichen daher einem **allgemeinen** Verzicht auf bestimmte Standards. Im Rahmen des Projektes „Funktionalreform“ sind von 52 Vorschlägen zur Standardüberprüfung 85 % umgesetzt, weitere 6 % folgen demnächst. Das Verfahren gewährleistet, dass nicht alle mühsam erreichten Standards durch eine Art Generalklausel zur Disposition stehen, sondern nur diejenigen, die wirklich verzichtbar sind. Denn es gibt eine Reihe von Vorgaben, die auch künftig einer einheitlichen Regelung bedürfen: Als Beispiele seien nur die Gruppengröße von Kindertageseinrichtungen, Brandschutzbestimmungen und die behindertengerechte Ausstattung öffentlicher Einrichtungen genannt. Die Regelungen in den Gesetzentwürfen und Verordnungen der Landesregierung sind das Ergebnis sorgfältiger Abwägung und wurden durch ein, der Gesetzgebung und dem Erlass von Verordnungen vorgeschaltetes, spezielles Verfahren geprüft.
2. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorgabenbefreiungen sind lediglich Ausnahmeregelungen für eine geringe Anzahl von Gemeinden, Ämtern oder Kreisen. Die Mehrheit profitiert nicht von einer Ausnahmeregelung. Es ist daher fraglich, ob der Gesetzesentwurf zu einer nennenswerten Entlastung der Kommunen führen kann.
3. Die Verfahrensregelungen belasten die Landesverwaltung, insbesondere das Innenministerium, mit einem nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand und bauen daher anstelle einer Entlastung ein bürokratisches Verfahren auf. Es ist angesichts der Erfahrungen anderer Länder mit ähnlichen Gesetzen zweifelhaft, ob sich der

Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufwand überhaupt lohnt. So wurden in Mecklenburg-Vorpommern seit Inkrafttreten des dortigen Standardöffnungsgesetzes am 26. Juni 2001 bislang lediglich **vier** Ausnahmeanträge beschieden.

4. Im Sinne des rechtsstaatlichen Gebotes der Normenklarheit sind gesetzliche Vorschriften so zu formulieren, dass Betroffene die Rechtslage erkennen können. Dies erscheint hier zumindest fraglich, da nicht klar zu erkennen ist, von welchen Regelungen genau abgewichen werden darf. Weder der Begriff „landesrechtliche Vorgaben“ noch die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 genannten eingrenzenden Merkmale lassen einen genauen Rückschluss darauf zu, welche Vorgaben eingeschränkt werden dürfen und welche nicht.
5. Zweifelhaft bleibt auch, ob dem Parlamentsvorbehalt ausreichend Rechnung getragen wird. Sofern sich die Befreiung von landesrechtlichen Vorgaben auf den Grundrechtsbereich auswirkt, bedarf es einer (inhaltlichen) Vorgabe durch den Gesetzgeber, inwieweit und bis zu welchem Grad die öffentliche Verwaltung einen gesetzlich festgelegten Standard zurücknehmen darf (vgl. u.a. BVerfGE 83, 130 ff (151 ff)). Ob die in § 1 Abs. 5 genannte Vorgabe (Gefahr für Leib und Leben der Menschen oder sonstige Rechtsgüter von bedeutendem Rang) als Konkretisierung ausreicht, kann nur anhand einer sorgfältigen verfassungsrechtlichen Einzelprüfung des jeweiligen Befreiungstatbestandes überprüft werden.
6. Der Hinweis in § 1 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs, dass unmittelbar verbindliche Regelungen des Europäischen Rechts nicht berührt werden, lässt die Richtlinien der Gemeinschaft, die einer innerstaatlichen Umsetzung bedürfen, außer Acht. Sie sind aber insoweit zu beachten, als der Gesetzgeber verpflichtet ist, keine den Richtlinien widersprechenden Rechtsvorschriften zu erlassen.
7. Nach Artikel 2 des Gesetzentwurfs soll die Geltungsdauer von Verordnungen auf 10 Jahre begrenzt werden.

Eine grundsätzliche Befristung von Verordnungen wird von der Landesregierung begrüßt, sie empfiehlt aber nach den Beschlüssen der Strukturkommission vom 25.3.2003 sogar eine auf 5 Jahre begrenzte Befristung. Auf das entsprechende Konzept der Landesregierung wird im Rahmen der nachfolgenden Stellungnahme zum Entschließungsantrag näher eingegangen.

Entschließungsantrag zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit, Drs. 15/24411

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die einzelnen Änderungsvorschläge des Entschließungsantrages.

Notwendigkeit einer umfassenden Gemeindefinanzreform

Mit der Stimme Schleswig-Holsteins hat die Innenministerkonferenz bereits im Dezember 2002 in ihrem Grundsatzbeschluss die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die Reform der Gemeindefinanzen dem Erhalt und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dient. Insbesondere die Einnahmen der Kommunen müssen auf einem Niveau stabilisiert werden, das für die Erfüllung der Aufgaben von Städten und Gemeinden auskömmlich ist.

Die Einberufung der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen durch die Bundesregierung hat zum Ziel, strukturelle Problemen des kommunalen Finanzsystems auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu beseitigen.

Über den jeweils aktuellen Stand der Gemeindefinanzreform wird die Landesregierung in einer der nächsten Sitzungen des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages berichten.

Rücknahme der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage

Hinsichtlich der Forderung einer Absenkung der Gewerbesteuerumlage wird auf die Arbeit der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen verwiesen. Mit der Reform wird das Ziel verknüpft, bereits zum 1. Januar 2004 zu strukturellen Änderungen im Bereich des Gewerbesteuerrechts zu gelangen. Vor dem Hintergrund wird zum jetzigen Zeitpunkt ein Regelungsbedarf hinsichtlich einer isolierten Änderung der Gewerbesteuerumlage nicht gesehen.

Investitionszuweisungen an die Kommunen zum Stop des Verfalls der Infrastruktur und zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft

Sowohl Bundesregierung als auch Landesregierung wissen um die Bedeutung von Investitionen für die wirtschaftliche Entwicklung. Nach dem Koalitionsvertrag auf Bundesebene soll im Rahmen des Bundeshaushalts staatlichen Investitionen auch bei weiteren Konsolidierungsmaßnahmen Vorrang eingeräumt werden.

Die Bundesregierung hat zwischenzeitlich über die Kreditanstalt für Wiederaufbau das Infrastrukturprogramm „*Sonderfonds Wachstumsimpulse*“ aufgelegt. Bundeskanzler Schröder hatte das Programm in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 als Maßnahme zur nachhaltigen Stärkung der Finanz- und Investitionskraft der Kommunen angekündigt. Bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau stehen zinsverbilligte Darlehen für kommunale Infrastrukturmaßnahmen sowie für private Wohnraummodernisierung in einer Größenordnung von insgesamt 15 Mrd. Euro zur Verfügung.

Im Hinblick auf eine sofortige Entlastung hat die Bundesregierung die Gemeinden von ihrem Beitrag zur Finanzierung des Flutopferfonds freigestellt. Die entsprechende Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes ist am 23. Mai 2003 vom Bundesrat beschlossen worden. Damit verbunden sind im Jahre 2003 Mehreinnahmen von insgesamt 819 Mio. Euro bundesweit. Der Anteil der schleswig-holsteinischen Gemeinden beläuft sich auf 27 Mio. Euro.

Im Hinblick auf eine Verbesserung der konjunkturellen Entwicklung in Schleswig-Holstein ist es das Bestreben der Landesregierung, unter Berücksichtigung der eigenen Leistungsfähigkeit prioritär Investitionen zu fördern und die entsprechenden Zuweisungen auf konstantem Niveau zu halten. So sind nach Mitteilung des Finanzministeriums in 2001 insgesamt 294,5 Mio. Euro und in 2002 sind 281,1 Mio. Euro hierfür zur Verfügung gestellt worden. Für den Haushalt 2003 sind insgesamt Beträge in Höhe von 331,6 Mio. Euro eingeplant.

Gleichwohl muss – entsprechend dem bereits angeführten Grundsatzbeschluss der Innenministerkonferenz – die Reform der Gemeindefinanzen zu einer Stärkung der Investitionskraft der Kommunen führen. Dies ist angesichts der Bedeutung der kommunalen Investitionen ein wesentlicher Faktor für das Wirtschaftswachstum.

Konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips

Für die Landesregierung ist der sparsame Umgang mit finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen auf allen staatlichen Ebenen unabdingbar. Effizienz und Entbürokratisierung muss es auf allen Ebenen der Verwaltung geben. Der Bürger hat einen Anspruch auf eine bürgernahe, professionelle und wirtschaftliche Erledigung der staatlichen Aufgaben. Dafür ist eine Fortführung und Beschleunigung der Strukturreform

unerlässlich. Ein Maßstab kann hierbei das Konnexitätsprinzip sein. Das Konnexitätsprinzip muss in jede Richtung gelten. Dieses Prinzip gilt verfassungsgemäß bereits zwischen dem Land und den Kommunen, muss aber auch auf die Beziehungen zwischen Bund, Land und Kommunen sowie den Gemeinden untereinander – etwa über eine Neuordnung der Aufgabenerledigungen und administrativer Strukturen – ausgedehnt werden.

Sicherung der kommunalen Finanzausstattung

Kommunaler Finanzausgleich

In dem Entschließungsantrag wird bemängelt, dass in Folge sinkender Steuereinnahmen des Landes als Verbundgrundlage für den Kommunalen Finanzausgleich die Finanzausgleichsmasse ebenfalls entsprechend sinkt. Da jedoch die Aufgaben in gleichem Umfang bestehen bleiben, sollte zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Kommunen und zur Sicherung der Aufgabenwahrnehmung eine Finanzausgleichsmasse garantiert werden. Ein Sinken der Finanzausgleichsmasse als Folge sinkender Steuereinnahmen wäre durch Nachführung des Verbundsatzes auszugleichen.

Festzustellen ist, dass sich die Finanzausgleichsmasse 2003 im zweiten Jahr in Folge gegenüber dem jeweiligen Vorjahr rückläufig entwickelt hat. Aufgrund des Steuerverbundes spiegelt die Entwicklung naturgemäß die Situation bei den Steuereinnahmen des Landes wieder.

Die Forderung einer seitens des Landes garantierten Finanzausgleichsmasse wäre allein aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen nicht umsetzbar. Artikel 106 Abs. 7 des Grundgesetzes sieht eine prozentuale Beteiligung der Kommunen am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern sowie – fakultativ – an Landessteuern vor. Es entspricht der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs, dass angesichts der unmittelbaren Verknüpfung über die Verbundquote im Rahmen des Steuerverbundes die Kommunen sowohl an Einnahmezuwächsen als auch an Einnahmerückgängen beteiligt werden. Sofern bei sinkenden Steuereinnahmen des Landes die Verbundquote nachzuführen wäre, um die Finanzausgleichsmasse konstant zu halten, würde dies zu einer überproportionalen Belastung des Landes führen. Der Vorschlag wurde bereits seitens der Kommunalen Landesverbände in die Diskussion gebracht. Angesichts seiner Verantwortung gegenüber dem Landeshaushalt sollte der Landtag auch nach sorgfältiger Interessenabwägung den Vorschlag inhaltlich nicht unterstützen.

Des weiteren wird erneut der Eingriff des Landes in den Kommunalen Finanzausgleich im Zeitraum 2001 bis 2004 kritisiert. Der gebotene Eingriff des Landes in den Finanzausgleich, dessen Rechtmäßigkeit nach Auffassung der Landesregierung außer Zweifel steht, ist Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde des Kreises Nordfriesland. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt abzuwarten.

Die Feststellung, dass eine einfachere und transparentere Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs erforderlich sei, muss im Zusammenhang mit dem von der *„Enquetekommission zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Land und Kommunen sowie der Kommunen untereinander“* in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich beurteilt werden. Der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages beabsichtigt, die Arbeit der Enquetekommission weiterzuführen. In dem Zusammenhang halte ich es für sachlich geboten, die Auswirkungen der Reform der Gemeindefinanzen in die Erörterung mit einzubeziehen.

Darüber hinaus wird im Entschließungsantrag eine unverzügliche Beratung aller Stadt-Umland-Gutachten gefordert. Die vorliegenden drei Gutachten (Umdrucke 14/3205, 15/2768, 15/2848) wurden im Rahmen der zweiten und dritten Sitzung des Landesplanungsrates in der 15. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 9. Juli 2001 mit den Gutachtern diskutiert. Die Diskussion über die Auswirkungen der Vorschläge wurde mit den kommunalen Interessenvertretern fortgeführt. Im Rahmen des *„Arbeitskreises Stadt-Umland“* wurde die Gesamtproblematik der Stadt-Umland-Kooperation unter Heranziehung der Gutachten in insgesamt drei Sitzungen, zuletzt am 9. September 2002, diskutiert. Dabei bleiben jedoch die Positionen insbesondere zu Fragen wie Freiwilligkeit der Kooperation, Aufgabenteilung und Gleichberechtigung der Kommunen in Stadt-Umland-Bereichen zwischen den Kommunalen Landesverbänden kontrovers.

Nach sorgfältiger Prüfung ist die Landesplanung zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Umsetzung der – zum Teil gegensätzlichen – gutachterlichen Vorschläge zu einem hohen Verwaltungsaufwand und politischen Konflikten führen würde, die auch angesichts der damit verbundenen Umverteilung eine Einführung von vorgeschlagenen neuen Instrumenten, wie z.B. Kooperationsfonds und Regelungen zum gemeindlichen Sozialhilfelastenausgleich im Stadt-Umland-Bereich nicht rechtfertigen würde. Größere Effekte ließen sich statt dessen vielmehr über neue Feinjustierungen der bestehenden Instru-

mente erzielen. Die Landesplanung entwickelt ihre Instrumente weiter in Richtung der Förderung freiwilliger interkommunaler Kooperation, wie sie z. B. bereits in zahlreichen Gebietsentwicklungsplanungen im Lande erfolgreich praktiziert wurde. Darüber hinaus werden im Bedarfsfonds im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs ab 2003 für Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit Mittel bereit gestellt.

Auslaufen des Kommunalen Schulbaufonds

Im Entschließungsantrag wird die Forderung erhoben, den Vorwegabzug im Kommunalen Finanzausgleich für den Schulbaufonds mit dem Jahr 2003 auslaufen zu lassen und die dadurch frei werdenden Mittel der Schlüsselmasse zuzuführen.

Das Innenministerium befindet sich derzeit in einem Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden zur Überprüfung der bestehenden Vorwegabzüge im Kommunalen Finanzausgleich. Dabei wurde einvernehmlich festgestellt, dass sich der Vorwegabzug zugunsten des Kommunalen Schulbaufonds nach § 21 des Finanzausgleichsgesetzes grundsätzlich bewährt hat. Mit dem Schulbaufonds wird die Zielsetzung verbunden, die öffentlichen Schulträger bei der ihnen nach dem Schulgesetz zukommenden Aufgabe des Schulbaus finanziell zu unterstützen.

Das Vorhalten adäquater Schulbauten für die Ausbildung unserer Kinder durch die öffentlichen Schulträger hat nicht an Bedeutung verloren. Der Kommunale Schulbaufonds stellt einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der kommunalen Infrastruktur dar. Insoweit deckt sich der Vorschlag nicht mit der Forderung, dem Verfall der kommunalen Infrastruktur entgegen zu wirken.

Zuführung der jährlichen Rückflüsse des Kommunalen Investitionsfonds an die Schlüsselmasse im Kommunalen Finanzausgleich

In dem Entschließungsantrag wird angeregt zu prüfen, ob die Zuführung der jährlichen Rückflüsse des Kommunalen Investitionsfonds (KIF) nach Abzug der Fremdfinanzierung in die Schlüsselzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs die kommunale Handlungsfähigkeit stärken würden.

Nach derzeitiger Rechtslage fließen die Zins- und Tilgungsleistungen für die Darlehen dem Kommunalen Investitionsfonds wieder zu. Die durch Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorzunehmende Umsetzung des Vorschlags hätte zur Folge, dass die

Möglichkeit zur Vergabe von neuen zinsgünstigen Darlehen für dringend benötigte kommunale Infrastrukturinvestitionen kurzfristig auf Null reduziert würde. Darüber hinaus würde die Entnahme der freien Liquidität des KIF mittelfristig einen Verzehr des Vermögens zur Folge haben. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Infrastrukturinvestitionen in den Kommunen nicht gleichmäßig anfallen. Bei Umsetzung des Vorschlags wäre zu befürchten, dass durch die angedachte breite „Verteilung“ über die Schlüsselzuweisungen den Kommunen, die dringend Unterstützung für notwendige Infrastrukturinvestitionen benötigen, keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stünden. Insoweit deckt sich der Vorschlag nicht mit der Forderung, dem Verfall der kommunalen Infrastruktur entgegen zu wirken.

Das Finanzierungskonzept des Kommunalen Investitionsfonds hat sich bewährt. Für eine Vielzahl von Maßnahmen gibt es keine anderen Fördermittel, so dass die Kommunen dringend auf zinsgünstige KIF-Darlehen angewiesen sind. Über das seit Jahren überzeichnete KIF-Darlehensprogramm (*Bewilligungsvolumen 2003: 41 Mio. Euro KIF allgemein, 36 Mio. Euro Sonderprogramm Schulbau*) werden gezielt zeitnah Fördermittel in die Kommunen geleitet, in denen notwendige Infrastrukturinvestitionen anstehen.

Quotales System

In dem Entschließungsantrag wird die Forderung des Landesrechnungshofes aufgegriffen, das Quotale System in der Sozialhilfe zugunsten der Kommunen nachzubessern.

Mit der Einführung des Quotalen Systems wurde einvernehmlich mit den Kommunen besonders die Zielsetzung verfolgt, eine Abkehr vom Zuständigkeitsdenken unter Kostentragungsgesichtspunkten zu bewirken. Mit der Zusammenführung von Entscheidungs- und Finanzverantwortung sollte ein Beitrag zur Kostendämpfung und Verwaltungsvereinfachung geleistet werden und außerdem eine möglichst bürgernahe, schnelle und sachgerechte Sozialhilfegewährung erfolgen. Ausgehend von dieser damaligen Motivation kann auch heute noch festgestellt werden, dass die Einführung des Quotalen Systems richtig und zukunftsweisend war.

Dieser Erfolg des Quotalen Systems lässt sich auch durch die vom Landesrechnungshof und den Kommunalen Landesverbänden wiederholt vorgetragene vermeintliche "Schieflage" nicht schmälern. Unabhängig von den gesetzlichen Zuständigkeiten sollten die vom Quotalen System erfassten Sozialhilfeaufwendungen nach einem festen und

auf Dauer angelegten Schlüssel vom Land und den Kommunen getragen werden. Nach dem Grundgedanken des Quotalen Systems wäre also eine Änderung der Kostenanteile allein aufgrund einer Veränderung der rechnerischen Anteile der Sozialhilfeträger an den Gesamtaufwendungen nicht gerechtfertigt. Eine Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes in der Kostentragung nach Zuständigkeiten würde der Zielsetzung des Quotalen Systems, nämlich "Weg vom Zuständigkeitsdenken", nicht gerecht.

Bereits im Mai vergangenen Jahres fand unter Federführung des Finanz- und unter Beteiligung der Innen-, Justiz- und Sozialressorts sowie der kommunalen Seite ein Workshop zur "Gemeindefinanzreform" statt, in dem u. a. auch Probleme im Rahmen des Quotalen Systems erörtert wurden. Eine daraufhin beim Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe der Kommunen und des Landes arbeitet an einer Analyse der Ursachen für die bisherige Kostenentwicklung der Sozialhilfe sowohl im Zuständigkeitsbereich des örtlichen als auch dem des überörtlichen Sozialhilfeträgers und befasst sich mit Möglichkeiten und Methoden zur Steuerung der Sozialhilfekosten (gemeinsamer Benchmarking-Prozess), wobei die Eingliederungshilfe einen besonderen Schwerpunkt bildet.

Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehört auch eine Abschätzung der Folgen von Rechtsänderungen seit Einführung des Quotalen Systems auf die Sozialhilfe-Belastung der örtlichen und des überörtlichen Sozialhilfe-Trägers und daraus ggf. abzuleitende Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Quotalen Systems.

Die Landesregierung wird prüfen, wie sich die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf den Landeshaushalt auswirkt.

Die Einführung der Grundsicherung zum 1. Januar 2003 (siehe auch nachfolgende Ausführungen) und die in Vorbereitung befindliche Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 1. Januar 2004 werden absehbar erhebliche Auswirkungen auf den Sozialhilfeaufwand und seine quotale Aufteilung zwischen Land und Kommunen haben. Das Land wird dies gemeinsam mit den Kommunen bewerten und gegebenenfalls das Quotale System der Sozialhilfe entsprechend weiter entwickeln.

Grundsicherungsgesetz

Im Entschließungsantrag wird kritisiert, dass die Bundesregierung die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Grundsicherung festgelegt hat. Ferner wird die volle Weitergabe des Bundeszuschusses und der im Landeshaushalt bereit gestellten Mittel an die Kommunen gefordert.

Mit Wirkung zum 01. Januar 2003 ist das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Kraft getreten (BGBl 2002 I S.1310, 1462). Die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Grundsicherung war für den Bundesgesetzgeber im Hinblick auf eine effektive Umsetzung der Ziele des Grundsicherungsgesetzes unabdingbar, da nur die Kreise und kreisfreien Städte zu einer flächendeckenden ortsnahen Versorgung der Anspruchsberechtigten in der Lage sind und über die für die Feststellung des Leistungsanspruches nötigen Erkenntnisse verfügen.

Nach dem Ausführungsgesetz des Landes zur Grundsicherung vom 30. November 2002 (GVObI Schl-H. S.239) nehmen die Kreise und kreisfreien Städte die Aufgaben der Grundsicherung als pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit wahr. Dabei hat das Land auch von der Möglichkeit der weitergehenden Aufgabendelegation Gebrauch gemacht und die Kreise ermächtigt, ihre amtsfreien Gemeinden und Ämter zu beauftragen, Aufgaben der Grundsicherung durchzuführen und dabei im Namen des Kreises zu entscheiden. Nach Mitteilung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz haben diese Möglichkeit alle Kreise in Schleswig-Holstein in Anspruch genommen.

Nach dem derzeitigen Stand der Umsetzung des Gesetzes lassen sich die Mehrkosten noch nicht dezidiert beziffern. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Anhaltswerten, auf deren Grundlage die kommunale Seite Nettokosten der Grundsicherung nach Abzug der Einsparungen in der Sozialhilfe in Höhe von 34,94 Mio. Euro jährlich ermittelt hat. Dieser Betrag wird in den Jahren 2003 und 2004 jeweils durch den Bundeszuschuss (20,38 Mio. Euro) sowie eine finanzielle Beteiligung des Landes (14,56 Mio. Euro) ausgeglichen, so dass die Grundsicherung für die Kommunen insgesamt kostenneutral umgesetzt wird. Das entspricht dem Ergebnis des Workshops zur Gemeindefinanzreform vom Mai vergangenen Jahres.

Kommunalisierung der Schulen in Bezug auf die Personalausstattung mit Lehrkräften

Der Entschließungsantrag spricht sich gegen eine Kommunalisierung der Schulen in Bezug auf die Personalausstattung mit Lehrkräften aus. Die Landesregierung tritt für eine stärkere Einbeziehung der Schulträger in die bildungspolitische Gesamtverantwortung für die Institution Schule ein. Dafür bieten die Thesen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages wie auch das Diskussionspapier ‚Zu Schulpolitik und Schulstrukturen in Schleswig-Holstein‘ des Städteverbandes Schleswig-Holstein gute Ansätze. In einer ‚Kommunalisierung‘ der Schulen im Sinne einer dienstrechtlichen Übernahme des Lehrpersonals durch die Schulträger sieht die Landesregierung neben einigen Vorteilen allerdings auch Nachteile. Daher verfolgt sie diesen Weg derzeit nicht.

Forderung nach einer echten Gesetzesfolgenabschätzung, d.h. Einbeziehung des zukünftigen Aufgabenträgers in das Gesetzgebungsverfahren (Konsultationsmechanismus)

Aus Sicht der Landesregierung stellt die zwischen Landesregierung und den Kommunalen Landesverbänden geschlossene Beteiligungsvereinbarung ein wirksames Instrument dar, das die Konsultation der Kommunen angemessen sicherstellt.

Konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik

Standardöffnung

Hinsichtlich der Forderung nach einer Öffnung von Standards verweise ich auf meine vorstehenden Ausführungen zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen (Drs. 15/2436). Eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik geht einher mit der geforderten Überprüfung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Überprüfen von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften der Landesregierung; Standardüberprüfung

Der Entschließungsantrag fordert eine Überprüfung aller Verordnungen. Generell sollen Verordnungen danach auf zehn Jahre, Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre befristet.

Nach der bisherigen Rechtslage werden Verordnungen regelmäßig anlässlich einer Änderung, sonst im Abstand von zehn Jahren, unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit überprüft (dauerhafte Rechtsbereinigung). Damit kann davon ausgegangen werden,

dass eine nennenswerte Anzahl nicht erforderlicher Verordnungen nicht existiert. Nach dem von der Landesregierung am 25. März 2003 beschlossenen Maßnahmenkatalog der Strukturkommission wird diese Prüfung durch eine auf fünf Jahre begrenzte Befristung der Verordnungen überlagert. Alle Verordnungen sind künftig mit dieser Geltungsdauer auszustatten. Lediglich Zuständigkeitsverordnungen und Verordnungen zur Umsetzung von Bundesrecht sind davon ausgenommen. Für die Befristung der bestehenden Verordnungen wird ein Verfahren entwickelt, das ausnahmslos alle Altverordnungen erfasst und entsprechend ergänzt. Vor Ablauf der Befristung wird in jedem Einzelfall zu entscheiden sein, ob und ggf. in welchem Umfang eine Verlängerung der Geltungsdauer auf weitere fünf Jahre erfolgen muss. Mit diesem Konzept geht die Landesregierung über den Entschließungsantrag hinaus.

Der Maßnahmenkatalog der Strukturkommission sieht auch die Reduzierung von veröffentlichten Verwaltungsvorschriften (Richtlinien und Erlasse) und deren grundsätzliche Befristung auf maximal fünf Jahre vor. Sie treten zunächst am 31. Dezember 2003 außer Kraft mit der Möglichkeit, unverzichtbare Vorschriften ab 1. Januar 2004 neu zu erlassen; Umfang und Detaillierung der Regelungen sind in diesem Fall zu überprüfen. Von vornherein unverzichtbare Vorschriften sind von dem Außerkrafttreten ausgenommen. Auch dieses Verfahren geht in ihrer Wirkung über den Entschließungsantrag hinaus.

Die beschriebenen Maßnahmen stellen zugleich sicher, dass die in den Vorschriften enthaltenen Standards regelmäßig anlässlich der anstehenden Verlängerung der Geltungsdauer der Vorschriften überprüft werden.

Für ergänzende Ausführungen in der Ausschussberatung steht das Innenministerium gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Ulrich Lorenz