



Bericht

der Landesregierung

**Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Kommunales zur
Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen dem Land und den Kommunen“**

Drucksache 15/ 244

Federführend ist der Innenminister

**Vorschläge der Landesregierung zur Beschlussempfehlung des
Sonderausschusses „Kommunales zur Weiterentwicklung der Beziehungen
zwischen dem Land und den Kommunen“**

	Seite
I. Vorschläge zur Änderung des Finanzausgleichgesetzes	3
II. Sonderausschüttung aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF)	5
III. Differenzierte Kreisumlage	13
IV. Interkommunaler Finanzausgleich der Kreise	22
V. Übertragung von Schulträgerschaften auf Kommunen	30
VI. Förderung von Gewerbegebieten	33
VII. Jugendhilfeausgaben	36

I. Vorschläge zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)

Beschlussempfehlung (Ziffer 1):

„Unter Berücksichtigung der dramatischen Haushaltssituation des Landes muss den kommunalen Gebietskörperschaften ein Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts ohne Änderung des Verbundsatzes im kommunalen Finanzausgleich zugemutet werden. Der Ausschuss spricht sich für eine generelle Überprüfung der Förderprogramme des Landes aus.“

Problem:

Der Sonderausschuss hat sich - ohne betragsmäßige Festlegung - für eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse zu Gunsten des Landeshaushalts ausgesprochen.

Die Landesregierung hat den Beschluss gefasst, die Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2001 bis 2004 jeweils um 100 Mio. DM zu kürzen.

Bislang ist jedoch nur im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2001 (§ 34) eine Kürzung um 100 Mio. DM im Jahr 2001 gesetzlich vorgeschlagen worden, da im Haushaltsgesetz keine über das Jahr 2001 hinaus geltenden Regelungen getroffen werden können.

Lösungsvorschlag:

Die Landesregierung regt an, eine gesetzliche Regelung zu treffen, nach der die Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2001 bis 2004 um jeweils 100 Mio. DM gekürzt wird.

Das FAG wäre wie in der Anlage dargestellt zu ändern.

Der Empfehlung des Sonderausschusses, eine generelle Überprüfung der Förderprogramme des Landes vorzunehmen, ist die Landesregierung nachgekommen. Die Landesregierung hat Kürzungsvorschläge, soweit sie solche für verantwortbar hält, erarbeitet und vorgelegt.

Erforderliche Änderung des FAG**Anlage zu I.****Geltendes Recht****Vorschlag****§ 5****Finanzausgleichsmasse**

(1) Das Land stellt für die in § 7 bezeichneten allgemeinen Finanzausgleichsmasse und Zweckzuweisungen jährlich 19,0 % (Verbundsatz)

(1) (Satz 1 bis Nr. 4 unverändert)

1. des dem Land zustehenden Aufkommens aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Artikel 106 Abs. 3 und Artikel 107 Abs. 1 des Grundgesetzes) unter Berücksichtigung der Zahlungen des Landes an den Fonds „Deutsche Einheit“ und der Zuweisung des Landes an die Gemeinden nach § 31 a,
2. des Aufkommens aus der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer, der Grunderwerbsteuer, der Biersteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuern mit Ausnahme der Totalisatorsteuer (Landessteuern nach Artikel 106 Abs. 2 des Grundgesetzes),
3. der Einnahmen des Landes aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes) sowie
4. der Einnahmen des Landes aus den Zuweisungen im Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes)

(Verbundgrundlagen) zuzüglich eines Betrages von jährlich 11,54 Millionen DM zur Verfügung abzüglich eines Betrages von jährlich 50 Millionen DM in den Finanzausgleichsjahren 1999 und 2000 (Finanzausgleichsmasse). Durch die Veränderung von Regulierungen und Standards, die auf Vorschlag der Landesverbände der Gemeinden und Kreise oder des Landes eintreten, sollen in den Jahren 1999 und 2000 bei den Gemeinden, Kreisen und Ämtern Kosten in Höhe von 15 Millionen DM jährlich eingespart werden. Werden diese Kosteneinsparungen nicht erreicht, wird der Unterschiedsbetrag aus den Jahren 1999 und 2000 im Jahr 2001 in einer Summe der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Das Innenministerium stellt die Höhe der Kosteneinsparungen im Einvernehmen mit den Landesverbänden der Gemeinden und Kreise fest. Hat das Land im Länderfinanzausgleich (Satz 1 Nr. 4) Zahlungen zu leisten, ermäßigen sich die Verbundgrundlagen nach Satz 1 Nr. 1 bis 3 um den Betrag, den das Land zu entrichten hat.

.....(Verbundgrundlagen) zuzüglich eines Betrages von jährlich 11,54 Millionen DM zur Verfügung abzüglich eines Betrages von jährlich 100 Millionen DM in den Finanzausgleichsjahren 2001 bis 2004 (Finanzausgleichsmasse). Hat das Land im Länderfinanzausgleich (Satz 1 Nr. 4) Zahlungen zu leisten.....

(2) Die Finanzausgleichsmasse wird für jedes Haushaltsjahr nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan festgesetzt. Eine Änderung der Ansätze durch Nachtragshaushaltspläne wird für den Finanzausgleich des laufenden Haushaltsjahres nicht berücksichtigt.

(2) (unverändert)

(3) Ein Unterschied zwischen den Ansätzen im ursprünglichen Landeshaushaltsplan und den Ist-Einnahmen wird spätestens bei der Finanzausgleichsmasse des Haushaltsjahres berücksichtigt, das dem Zeitpunkt der Feststellung der Ist-Einnahmen folgt.

(3) (unverändert)

II. Sonderausschüttung aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF)

Beschlussempfehlung Ziffer 2 Buchst. a):

„Es wird empfohlen, eine Sonderausschüttung aus den Mitteln des KIF in Höhe von insgesamt 200 Millionen DM für investive Maßnahmen vorzunehmen. Durch die Sonderausschüttung sollen Schulbausanierungs- und Schulbaumaßnahmen sowie allgemeine Investitionsmaßnahmen von Kommunen gefördert werden.

Die Landesregierung wird beauftragt, Vorschläge zur Ergänzung des § 19 FAG um eine auf vier Jahre befristete Regelung zur Öffnung des KIF für die Finanzierung von allgemeinen Investitionsmaßnahmen zu erarbeiten.

Hierbei sollen eine in Absprache mit den kommunalen Landesverbänden zu erarbeitende Auflistung von zu fördernden allgemeinen Investitionsmaßnahmen sowie Vorschriften zur Regelung eines vereinfachten Bewilligungsverfahrens in § 19 FAG eingefügt werden.

Die in § 19 Abs. 4 Nr. 17 FAG normierte Förderungsmöglichkeit für Schulbausanierungsmaßnahmen soll verstärkt umgesetzt werden.“

Problem:

Infolge der unzureichenden Entwicklung der Einnahmen bei steigendem Ausgabenbedarf ist bei zahlreichen Kommunen ein Investitionsstau eingetreten. Insbesondere die Schulbau- und Schulbausanierungsmaßnahmen sind hiervon betroffen. Ohne zusätzliche Investitionsmittel ist eine Besserung dieser Situation nicht zu erwarten.

Lösungsvorschläge:

Entsprechend dem Prüfungsauftrag des Sonderausschusses sind zwischen Innenministerium, Bildungsministerium, Finanzministerium, kommunalen Landesverbänden und Investitionsbank verschiedene Lösungsmodelle eingehend diskutiert worden. Dabei wurden die Modelle an drei Zielsetzungen gemessen:

- Bereitstellung hinreichender Finanzierungsmittel für die Schulbaumaßnahmen (Sanierung, Neubau, Erweiterung und Umbau) ohne zu starke Schwächung des KIF,

- Effizienz hinsichtlich des Abbaus des Investitionsstaus einschließlich Akzeptanz im kommunalen Bereich,
- Erhaltung des Vermögens des KIF, d.h. Vermeidung eines Vermögensverzehr.

Im Mittelpunkt stand die Schaffung eines Sonderprogramms Schulbau, das den zügigen Abbau des Neubau- und Sanierungsstaus im Schulbereich zum Ziel hat. Der derzeitig bekannte Finanzbedarf für Investitionen und Sanierungen im Bereich des Schulbaus beträgt landesweit ca. 500 Mio. DM.

Daneben wurden aber auch weitere Maßnahmen zur flexibleren Handhabung des KIF erörtert wie die Einführung der Zuschussgewährung aus dem KIF, die Streichung des Förderkatalogs und damit Öffnung für weitere Investitionsfelder oder wie die Schaffung von alternativen Darlehensangeboten mit veränderten Darlehensbedingungen (z.B. Annuitätsdarlehen und Kurzläufer).

Unabhängig von der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses hat sich auch der Beirat für den Kommunalen Investitionsfonds, dem Vertreterinnen und Vertreter des Innenministerium, des Finanzministeriums, der Investitionsbank und der kommunalen Landesverbände angehören, Möglichkeiten für eine Reform des KIF erörtert. Nach seinen Vorstellungen sollten der KIF für alle kommunalen Infrastrukturmaßnahmen (mit Negativabgrenzung) geöffnet, die Gewährung von Zuschüssen in Höhe des jährlich erwirtschafteten Überschussanteils vorgesehen und insbesondere Schulbaumaßnahmen zum raschen Abbau des Neubau- und Sanierungsstaus verstärkt unterstützt werden.

Vorschlag a):

Es werden - entsprechend der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses - dem KIF vier Jahre lang jeweils 50 Mio. DM entnommen und für investive Maßnahmen der Kommunen eingesetzt.

Dieses Modell fand nicht die Zustimmung der kommunalen Landesverbände. Die mit der Mittelentnahme verbundene Eigenkapitalsenkung des Fonds hätte eine radikale Senkung des Darlehens-Bewilligungsvolumens auf Jahre zur Folge.

Vorschlag b):

Modell zum Abbau des Sanierungsstaus bei Schulen

Dem Ziel des Landtagsauftrages sowie den Überlegungen des Beirates für den kommunalen Investitionsfonds folgend hat das Innenministerium in Abstimmung mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur und den kommunalen Landesverbänden einen Vorschlag entwickelt, der eine verstärkte Inanspruchnahme des KIF bei Schulbaumaßnahmen ermöglicht.

Das Modell hat in Vorerörterungen mit den kommunalen Landesverbänden unter Beteiligung auch des Ministeriums für Finanzen und Energie breiten Konsens gefunden.

Es handelt sich dabei um ein Finanzierungsmodell mit einem möglichen Investitionsvolumen von bis zu 330 Mio. DM, für das innerhalb von fünf Jahren 250 Mio. DM besonders zinsgünstige Darlehensmittel in einem Sonderprogramm bereitgestellt werden.

Von dem möglichen langjährigen Bewilligungsvolumen des KIF von rd. 150 Mio. DM jährlich werden fünf Jahre lang jeweils 50 Mio. DM für Schulbaumaßnahmen verwandt. Dabei werden die zu erwartenden Zuschüsse aus dem Schulbaufonds fünf Jahre lang zinsgünstig zwischenfinanziert. Die zwischenfinanzierten Zuschussmittel werden - um fünf Jahre zeitversetzt - vom sechsten bis zehnten Jahr aus dem Schulbaufonds in Höhe von rd. 20 Mio. DM pro Jahr an den KIF zurückgezahlt und die Zwischenfinanzierung somit durch einen Zuschuss abgelöst. (Dem Schulbaufonds stehen dadurch ab 2006 für fünf Jahre nur noch 40 statt 60 Mio. DM zur Verfügung.)

Darstellung des Modells in seinen Grundzügen:

Investitionsvolumen für Schulbaumaßnahmen pro Jahr	66,7 Mio. DM
Eigenmittel der Schulträger (25 %)	<u>16,7 Mio. DM</u>
Sonderprogramm Schulbau	50,0 Mio. DM

Die nach Abzug der von den Schulträgern aufzubringenden Eigenmittel verbleibenden Finanzierungskosten (75 % = 50 Mio. DM) werden 5 Jahre lang mit einem Darlehen aus dem Sonderprogramm zu 1,5 % finanziert. Nach Ablauf von 5 Jahren erfolgt die Ablösung des Zuschussanteils (20 Mio. DM) aus dem Schulbaufonds. Ab dem sechsten Jahr wird der verbleibende Darlehensbetrag, soweit er noch nicht getilgt ist, zu den normalen Darlehensbedingungen des KIF mit 4,5 % weiterverzinst.

Für die Kommunen besteht der Vorteil darin, dass sie nicht noch viele Jahre auf die Zuschüsse aus dem Schulbaufonds warten müssen, sondern nicht nur diese Zuschüsse aus dem Schulbaufonds für einen geringen Zinssatz von nur 1,5 % für fünf Jahre vorfinanziert erhalten, sondern auch die ergänzenden Darlehensmittel aus dem Sonderprogramm in den ersten fünf Jahren nur mit 1,5 % zu verzinsen brauchen. Insgesamt sind die von den Schulträgern aufzuwendenden Zinsen in den ersten fünf Jahren geringer, als wenn der Zuschuss aus dem Schulbaufonds sofort ausgezahlt würde und die restlichen Darlehensmittel sofort mit dem normalen Zinssatz von 4,5 % zu verzinsen wären.

Durch das Sonderprogramm erhalten die Kommunen unter Zugrundelegung des zur Zeit geltenden Zinssatzes von 4,5 % p.a. für KIF-Darlehen insgesamt eine Zinsentlastung von rd. 37 Mio. DM.

Ein weiterer Vorteil dieses Finanzierungsmodells läge darin, dass durch die Vorfinanzierung des KIF ein Investitionsschub bei den kommunalen Schulträgern ermöglicht würde, der den akuten Stau bei Sanierungen und Neubauten im Schulbau abbauen könnte.

Auch die Substanz des KIF wird bei diesem Modell geschont. Für sonstige Maßnahmen aus dem KIF stünden in den Jahren 2001 bis 2005 noch 100 Mio. DM neben den 50 Mio. DM für Schulbausanierungen zur Verfügung. Ab 2006 würde sich das Bewilligungsvolumen des KIF lediglich von 150 Mio. DM auf etwa 140 Mio. DM vermindern.

Der Vorschlag wäre ohne Änderung des § 19 FAG umsetzbar; die erforderlichen Regelungen wären in den Richtlinien zum KIF zu treffen.

Vorschläge für eine weitere Ausgestaltung des Kommunalen Investitionsfonds

Neben der Einrichtung des Sonderprogramms zum Abbau des Sanierungsstaus an Schulen wird vorgeschlagen, § 19 FAG in folgenden Punkten zu ändern:

- Schaffung der Möglichkeit, neben Darlehen auch Zuschüsse für kommunale

- Infrastrukturmaßnahmen gewähren zu können,
- Streichung des Förderkatalogs, jedoch Negativabgrenzung nicht förderungsfähiger Investitionsmaßnahmen,
 - Aufnahme der Förderungsfähigkeit von Wasser- und Bodenverbänden, soweit sie kommunale Aufgaben wahrnehmen.

Das FAG wäre wie in der Anlage dargestellt zu ändern.

Zur Verbesserung der Einsatzmöglichkeiten der KIF-Mittel sollte in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden in § 19 FAG die Möglichkeit aufgenommen werden, aus dem KIF künftig auch Zuschüsse bis zur Höhe des jährlichen Überschusses für besondere Förderungsschwerpunkte gewähren zu können. Im Jahr 1999 hatte der Fonds rd. 10 Mio DM erwirtschaftet. Durch die Begrenzung des Zuschussvolumens würde das Vermögen des KIF nicht gefährdet werden und ein Substanzverzehr nicht eintreten.

Da der Förderkatalog in § 19 FAG zwischenzeitlich ohnehin fast alle kommunalen Infrastrukturprojekte umfasst, sollte in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden der bisherige Förderkatalog aufgehoben und durch die generelle Fördermöglichkeit kommunaler Infrastrukturmaßnahmen ersetzt werden.

Nach der Änderung des Landeswassergesetzes (LWG) und des Ausführungsgesetzes zum Wasserverbandsgesetz können die Gemeinden die Aufgabe der Abwasserbeseitigung auf Wasser- und Bodenverbände übertragen, in denen sie Mitglied sind. Die Wasser- und Bodenverbände nehmen insoweit kommunale Aufgaben wahr. Nach dem Wortlaut des § 19 Abs. 4 Satz 1 FAG sind die Wasser- und Bodenverbände nicht förderungsfähig, da sie keine Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) sind, sondern auf dem Wasserverbandsgesetz beruhen.

Hier ist durch die Änderung des LWG eine unbeabsichtigte Regelungslücke entstanden. Überträgt man die Aufgabe, wäre es folgerichtig, auch die bereits gewährten Darlehen zu übertragen und den Wasser- und Bodenverbänden die Möglichkeit einzuräumen, selbst Darlehen aus dem KIF zu beantragen.

Durch eine Ergänzung in § 19 Abs. 4 FAG sollte die eingetretene Regelungslücke behoben werden.

Die vom Sonderausschuss angeregte Modifikation der Förderkonditionen für die Erschließung von Gewerbegebieten - vgl. Beschlussempfehlung Ziffer 2 Buchst. f (Förderung von Gewerbegebieten) - soll hinsichtlich der Förderungsmöglichkeit durch den KIF im Einvernehmen mit den kommunalen Landesverbänden in eine KIF-Richtlinienänderung einfließen, die bei der Förderung von Grunderwerb und Erschließung sowohl von Gewerbe- als auch von Wohnbauflächen eine maximale Darlehenslaufzeit von wahlweise drei bis fünf Jahren festschreibt. Erfahrungsgemäß erreichen die kommunalen Antragsteller während dieses Zeitraums im Regelfall die Refinanzierung dieser Vorhaben. Eventuelle „Mitnahmeeffekte“ werden damit weitestgehend ausgeschlossen und die frei werdenden Mittel könnten entsprechend zeitnah für andere notwendige kommunale Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden.

Zu der vom Sonderausschuss angeregten Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens in § 19 FAG ist darauf hinzuweisen, dass der KIF seit Jahren - unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften - so verwaltungsökonomisch wie möglich abgewickelt wird:

- Darlehen werden im Wege der Festbetragsfinanzierung gewährt
- es wird nur ein vereinfachter Verwendungsnachweis verlangt
- Bewilligungen werden nach grundsätzlicher Absprache im KIF-Beirat vom Innenministerium ausgesprochen
- die finanzielle Abwicklung erfolgt durch die Investitionsbank
- die Antragsformulare sind auch unter Berücksichtigung der Bemerkungen des LRH überarbeitet worden
- eine elektronische Antragstellung wird derzeit geprüft.

Weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens werden - auch in Übereinstimmung mit den kommunalen Landesverbänden - nicht gesehen.

Erforderliche Änderung des FAG
Geltendes Recht

Anlage zu II.
Zu Vorschlag b)

§ 19
Kommunaler Investitionsfonds

(1) Der bei der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Landesbank) gebildete Fonds zur Vergabe von Darlehen für wirtschaftsfördernde und umweltschützende Maßnahmen (Kommunaler Investitionsfonds) ist ein rechtlich unselbständiges, zweckgebundenes Sondervermögen des Landes nach § 26 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung. Es wird von der Landesbank im Auftrage des Innenministeriums treuhänderisch verwaltet.

(2) Von dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds nach Absatz 1 wird zum Stichtag 1. Januar 2000 ein Betrag von 24 Millionen DM entnommen. Er bildet ein rechtlich unselbständiges, zweckgebundenes Sondervermögen des Landes nach § 26 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung (Sondervermögen Landesfeuerweherschule), das vom Ministerium für Finanzen und Energie verwaltet wird. Die Mittel sind für die Herrichtung und Erweiterung der Landesfeuerweherschule einschließlich der Einrichtungskosten zu verwenden und mit dem jährlich erforderlichen Betrag dem Landeshaushalt zuzuführen. Soweit das Sondervermögen nicht in Anspruch genommen wird, ist es zu marktgerechten Zinsen vom Land zu verzinsen. Nach Abschluss der Maßnahme wird das Sondervermögen Landesfeuerweherschule aufgelöst. Die verbleibenden Mittel und die Zinsen sind dem Kommunalen Investitionsfonds zuzuführen. Das Land führt bis zur Höhe der nach Satz 3 in Anspruch genommenen Mittel ab 2003 jährlich 0,4 Millionen Euro dem Vermögen des Kommunalen Investitionsfonds aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer zu.

(3) Die Landesbank ist ermächtigt, für den Kommunalen Investitionsfonds Kapitalmarktmittel aufzunehmen; die Schulden des Fonds dürfen sein Nettovermögen nicht überschreiten.

(4) Die Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände erhalten aus dem Kommunalen Investitionsfonds Darlehen für wirtschaftsfördernde und umweltschützende Maßnahmen, insbesondere für

1. den Straßenbau, und zwar für den Bau und Ausbau von
 - a) Straßen, die der inneren Verkehrsaufschließung dienen, und von öffentlichen Parkflächen,
 - b) Gemeindeverbindungsstraßen sowie Gemeindestraßen, die Zubringerstraßen zu Bundes- und Landesstraßen sind,
2. die Einrichtung von Fußgängerzonen,
3. den Erwerb und die Erschließung von Bauland oder gewerblich genutztem Gelände, insbesondere in zentralen Orten,
4. den Ausbau der Abwasserbeseitigung,
5. den Bau von Abfallbeseitigungsanlagen,

(1) Fonds zur Vergabe von Darlehen und Zuschüssen für kommunale Infrastrukturinvestitionen (Kommunaler Investitionsfonds) ist ein

(im übrigen unverändert)

(2) (unverändert)

(3) (unverändert)

(4) Die Gemeinden, Kreise, Ämter, Zweckverbände sowie Wasser- und Bodenverbände, soweit sie kommunale Aufgaben wahrnehmen, erhalten aus dem Kommunalen Investitionsfonds Darlehen und Zuschüsse für kommunale Infrastrukturmaßnahmen. Von der Förderung ausgeschlossen sind Finanzierungen von Krankenhäusern, sonstigen kommunalen Einrichtungen des Gesundheitswesens und Pflegedienstes sowie Kraftwerksanlagen zur Energie- und Wärmeversorgung.

6. den Ausbau und die Modernisierung von kommunalen Hafenanlagen,
7. die Förderung von Tourismuseinrichtungen in Tourismusgemeinden,
8. die Förderung von Naherholungsmaßnahmen,
9. den Bau und Erwerb von Verwaltungsgebäuden,
10. den Bau von Feuerwehrgerätehäusern,
11. die Durchführung kommunaler Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
12. den naturnahen Bau oder Ausbau von Regenrückhalteanlagen,
13. die Durchführung von Gefährdungsabschätzungen von altlastenverdächtigen Flächen sowie von Sanierungsuntersuchungen und Sanierungen von Altablagerungen und Altstandorten,
14. den Bau und Ausbau von Nah- und Fernwärmenetzen in Verbindung mit Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung und in Verbindung mit Biomasseanlagen als Heiz- bzw. Heizkraftwerke,
15. Investitionen zur nachträglichen Wärmedämmung und Stromsparmaßnahmen in öffentlichen Verwaltungsgebäuden,
16. den Bau und die Erweiterung kommunaler Sportstätten sowie für Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Sportstätten und
17. den Bau und die Erweiterung von Schulen sowie für Sanierungsmaßnahmen an Schulen.

(5) Zuschüsse können in Höhe des jährlich erwirtschafteten Überschusses des Kommunalen Investitionsfonds im Benehmen mit den Landesverbänden der Gemeinden und Kreise in den Folgejahren für jährlich neu festzulegende Förderschwerpunkte vergeben werden.

- | | | |
|---|-----|---------------------------------|
| (5) Über den Kommunalen Investitionsfonds verfügt das Innenministerium. | (6) | (bisheriger Abs.5, unverändert) |
| (6) Die Zins- und Tilgungsleistungen für die Darlehen fließen dem Kommunalen Investitionsfonds wieder zu. | (7) | (bisheriger Abs.6, unverändert) |
| (7) Bei einer Auflösung des Kommunalen Investitionsfonds wird das verbleibende Vermögen den nach § 7 Abs. 2 zu verteilenden Beträgen zugeführt. | (8) | (bisheriger Abs.7, unverändert) |

III. Differenzierte Kreisumlage

Beschlussempfehlung (Ziffer 2 Buchst. b):

„§ 28 FAG ist um eine Regelung zu ergänzen, welche es den Kreisen ermöglicht, nach selbst festzulegenden Kriterien die Möglichkeit zu schaffen, dass bei der Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden zur Kreisumlage solche Gemeinden entweder befreit oder mit vermindertem Anteil veranlagt werden, die aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion Aufgaben für eine Region wahrnehmen, deren Erfüllung durch die Belastung mit einer unverminderten Kreisumlage gefährdet wäre.“

Problem:

Nach der geltenden Regelung in § 28 FAG ist vom Kreis ein einheitlicher Kreisumlagesatz für die allgemeine Kreisumlage und ggf. ein einheitlicher Umlagesatz für die zusätzliche Kreisumlage festzusetzen. Die Umlagesätze sind auf die gesetzlich definierten Umlagegrundlagen anzuwenden. Eine Differenzierungsmöglichkeit ist nicht vorgesehen.

Lösungsvorschläge:

Um der kommunalen Selbstverwaltung mehr Gestaltungsfreiheit bei der Erhebung der Kreisumlage einzuräumen, könnte die Kreisumlageerhebung stärker differenziert werden. Dabei müssen die vom Kreis zu beschließenden Umlagemerkmale aber für alle Gemeinden des Kreises gleichermaßen gelten; sie müssen dem Grundsatz der gleichmäßigen Belastung, wie er auch im Abgabenrecht zwischen Staat und Bürger anerkannt ist, entsprechen.

Die Vorschläge b) bis d) sind als Angebote an die Kommunen zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kreise zu verstehen und wären einzeln oder auch additiv umsetzbar.

Vorschlag a):

§ 28 FAG wird um eine Vorschrift ergänzt, die den Forderungen des Sonderausschusses nachkommt.

Der neu einzufügende Absatz könnte wie folgt lauten:

„(x) Nimmt eine Gemeinde aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion Aufgaben für eine Region wahr, deren Erfüllung durch die Belastung mit einer unverminderten Kreisumlage gefährdet wäre, kann der Kreis nach selbst festzulegenden Kriterien die Gemeinde ganz oder teilweise von der Kreisumlage befreien.“

Dieser Vorschlag knüpft eng an die zentralörtliche Funktion und der mit ihr verbundenen Haushaltsführung der einzelnen Gemeinde an. Durch die „Individualisierung“ würde die Kreisumlagefestlegung zu einer - wenn auch an bestimmten Kriterien ausgerichteten - Ermessensentscheidung des Kreises werden. Kreisumlagevermindierungen bei den einen Gemeinden gehen zwangsläufig zu Lasten anderer Gemeinden. Eine daraus resultierende unterschiedliche Behandlung der Gemeinden im Kreis sowie ein Mangel an Berechenbarkeit und Nachprüfbarkeit trägt den Keim der Rechtsunsicherheit und Streit anfälligkeit in sich. Ziel sollte es jedoch sein, den Kreisen und Gemeinden festgelegte und nachvollziehbare Maßstäbe vorzugeben, die eine zügige und klare Berechnung der Kreisumlage zulassen und beiden Seiten haushaltmäßige Planungssicherheit ermöglichen.

Der Vorschlag dürfte wenig geeignet sein, den Kreisen (und Gemeinden) ein flexibles Instrument zur Differenzierung der Kreisumlage an die Hand zu geben. Nach Vorerörterung mit den kommunalen Landesverbänden stößt ein solches Modell auch bei ihnen auf Ablehnung.

Vorschlag b):

Es könnte den Kreisen ermöglicht werden, für die einzelnen Steuerkraftzahlen der Gemeinden - die Steuerkraftmesszahl setzt sich derzeit aus sechs einzelnen Steuerkraftzahlen zusammen - unterschiedliche Umlagesätze festzulegen.

Nach geltendem Recht wird die Kreisumlage nach einem einheitlichen Umlagesatz bemessen, der auf die Umlagegrundlagen anzuwenden ist. Die Möglichkeit, die Kreisumlage nach differenzierten Umlagesätzen zu erheben, gab es bereits bis 1973. Allerdings gab es seinerzeit noch nicht das Instrument der zusätzlichen Kreisumlage.

Heute setzt sich die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde aus folgenden sechs Steuerkraftzahlen nach § 10 FAG zusammen:

Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Zuweisung nach § 31 a FAG (Familienleistungsausgleich).

Für die Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen und der Kreisumlage treten noch die Gemeindeschlüsselzuweisungen hinzu oder ist die Finanzausgleichsumlage abzusetzen.

Bei einer Differenzierung der Umlagesätze für die einzelnen Steuerkraftzahlen wäre eine Begrenzung der „Bandbreite“ sinnvoll, wie sie bereits in der früheren Regelung festgelegt war.

Die Möglichkeit der Differenzierung würde zwar das Konfliktpotential auf der kommunalen Ebene verschärfen. Das gilt sowohl zwischen Kreis und Gemeinden als auch zwischen den Gemeinden des Kreises (je nach Betroffenheit), wenn die einzelnen Steuerkraftzahlen unterschiedlich gewichtet würden. Andererseits würde den Kreisen lediglich die Möglichkeit der Differenzierung eröffnet; es bliebe ihnen unbenommen, für alle Steuerkraftzahlen den gleichen Umlagesatz - wie bisher - zu beschließen.

Das Finanzausgleichsgesetz wäre wie in Anlage 1 dargestellt zu ändern.

Nach Vorerörterung mit den kommunalen Landesverbänden findet das Modell jedoch nicht die Zustimmung der kommunalen Landesverbände.

Vorschlag c):

Es könnte der Schwellenwert für die zusätzliche Kreisumlage abgesenkt werden, damit die Kreise von ihren besonders steuerstarken Gemeinden mehr Finanzmittel zur Deckung ihres Ausgabenbedarfs abschöpfen können.

Mit der zusätzlichen Kreisumlage nach § 28 Abs. 4 FAG sollen die besonders steuerstarken Gemeinden neben der allgemeinen Kreisumlage nach § 28 Abs. 2 FAG

einen weiteren Finanzbeitrag an den Kreis leisten. Die zusätzliche Kreisumlage wird im Jahr 2000 in 7 Kreisen erhoben und erbringt rd. 5,1 Mio. DM; das Aufkommen der allgemeinen Kreisumlage beläuft sich dagegen auf insgesamt rd. 928 Mio. DM.

Der Schwellenwert für die zusätzliche Kreisumlage liegt heute bei 130 % der Ausgangsmesszahl. Das bedeutet (am Beispiel DM je Einwohner): liegt die Steuerkraft einer Gemeinde abzüglich Finanzausgleichsumlage (in DM je Einwohner) über 130 % des Grundbetrages, so ist der übersteigende Betrag Umlagegrundlage für die zusätzliche Kreisumlage.

Dieser - heute feste - Schwellenwert von 130 % könnte auf „mindestens 110 %“ abgesenkt werden mit der Möglichkeit für die Kreise, ihn auch höher festlegen zu können. Damit könnten die Kreise mehr Gemeinden zur zusätzlichen Kreisumlage heranziehen. Mit dem vom Kreis ebenfalls festzulegenden Umlagesatz (oder differenzierten Umlagesätzen, vgl. Vorschlag b) für die zusätzliche Kreisumlage könnte jeder Kreis nach eigenem Ermessen seine besonders steuerstarken Gemeinden stärker zur Kreisfinanzierung heranziehen.

Mit der Absenkung des Schwellenwertes für die zusätzliche Kreisumlage auf einen Mindestschwellenwert hätte jeder Kreis ein flexibles Instrument, die Grenze für besondere Steuerstärke seiner Gemeinden, die zu einer zusätzlichen Kreisumlage führt, kreisindividuell selbst zu bestimmen (was von Kreis zu Kreis durchaus unterschiedlich gesehen werden kann). Mit der Möglichkeit der Festlegung des Schwellenwertes (mindestens 110 % oder höher) und der Festlegung eines gesonderten Umlagesatzes für die zusätzliche Kreisumlage wäre der Kreis in der Lage, eine seinem Finanzbedarf einerseits und der finanziellen Belastbarkeit seiner Gemeinden andererseits Rechnung tragende Umlagehöhe festzulegen.

Die finanziellen Auswirkungen, berechnet auf der Basis der Finanzausgleichsdaten im Finanzausgleichsjahr 2000, sind in der Anlage 3 dargestellt.

Das Finanzausgleichsgesetz wäre wie in Anlage 2 dargestellt zu ändern.

Nach Vorerörterung mit den kommunalen Landesverbänden wird dieses Modell von ihnen kritisch eingeschätzt.

Vorschlag d):

Eine weitere kreisinterne Steuerungsmöglichkeit könnte durch die Aufnahme einer zusätzlichen Bestimmung geschaffen werden, die eine Differenzierung nach einer unterschiedlichen Verteilung der Aufgaben zwischen dem Landkreis und seinen Gemeinden zulässt. Die Vorschrift (nach dem Muster des niedersächsischen FAG) könnte lauten:

„(x) Der Landkreis kann die finanziellen Folgen von Vereinbarungen zwischen dem Landkreis und einer oder mehrerer Gemeinden, durch die von der allgemeinen Verteilung der Aufgaben zwischen dem Landkreis und den Gemeinden abgewichen wird, bei der Kreisumlage der betroffenen Gemeinde oder Gemeinden berücksichtigen.“

Anzumerken ist zu diesem Vorschlag, dass eine solche Differenzierungsmöglichkeit bei der Kreisumlage auch die übrigen Gemeinden als Kreisumlageaufbringer tangiert. Der Zweck könnte - losgelöst von der Kreisumlage - ebenso gut durch unmittelbare Kostenausgleichsvereinbarungen zwischen dem Kreis und den betroffenen Gemeinden erreicht werden.

Nach Vorerörterung mit den kommunalen Landesverbänden halten diese eine Ergänzung des § 28 FAG in der angeregten Weise für erwägenswert.

Anlage III.1

Erforderliche Änderung des FAG

Geltendes Recht	Vorschlag b)
§ 28 Kreisumlage	
(1) Soweit die sonstigen Einnahmen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken zu erheben (Kreisumlage).	(1) (unverändert)
(2) Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr in einem Vomhundertsatz der Umlagegrundlagen (Umlagesatz) bemessen. Umlagegrundlagen sind die für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen (§ 10) und die Gemeindeschlüsselzuweisungen (§ 8) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30).	(2) ... in Vomhundertsätzen der Umlagegrundlagen (Umlagesätze) ... (im übrigen unverändert)
(3) Die Kreise haben vor jeder Entscheidung über eine Veränderung des Umlagesatzes die hauptamtlich verwalteten kreisangehörigen Gemeinden sowie die Ämter anzuhören. Erfolgt die Beschlussfassung über die Festsetzung oder Änderung des Umlagesatzes für die Kreisumlage nach dem 30. Juni eines Jahres, darf dieser den bisherigen Umlagesatz nicht übersteigen.	(3) Werden die Vomhundertsätze, die der Kreis von den Steuerkraftzahlen der einzelnen Steuern als Kreisumlage erhebt (Umlagesätze), verschieden festgesetzt, so darf der höchste Umlagesatz den niedrigsten um nicht mehr als ein Drittel übersteigen. Der Umlagesatz der Schlüsselzuweisungen darf nicht höher sein als der niedrigste Umlagesatz der Steuerkraftzahlen. Für die Finanzausgleichsumlage gilt der für die Schlüsselzuweisungen festgesetzte Umlagesatz.
(4) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (§ 10) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30) 130 % ihrer Ausgangsmesszahl (§ 9), hat der Kreis von dem übersteigenden Betrag eine zusätzliche Kreisumlage zu erheben. Der Umlagesatz für die zusätzliche Kreisumlage darf den Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage nach Absatz 2 nicht übersteigen.	(4) (bisheriger Absatz 3) Änderung „Umlagesatz“ in „Umlagesätze“ (im übrigen unverändert)
(5) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (§ 10) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30) 130 % ihrer Ausgangsmesszahl (§ 9), hat der Kreis von dem übersteigenden Betrag eine zusätzliche Kreisumlage zu erheben. Der Umlagesatz für die zusätzliche Kreisumlage darf den Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage nach Absatz 2 nicht übersteigen.	(5) (bisheriger Absatz 4) Änderung „Umlagesatz“ in „Umlagesätze“ (im übrigen unverändert)
(6) Die Kreisumlage ist monatlich zu zahlen. Für rückständige Beträge können Verzugszinsen erhoben werden.	(6) (bisheriger Absatz 5, unverändert)

Anlage III.2

Erforderliche Änderung des FAG

Geltendes Recht		Vorschlag c)
§ 28 Kreisumlage		
(1) Soweit die sonstigen Einnahmen eines Kreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken zu erheben (Kreisumlage).	(1)	(unverändert)
(2) Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr in einem Vomhundertsatz der Umlagegrundlagen (Umlagesatz) bemessen. Umlagegrundlagen sind die für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen (§ 10) und die Gemeindeschlüsselzuweisungen (§ 8) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30).	(2)	(unverändert)
(3) Die Kreise haben vor jeder Entscheidung über eine Veränderung des Umlagesatzes die hauptamtlich verwalteten kreisangehörigen Gemeinden sowie die Ämter anzuhören. Erfolgt die Beschlussfassung über die Festsetzung oder Änderung des Umlagesatzes für die Kreisumlage nach dem 30. Juni eines Jahres, darf dieser den bisherigen Umlagesatz nicht übersteigen.	(3)	(unverändert)
(4) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (§ 10) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30) 130 % ihrer Ausgangsmesszahl (§ 9), hat der Kreis von dem übersteigenden Betrag eine zusätzliche Kreisumlage zu erheben. Der Umlagesatz für die zusätzliche Kreisumlage darf den Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage nach Absatz 2 nicht übersteigen.		(4) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (§ 10) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30) einen vom Kreis festzusetzenden Prozentsatz ihrer Ausgangsmesszahl (§ 9), hat der Kreis von dem übersteigenden Betrag eine zusätzliche Kreisumlage zu erheben. Der Prozentsatz nach Satz 1 darf 110 % nicht unterschreiten. Der Umlagesatz für die zusätzliche Kreisumlage darf den Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage nach Absatz 2 nicht übersteigen.
(5) Die Kreisumlage ist monatlich zu zahlen. Für rückständige Beträge können Verzugszinsen erhoben werden.	(5)	(unverändert)

Anlage III.3

Proberechnung zu Vorschlag c):
Absenkung des Schwellenwertes für die zusätzliche Kreisumlage
von 130 % auf 110 % der Ausgangsmesszahl (mit Angabe des Umlagesatzes
für die zusätzliche Kreisumlage im Jahr 2000 sowie
- zum Vergleich, Spalte 3 - die Höhe des erforderlichen Umlagesatzes,
um nur ein gleich hohes Umlageaufkommen wie nach
geltendem Recht zu erzielen) - in 1 000 DM -

Betroffene Gemeinden	Zusätzliche Kreisumlage		
	nach gelt. Recht (Schwelle 130 %)	nach Vorschlag c) (Schwelle 110 %)	
		mit gelt. Umlagesatz	mit reduz. Umlagesatz
	1	2	3
Dithmarschen	(31 %)	(31 %)	(16,8 %)
Brunsbüttel	1 560,1	2 877,9	1 559,6
Lieth	<u>34,2</u>	<u>68,2</u>	<u>37,0</u>
	1 594,3	2 946,1	1 596,6
Herzogtum Lauenburg	(32 %)	(32 %)	(6,0 %)
Buchhorst	51,9	69,8	13,1
Geesthacht	---	769,0	144,2
Groß Pampau	22,3	33,1	6,2
Wiershop	<u>111,4</u>	<u>127,4</u>	<u>23,9</u>
	185,6	999,3	187,4
Nordfriesland	(32 %)	(32 %)	(18,5 %)
Friedrich-Wilhelm-Lübke-Koog	46,3	63,9	37,0
Kampen	164,7	225,9	130,6
Wenningstedt	---	76,6	44,3
	211,0	366,4	211,9
Pinneberg	(34 %)	(34 %)	(entfällt)
Bilsen	---	42,9	
Wedel	---	140,2	
Westerhorn	---	<u>93,5</u>	
	---	276,6	
Rendsburg-Eckernförde	(28 %)	(28 %)	(6,3 %)
Borgstedt	---	3,0	0,7
Büdelsdorf	257,8	1 142,2	257,0
Damp	---	28,9	6,5
Hörsten	20,3	31,5	7,1
Hohenwestedt	---	118,7	26,7
Wasbek	<u>69,0</u>	<u>237,0</u>	<u>53,3</u>
	347,1	1 561,3	351,3
Schleswig-Flensburg	(30 %)	(30 %)	(8,6 %)

Betroffene Gemeinden	Zusätzliche Kreisumlage		
	nach gelt. Recht (Schwelle 130 %)	nach Vorschlag c) (Schwelle 110 %)	
		mit gelt. Umlagesatz	mit reduz. Umlagesatz
	1	2	3
Idstedt	110,6	176,4	50,7
Jarplund-Weding	---	211,1	60,5
	110,6	387,5	111,2
Segeberg	(31 %)	(31 %)	(entfällt)
Norderstedt	---	810,6	
Steinburg	(29 %)	(29 %)	(25 %)
Breitenburg	---	71,9	62,0
Brokdorf	988,1	1 077,1	928,6
Büttel	393,0	396,8	342,1
Dägeling	131,1	200,0	172,4
Lockstedt	---	9,5	8,2
Ottenbüttel	---	10,2	8,8
Rethwisch	<u>373,7</u>	<u>422,3</u>	<u>364,1</u>
	1 885,9	2 187,8	1 886,2
Stormarn	(5 %)	(5 %)	(2,9 %)
Ahrensburg	262,3	700,8	406,4
Oststeinbek	---	116,4	67,5
Reinbek	---	3,3	1,9
Stapelfeld	525,5	547,6	317,6
Tremsbüttel	3,7	28,4	16,5
Trittau	---	1,7	1,0
	791,5	1 398,2	810,9
Gesamt	5 126,0	10 933,8	5 155,5

IV. Interkommunaler Finanzausgleich der Kreise

Beschlussempfehlung (Ziffer 2 Buchst. c):

„Es ist eine Regelung zu finden, durch welche die Benachteiligung einzelner Kreise im Hamburger Randgebiet hinsichtlich ihrer Leistungen im interkommunalen Finanzausgleich der Kreise aufgehoben wird und vergleichbare Fälle in der Zukunft verhindert werden.“

Problem:

Einzelne Kreise im Hamburger Randgebiet haben in den letzten Jahren wiederholt auf einen Umstand hingewiesen, durch den sie sich im kommunalen Finanzausgleich der Kreise benachteiligt sehen:

Wenn kreisangehörige Gemeinden einen überdurchschnittlichen Zuwachs ihrer Steuereinnahmen und damit ihrer Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich verzeichnen können, vermindert das zunächst folgerichtig bei den Gemeinden die Höhe der Gemeindeschlüsselzuweisungen oder führt zu einer höheren Finanzausgleichsumlage. Darüber hinaus aber verliert der Kreis selbst infolge der Berechnungsweise auch allgemeine Kreisschlüsselzuweisungen, und zwar mehr, als er über die Kreisumlage an Mehreinnahmen aus der höheren Finanzkraft seiner Gemeinden erzielt.

Nach der heutigen FAG-Systematik kann ein Kreis den Rückgang seiner eigenen Einnahmen (zugunsten anderer Kreise) nur durch eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes und damit der Kreisumlage (zu Lasten seiner Gemeinden) begegnen. Das trifft jedoch steuerstarke wie steuerschwache Gemeinden des Kreises gleichermaßen. Ein zusätzliches Regulativ hat der Kreis in der zusätzlichen Kreisumlage, die von besonders steuerstarken Gemeinden erhoben wird.

In dem Maße, wie ein Kreis diese Einnahmemöglichkeit aber nicht ausschöpft, werden die vorbezeichneten systembedingten Einnahmeveränderungen zum Nachteil des Kreises besonders deutlich.

Lösungsvorschläge:

Um die negativen finanziellen Folgen eines überdurchschnittlichen Steuerkraftzuwachses bei den Gemeinden des Kreises auf die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen des Kreises abzumildern, wären Änderungen der FAG-Systematik denkbar.

Vorschlag a):

Nach geltendem Recht ist die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden (das ist die Summe aus Steuerkraftzahlen zzgl. Gemeindeschlüsselzuweisungen abzgl. Finanzausgleichsumlage) zu 100 % Berechnungsgrundlage für die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen und auch für die allgemeine sowie für die zusätzliche Kreisumlage.

Denkbar wäre es, die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden nicht mehr mit 100 %, sondern **nur mit 90 %** in die Berechnung der allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen einzubeziehen. Eine geringere Anrechnung der Finanzkraft begünstigt Kreise mit steuerstarken Gemeinden und führt zu einer Umverteilung bei den allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen zwischen den Kreisen. Überdurchschnittliche Steuerkraftzuwächse einzelner Gemeinden wirken sich in geringerem Maße mindernd auf die Einnahmen des Kreises aus allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen aus. Die Steuerungsmöglichkeiten des Kreises über die allgemeine und die zusätzliche Kreisumlage bleiben unberührt.

Berechnungsgrundlage für die allgemeine und die zusätzliche Kreisumlage bleibt die gemeindliche Finanzkraft mit 100 %.

Die finanziellen Auswirkungen, berechnet auf der Basis der Finanzausgleichsdaten im Finanzausgleich 2000, sind in der Anlage 1 dargestellt.

Das Finanzausgleichsgesetz wäre wie in Anlage 3 dargestellt zu ändern.

Nach Vorerörterung mit den kommunalen Landesverbänden findet das Modell nicht die Zustimmung der Verbände.

Vorschlag b):

Bei diesem Vorschlag wird die Finanzkraft der Gemeinden **nur mit 80 %** in die Berechnung der allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen einbezogen.

Die finanziellen Auswirkungen, berechnet auf der Basis der Finanzausgleichsdaten im Finanzausgleich 2000, sind in der Anlage 2 dargestellt.

Das Finanzausgleichsgesetz wäre wie in Anlage 3 dargestellt zu ändern.

Auch dieses Modell findet nicht die Zustimmung der kommunalen Landesverbände.

Vorschlag c)

Eine andere Möglichkeit, den interkommunalen Finanzausgleich der Kreise zu verbessern, könnte in einer veränderten Verwendung des Aufkommens der Finanzausgleichsumlage gefunden werden.

Das würde jedoch auch die Gemeindeschlüsselzuweisungen und die Kreisumlage deutlich tangieren.

Denkbar wäre, das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage (im Finanzausgleichsjahr 2000 rd. 25,8 Mio. DM) z.B. nur zur Hälfte zur Verstärkung der Gemeindeschlüsselmasse zu verwenden und die andere Hälfte dem jeweiligen Kreis, von dessen Gemeinden die Umlage aufgebracht wird, zufließen zu lassen. Damit würde ein Teil der Finanzausgleichsumlage nicht in die regionale Umverteilung gelangen, sondern direkt dem jeweiligen Kreis zu gute kommen.

Ziel dieses Modells wäre es insbesondere, die Kreise mit steuerstarken Gemeinden (und deshalb geringeren Kreisschlüsselzuweisungen) finanziell zu stärken. Die Umschichtungen erfolgen zu Lasten der kreisfreien Städte (als Gemeinden) und der kreisangehörigen Gemeinden. Allerdings könnte eine solche direkte Kreisbeteiligung an der Finanzausgleichsumlage systematisch als eine Art „weiterer Kreisumlage“ angesehen werden.

Die finanziellen Auswirkungen, berechnet auf der Basis der Finanzausgleichsdaten im Finanzausgleich 2000, sind in der Anlage 4 dargestellt.

Das Finanzausgleichsgesetz wäre wie in Anlage 5 dargestellt zu ändern.

Das Modell wird von den kommunalen Landesverbänden kritisch eingeschätzt.

Anlage IV.1

Proberechnung zum Vorschlag a):
 Berechnung der allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen 2000
 mit einer Finanzkraftanrechnung zu 90 % - in 1 000 DM -

Kreisfreie Stadt Kreis	Geltendes Recht		Proberechnung		Auswirkungen Probe zu gelt. Recht (Sp. 4 - 2)
	Finanzkraft zu 100 % 1	allgem. Kreis- schlüsselzuw. 2	Finanzkraft zu 90 % 3	allgem. Kreis- schlüsselzuw. 4	
Flensburg	119 616	52 416	107 654	52 648	232
Kiel	324 925	150 256	292 432	150 484	228
Lübeck	281 165	142 762	253 049	142 306	- 456
Neumünster	109 378	52 144	98 441	52 140	- 4
Kreisfreie Städte	835 084	397 578	751 576	397 578	0
Dithmarschen	190 309	27 065	171 278	27 171	106
Herzogtum Lauenburg	241 900	36 273	217 710	36 264	- 9
Nordfriesland	211 646	40 209	190 481	39 549	- 660
Ostholstein	256 495	50 876	230 846	49 911	- 965
Pinneberg	412 543	51 243	371 289	52 045	802
Plön	164 837	34 809	148 354	34 026	- 783
Rendsburg-Eckernförde	357 630	59 359	321 867	58 905	- 454
Schleswig-Flensburg	251 149	48 690	226 034	47 832	- 858
Segeberg	346 216	46 176	311 594	46 605	429
Steinburg	187 044	27 327	168 339	27 376	49
Stormarn	342 156	20 709	307 941	23 052	2 343
Kreise	2 961 925	442 736	2 665 733	442 736	0
Schleswig-Holstein	3 797 009	840 314	3 417 309	840 314	0

Anlage IV.2

**Proberechnung zum Vorschlag b):
Berechnung der allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen 2000
mit einer Finanzkraftanrechnung zu 80 % - in 1 000 DM -**

Kreisfreie Stadt Kreis	Geltendes Recht		Proberechnung		Auswirkungen Probe zu gelt. Recht (Sp. 4 bis 2)
	Finanzkraft zu 100 %	allgem. Kreis- schlüsselzuw.	Finanzkraft zu 80 %	allgem. Kreis- schlüsselzuw.	
Flensburg	119 616	52 416	95 693	52 881	465
Kiel	324 925	150 256	259 939	150 711	455
Lübeck	281 165	142 762	224 932	141 850	- 912
Neumünster	109 378	52 144	87 503	52 136	- 8
Kreisfreie Städte	835 084	397 578	668 067	397 578	0
Dithmarschen	190 309	27 065	152 247	27 277	212
Herzogtum Lauenburg	241 900	36 273	193 520	36 256	- 17
Nordfriesland	211 646	40 209	169 317	38 889	- 1 320
Ostholstein	256 495	50 876	205 196	48 946	- 1 930
Pinneberg	412 543	51 243	330 034	52 848	1 605
Plön	164 837	34 809	131 870	33 243	- 1 566
Rendsburg-Eckernförde	357 630	59 359	286 104	58 451	- 908
Schleswig-Flensburg	251 149	48 690	200 919	46 973	- 1 717
Segeberg	346 216	46 176	276 973	47 034	858
Steinburg	187 044	27 327	149 635	27 424	97
Stormarn	342 156	20 709	273 725	25 395	4 686
Kreise	2 961 925	442 736	2 369 540	442 736	0
Schleswig-Holstein	3 797 009	840 314	3 037 607	840 314	0

Anlage IV.4

Proberechnung zu Vorschlag c):
Hälfte der Finanzausgleichsumlage (FAU) zur Verstärkung der Gemeindeschlüsselmasse
Hälfte der FAU direkt an den jeweiligen Kreis, dem die aufbringende Gemeinde angehört

Kreisfreie Stadt Kreis	Auswirkungen bei den Gemeinden auf					Auswirkungen bei den Kreisen auf					Auswirk. auf Kreis- gebiet s. Sp. 4 + 8
	Gem.schl.- Zuw. plus halbe FAU	allgem. Kreis- umlage	halbe FAU an Kreis	Summe Sp. 1 bis 3	allg. Kreis- schlüss.- Zuw.	allgem. Kreis- umlage	halbe FAU an Kreis	Summe Sp. 5 bis 7	Auswirk. auf Kreis- gebiet		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Flensburg	- 381			- 381	0	0	0	0	- 381		
Kiel	- 1 063			- 1 063	0	0	0	0	- 1 063		
Lübeck	- 963			- 963	0	0	0	0	- 963		
Neumünster	- 363			- 363	0	0	0	0	- 363		
Kreisfreie Städte	- 2 770			- 2 770	0	0	0	0	- 2 770		
Dithmarschen	784	204	- 1 442	- 454	- 304	- 204	1 442	934	480		
Herzogtum Lauenburg	152	256	- 951	- 543	37	- 256	951	732	189		
Nordfriesland	- 674	281	- 201	- 594	443	- 281	201	363	- 231		
Ostholstein	- 1 121	331		- 790	689	- 331		358	- 432		
Pinneberg	64	394	- 1 223	- 765	154	- 394	1 223	983	218		
Plön	- 787	243		- 544	478	- 243		235	- 309		
Rendsburg-Eckernförde	- 227	368	- 1 090	- 949	285	- 368	1 090	1 007	58		
Schleswig-Flensburg	- 868	335	- 248	- 781	559	- 335	248	472	- 309		
Segeberg	677	319	- 1 706	- 710	- 181	- 319	1 706	1 206	496		
Steinburg	321	201	- 1 011	- 489	- 73	- 201	1 011	737	248		
Stormarn	4 449	202	- 5 026	- 375	- 2 087	- 202	5 026	2 737	2 362		
Kreise	2 770	3 134	- 12 898	- 6 994	0	- 3 134	12 898	9 764	2 770		
Schleswig-Holstein	0	3 134	- 12 898	- 9 764	0	- 3 134	12 898	9 764	0		

Erforderliche Änderung des FAG

Geltendes Recht

Vorschlag c)

§ 30

Finanzausgleichsumlage

(1) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde (§ 10) ihre Ausgangsmesszahl (§ 9), wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 % des übersteigenden Betrages erhoben. Die Finanzausgleichsumlage fließt den nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 zu verteilenden Mitteln zu.

(1) (Satz 1 unverändert)

Die Finanzausgleichsumlage fließt zur einen Hälfte den nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 zu verteilenden Mitteln und zur anderen Hälfte demjenigen Kreis zu, von dessen Gemeinden die Umlage aufgebracht wird.

(2) Die Finanzausgleichsumlage ist von kreisangehörigen Gemeinden zusammen mit der Kreisumlage an den Kreis zu zahlen; dieser ist verpflichtet, die Finanzausgleichsumlage unverzüglich an das Land weiterzuleiten, sofern die Finanzausgleichsumlage nicht mit der Zahlung der Schlüsselzuweisungen an den Kreis verrechnet wird.

(2) (erster Halbsatz unverändert)

; dieser ist verpflichtet, die Hälfte der Finanzausgleichsumlage unverzüglich an das Land weiterzuleiten, sofern dieser Anteil der Umlage nicht mit der Zahlung der Schlüsselzuweisungen an den Kreis verrechnet wird.

(3) § 34 Abs. 1 und § 35 Abs. 1 und 2 gelten entsprechend.

(3) (unverändert)

V. Übertragung von Schulträgerschaften auf Kommunen

Beschlussempfehlung Ziffer 2 Buchst. e):

„§ 69 Abs. 1 Satz 2 des Schulgesetzes ist mit der Folge zu streichen, dass die Trägerschaft für Gymnasien künftig lastenfrei von den Kreisen auf die Kommunen verlagert wird.

Für die Kommunen soll die Übernahme der Schulträgerschaft durch verstärkte Förderung aus dem kommunalen Schulbaufonds im Sinne von § 21 FAG sowie aus Mitteln des kommunalen Investitionsfonds attraktiver gestaltet werden. Die Landesregierung wird beauftragt, einen Entwurf zur Änderung des Schulgesetzes mit einer Übergangsregelung zu erarbeiten.“

Problem:

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur hat die Beschlussempfehlung des Sonderausschusses - auch unter Berücksichtigung der Debattenbeiträge bei der Beratung im Plenum - eingehend geprüft.

Danach ist Sinn und Zweck der Beschlussempfehlung zu Ziffer 2 Buchst. e) die Möglichkeit, Schulträgerschaften künftig lastenfrei von den Kreisen auf die Gemeinden zu verlagern.

Lösungsvorschlag:

Für die allgemeinbildenden Schulen sieht das Schulgesetz die Gemeinden als Regelschulträger vor. Bei Realschulen, Sonderschulen, Gymnasien und Gesamtschulen muss es sich dabei zusätzlich um zentrale Orte im Sinne von § 15 Abs. 2 FAG handeln.

Hinsichtlich der Gymnasien und Gesamtschulen bestimmt § 69 Abs. 1 Satz 2 SchulG, dass der Kreis mit Zustimmung des Schulträgers die Trägerschaft eines Gymnasiums oder einer Gesamtschule in seinem Gebiet übernehmen kann. Die Schulträgerschaft durch den Kreis ist damit als Ausnahme und eine Möglichkeit ge-

regelt (Auffangträgerschaft); die **einvernehmlich** zum Zuge kommen soll, wenn eine Gemeinde die mit der Schulträgerschaft verbundenen Lasten nicht tragen kann. Diese im Schulgesetz von 1990 übernommene Regelung ersetzt die alte Vorschrift, wonach der Kreis Träger eines Gymnasiums **ist**, wenn eine kreisangehörige Gemeinde, die ländlicher Zentralort oder Unterzentrum im Sinne des FAG ist, nicht bereit ist, Träger des Gymnasiums zu sein.

Von den ca. 100 Gymnasien in Schleswig-Holstein befinden sich rund ein Drittel in der Trägerschaft eines Kreises. Das zeigt, dass die die kommunale Selbstverwaltung stärkende Regelung des § 69 Abs.1 Satz 2 SchulG sinnvoll ist und sich in der Praxis bewährt hat. Eine ausschließliche Zuweisung der Trägerschaft von Gymnasien an die Gemeinden mit einer wie auch immer gearteten Übergangsregelung für bestehende Schulträgerschaften würde im kommunalen Bereich mit Sicherheit auf Widerstand stoßen, weil die bisherigen Entscheidungen jeweils mit **Zustimmung der Beteiligten** erfolgt sind.

Wenn es darum geht, die Möglichkeit zu eröffnen, eine dem Kreis (mit Zustimmung des Schulträgers) übertragene Trägerschaft wieder auf die Gemeinde zu übertragen, so bedarf es hierzu keiner Gesetzesänderung. Diese Möglichkeit eröffnet bereits § 69 Abs. 1 Satz 2 SchulG. Denn wie die Trägerschaft einvernehmlich von der Gemeinde auf den Kreis übertragen werden kann, kann sie auch einvernehmlich wieder zurückübertragen werden. Dass dabei die kommunale Seite (Gemeinden und betroffener Kreis) die finanziellen Folgen einvernehmlich in Eigenverantwortung regeln kann, daran dürften keine Zweifel bestehen.

Die Modalitäten eines Wechsels des Schulträgers regelt § 54 Abs. 4 SchulG. Danach ist der Wechsel der Schulträgerschaft nur zu Beginn eines Haushaltsjahres zulässig, wenn mindestens sechs Monate vorher die Änderung der Schulträgerschaft feststeht. Bei einem Wechsel der Schulträgerschaft tritt der neue Schulträger in die

vermögensrechtlichen Rechte und Pflichten des bisherigen Schulträgers mit Ausnahme der Kreditverpflichtungen ein, soweit keine abweichenden Vereinbarungen getroffen werden. Die bei dem Wechsel erforderlichen Rechts- und Tathandlungen sind frei von öffentlichen Abgaben und Verwaltungskosten.

Fazit:

Die im geltenden Schulgesetz getroffenen Regelungen stärken die kommunale Seite. Von einer Änderung des Schulgesetzes in diesem Punkt sollte daher abgesehen werden, weil die offenbar gewünschten Regelungen bereits jetzt möglich sind. Im übrigen wäre die vom Sonderausschuss vorgeschlagene Streichung des § 69 Abs. 1 Satz 2 SchulG mit dem Problem verbunden, dass für die ebenfalls in dieser Vorschrift angesprochenen Gesamtschulen eine Regelungslücke entstünde.

Zu der vom Sonderausschuss zur Umsetzung des Vorschlages angedachten flankierenden Unterstützung der Kommunen durch verstärkte Förderung aus dem Schulbaufonds werden innerhalb des Vorschlags zu Ziffer 2 a) der Beschlussempfehlung - Sonderausschüttung aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF) - Vorschläge

VI. Förderung von Gewerbegebieten

Beschlussempfehlung (Ziffer 2 Buchst. f):

„Aufgrund des hohen Mitnahmeeffektes und der oftmals nur sehr unzulänglichen Entwicklungswirkung vor Ort bedarf die Förderpraxis von Gewerbegebieten durch das Land einer Überprüfung. Die Landesregierung wird daher beauftragt, eine Neuregelung der Förderbedingungen zu erarbeiten, in welcher die Vorgaben des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der Drucksache 14/2143 vom 3. 5.1999 Berücksichtigung finden. Zusätzlich sind Elemente der Überprüfung des Förderungseffektes sowie einer Rückzahlungsverpflichtung bei Nichteinhaltung vorgegebener Kriterien in die Regelung aufzunehmen. Bei der Genehmigung und Förderung von Gewerbegebieten sollen ökologische, städtebauliche und verkehrspolitische Qualitätsstandards berücksichtigt werden.“

Problem :

Die Förderung von Gewerbegebieten fällt vorrangig in das Aufgabengebiet des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr. Aber auch durch das Innenministerium erfolgt eine Förderung des Erwerbs und der Erschließung von Gewerbegebieten durch die Vergabe von Darlehen aus dem Kommunalen Investitionsfonds.

Lösungsvorschlag:

Die Überprüfung der bisherigen Förderpraxis durch das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr hat zu folgendem Ergebnis geführt:

Die Forderung des Landtages, unter bestimmten Vorgaben (Drucksache 14/2143 vom 03.05.99) eine neue Förderrichtlinie zu erarbeiten, wurde aufgegriffen und auf der Basis einer durchgeführten Evaluierung und eines Gutachtens über die Weiterentwicklung der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur ein Textentwurf erstellt. Aufgrund zu beachtender Rahmenbedingungen der EU, die dort erst als erste Entwürfe vorliegen, wird der Abstimmungsprozess derzeit nicht weitergeführt, dem Finanzausschuss wurde mit Umdruck 15/0243 vom 16.08.00 entsprechend berichtet. Die Grundaussagen im ersten Satz dieses Abschnitts der LT-Drucksache 15/244

(hoher Mitnahmeeffekt und unzulängliche Entwicklungswirkung) können allerdings nicht bestätigt werden; sie sind nicht nachvollziehbar und nicht belegt. **Neue** Regelungen über die Prüfung des Fördereffektes und Rückzahlungsverpflichtungen wurden nicht aufgenommen, da derartige Regelungen bereits bestehen und entsprechende Prüfungen durchgeführt werden. Die geforderten Qualitätsstandards werden über die im allgemeinen Zuwendungsrecht vorgeschriebenen fachlichen Prüfungen der zuständigen staatlichen technischen Behörden sichergestellt.

Fazit:

Neue Förderrichtlinien werden voraussichtlich mit Wirkung vom 01.01.2001 erlassen.

Im übrigen sollen die Entscheidungsverfahren der Initiative **ziel: Zukunft im eigenen Land**, in deren Rahmen u.a. auch Gewerbegebiete gefördert werden, neu geregelt und optimiert werden. Ziel ist es, den Qualitätswettbewerb unter den Projekten im Rahmen der Einzelprogramme und Einzelziele zu stärken, die Entscheidungstransparenz auf politischer Ebene zu erhöhen und die Koordinierung zwischen den drei Programmsäulen (Regionalprogramm 2000, Arbeit für Schleswig-Holstein 2000 und Zukunft auf dem Lande) zu verbessern.

Zur Sicherstellung der Koordinierung der Einzelprogramme soll eine ressortoffene Steuerungsgruppe auf Staatssekretärs-Ebene eingerichtet werden. Sie soll die drei Einzelprogramme verzahnen und die Einheitlichkeit des Gesamtprozesses der Initiative **ziel:** koordinieren und sichern.

Neue Verfahrensregeln sollen die Steuerungsgruppe so frühzeitig in das Entscheidungsverfahren einbinden, dass die Beratungen und Bewertungen der Steuerungsgruppe in den Entscheidungsprozess einfließen können. So sollen die Entscheidungen der interministeriellen Arbeitsgruppe 'Regionalprogramm' (IMAG Regionalprogramm) künftig grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Steuerungsgruppe stehen und erst nach deren Zustimmung wirksam werden.

Die neuen Verfahrensregeln sollen die bisherige landesinterne Abstimmung ergänzen bzw. modifizieren; die Entscheidungsverfahren im übrigen sollen grundsätzlich beibehalten werden.

Ergänzend zu den vorstehenden Ausführungen ist auf die Ausführungen unter Vorschlag b) zum Sachbereich „Sonderausschüttung aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF)“ hinzuweisen. Die Förderung des Erwerbs und der Erschließung von Gewerbegebieten ist auch Gegenstand der Förderung durch den KIF (§ 19 Abs. 4 Nr. 3 FAG). Unter Vorschlag b) - Vorschläge für eine weitere Ausgestaltung des KIF - werden auch Vorstellungen zur Änderung der Richtlinien zum KIF hinsichtlich der Förderung des Erwerbs und der Erschließung von Gewerbegebieten gebracht, die auf die speziellen Bedingungen dieses Förderbereichs besser und zielgerichteter eingehen (Einführung von „Kurzläufern“ von drei bis fünf Jahren Laufzeit zur Vermeidung möglicher Mitnahmeeffekte).

VII. Jugendhilfeausgaben

Beschlussempfehlung Ziffer 2 Buchst. g):

„Die Landesregierung wird aufgefordert zu prüfen, ob die Erstattung von Jugendhilfeausgaben des Landes an die Kommunen ganz oder teilweise aus dem Landeshaushalt in den kommunalen Finanzausgleich verlagert werden kann.“

Problem:

Derzeit beteiligt sich das Land an den Jugendhilfeausgaben der Kommunen nach § 58 des Jugendförderungsgesetzes (JuFöG) mit einem im Landeshaushalt jährlich festzulegenden Betrag, mindestens in Höhe des im Haushaltsjahr 1999 ausgewiesenen Betrages. Im Jahr 2001 sind es rd. 84,9 Mio. DM. Sie werden nach einem in der Jugendhilfe-Finanzierungsbeteiligungsverordnung festgelegten Schlüssel auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt.

Lösungsvorschlag:

Die Finanzierungsbeteiligung in der Jugendhilfe ist als besondere Form des Finanzausgleichs 1993 durch § 58 JuFöG eingeführt worden.

Eine Umsetzung in den kommunalen Finanzausgleich wäre unter folgenden Voraussetzungen denkbar:

- Verbleiben eines Teilbetrages der Finanzierungsbeteiligungsmittel des Landes (rd. 3,5 Mio. DM) im Haushalt des Fachressorts zur Förderung von Maßnahmen nach den §§ 16 - 18 SGB VIII und von Maßnahmen nach § 27 JuFöG,
- Übertragung des verbleibenden Betrages (rd. 81,4 Mio. DM) ins FAG unter entsprechender Anhebung des Verbundsatzes (Mitwachsen der übertragenen Mittel mit der Finanzausgleichsmasse),
- Einrichtung eines neuen, an die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse gekoppelten Vorwegabzugs im FAG (Zweckbindung der Mittel und Mitwachsen mit der Finanzausgleichsmasse),

- Beibehaltung des bisherigen Verteilungsverfahrens gemäß Jugendhilfefinanzierungsbeteiligungsverordnung ,
- Aufnahme einer Sicherungsklausel zur Absicherung eines Mitwachsens des FAG-Ansatzes mindestens im Umfang der geltenden Dynamisierungsregelung im JuFöG (einmalige Überprüfung z.B. nach 3 bis 4 Jahren und ggf. Anpassung über Verbundsatzanhebung).

Eine Übertragungsregelung in dem skizzierten Sinne wurde mit den kommunalen Landesverbänden erörtert und - vorbehaltlich näherer Prüfung - als Lösungsmöglichkeit zur Kenntnis genommen. Sie würde auch den Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarung sowie den politischen Zielsetzungen der Landesregierung, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen, entsprechen.



Bericht (Ergänzung der Drucksache 15/526)

der Landesregierung

Konzept zur Fortsetzung der Funktionalreform und zur Standardöffnung

15/244

Federführend ist der Innenminister

1. Bisheriger Stand des Projektes "Funktionalreform"

Seit Mitte 1997 ist im Rahmen der Projektorganisation "Funktionalreform" intensiv geprüft worden, welche Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene verlagert werden können. Es wurden 166 Vorschläge des Landes, der kommunalen Landesverbände und der Industrie- und Handelskammern beraten; 102 davon wurden vom Kabinett zur Umsetzung beschlossen und sind zu 75 % auch bereits umgesetzt. Bei den übrigen 64 Vorschlägen ist in der Regel einvernehmlich von der weiteren Verfolgung abgesehen worden. Zum Teil hatten die Vorschläge sich erledigt oder wurden zurückgezogen oder bedurften noch weiterer Konkretisierung, zum Teil waren sie nicht umsetzbar, weil Bundesrecht betroffen war. Ablehnungen gab es nur vereinzelt. Ein Wiederaufgreifen erscheint daher nur in wenigen Ausnahmefällen sinnvoll.

Das Projekt "Funktionalreform" umfasst neben der Aufgabenverlagerung auch die Überprüfung von Regulierungen und Standards. Im Rahmen der Deregulierung sind 41 von 149 Vorschlägen zur Umsetzung beschlossen worden. Der weit überwiegende Teil der nicht angenommenen Vorschläge wurde einvernehmlich verworfen, so dass auch hier ein Wiederaufgreifen nur ausnahmsweise in Betracht kommt. In den Bereichen, in denen ein Standardabbau wesentliche Einsparungen gebracht hätte (Kindertagesstätten, Gleichstellungsbeauftragte, Mitbestimmungsgesetz, BFQG, Jugendzahnpflege), konnte keine Einigung erzielt werden. Inzwischen ist zwar - durch Beschluss der Lenkungsgruppe "Funktionalreform" vom 25.07.2000 - das bisher geltende Konsensprinzip aufgehoben worden in dem Sinne, dass ein Vorschlag bereits angenommen werden kann, wenn das Land und *ein* kommunaler Landesverband dafür votieren. Das Votum des Landes muss jedoch nach wie vor einheitlich sein. In den genannten wesentlichen Deregulierungsbereichen ist die Einigung nicht am Veto eines kommunalen Landesverbandes gescheitert, sondern wegen des mangelnden Einverständnisses des Landes.

Ein weiterer Bereich ist die innerkommunale Funktionalreform, d.h. die Aufgabenverlagerung von der Kreisebene auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Vom 1.1.1998 bis zum 31.12.1999 wurde im Kreis Schleswig-Flensburg aufgrund einer Vereinbarung (nach § 19 a GkZ) des Kreises mit sieben Ämtern und einer

Stadt ein Modellversuch durchgeführt, um zu erproben, ob Kompetenzverlagerungen auf die gemeindliche Ebene - insbesondere die Ämterebene - zu einer verstärkten Effizienz der öffentlichen Verwaltung und zu größerer Bürgernähe führen. Der Versuch umfasste 28 Aufgabenbereiche aus dem allgemeinen Ordnungsrecht, dem Straßenverkehrsrecht, dem Naturschutz- und Wasserrecht und dem Bauordnungsrecht. Im Frühjahr 2000 wurde ein Abschlussbericht vorgelegt. Im Dezember 1998 ist eine Experimentierklausel in das Landesverwaltungsgesetz eingeführt worden (§ 25 a LVwG). Danach können zur Erprobung einer ortsnahen Aufgabenerfüllung die Kreise Aufgaben auf die Ämter und Gemeinden und die Landräte Zuständigkeiten auf die Bürgermeister und Amtsvorsteher übertragen, die ihnen durch Rechtsvorschrift des Landes zugewiesen sind. In den Kreisen Segeberg und Herzogtum Lauenburg sind seit dem 01.01.2000, im Kreis Rendsburg-Eckernförde seit dem 01.04.2000 Verträge nach § 25 a LVwG in Kraft. In den Kreisen Stormarn, Pinneberg, Plön und Ostholstein sind entsprechende Verträge in Vorbereitung.

2. Fortsetzung des Projektes "Funktionalreform"

Federführend für das Projekt "Funktionalreform" ist der Innenminister. Die Ressorts und die kommunalen Landesverbände sind zur Vorlage von Vorschlägen zur Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen und zur Deregulierung aufgefordert worden. Bisher liegen folgende Vorschläge vor:

1. Genehmigungsfreistellung kommunaler Haushalte, die ausgeglichen waren und im Finanzplanungszeitraum ausgeglichen sind
2. Ermächtigung der Kommunen, von durch Landesverordnung festgelegten Standards abzuweichen
3. Verzicht auf die Genehmigung von Namensänderungen von Gemeinden
4. Verzicht auf die Genehmigung von Gebietsänderungsverträgen
5. Ermöglichen alternativer Finanzierungsformen bei der Überlassung der Nutzung von Gemeindevermögen
6. Wegfall der Genehmigungspflicht bei Veräußerung unbeweglicher Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben

7. Wegfall der Mitteilungspflichten des zuständigen Dienstvorgesetzten an die oberste Dienstbehörde nach der Landesdisziplinarordnung für den Bereich der Kommunen
8. Schaffung größerer Gestaltungsspielräume der Gemeinden bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen (bereits umgesetzt)
9. Wegfall der repräsentativen Wahlstatistik zu Kommunalwahlen
10. Verzicht auf öffentliche Auslegung der Wählerverzeichnisse zu Landtags- und Kommunalwahlen
11. Übertragung der Genehmigung des Raumprogramms und der Baupläne gem. § 54 Abs. 1 S. 2 SchulG auf die untere Schulaufsichtsbehörde
12. Prüfung technischer Einrichtungen im Bereich des Veterinärwesens, technische und technologische Beratung der Kreisordnungsbehörden
13. Übertragung von Vollzugsaufgaben nach dem Produktsicherheitsgesetz
14. Dorfentwicklung: Übertragung der Koordinationsaufgabe in der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung auf die Kreise
15. Kommunalisierung der Flurneuordnungsverfahren
16. Genereller Verzicht auf Mitwirkung der Arbeitsschutzbehörde (LGA) im gaststättenrechtlichen Konzessionsverfahren
17. Umwandlung der Aufgaben der Kreisgesundheitsbehörden von Weisungsaufgaben in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben
18. Übertragung der Aufgaben nach § 33 Landeswassergesetz (Indirekteinleitung) auf die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe
19. Erweiterung bzw. Einschränkung des Gemeingebrauchs und des Befahrens mit Wasserfahrzeugen (§§ 18, 19 Landeswassergesetz)
20. Übertragung der Zuständigkeit für die Erteilung von Sondernutzungen am Meeresstrand gem. § 35 Landesnaturschutzgesetz auf die unteren Naturschutzbehörden
21. Delegation der Erstellung und Feststellung der Landschaftsrahmenpläne auf für die jeweiligen Planungsräume zu gründende Zweckverbände
22. Vollzug des Immissionsschutzrechtes bei genehmigungsbedürftigen Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Geflügel oder zum Halten oder zur getrennten Aufzucht von Schweinen (Nr. 7.1. des Anhangs zur 4. BImSchV)

Diese Vorschläge beinhalten nur in einigen Fällen (Nr. 11-15 und 18-22) Aufgabenverlagerungen, haben aber durchweg funktionalreformerischen Inhalt. Auch z. B. der Verzicht auf Genehmigungsvorbehalte führt zu der erwünschten Stärkung der Eigenständigkeit der kommunalen Ebene. Eine strikte Abgrenzung zwischen Vorschlägen zur Aufgabenverlagerung und solchen zur Deregulierung ist nicht immer möglich bzw. sinnvoll.

Die Landesregierung beabsichtigt, alle Vorschläge im Rahmen der Projektorganisation mit den kommunalen Landesverbänden abzustimmen und mit dem Ziel der Stärkung der kommunalen Ebene umzusetzen.

Von besonderer Bedeutung ist bei der Funktionalreform die Genehmigungsfreistellung kommunaler Haushalte (Vorschlag Nr. 1). Dies wirkt sich voraussichtlich auf 90 % der Kommunen aus, bei denen die Landräte für die Genehmigung der Haushalte zuständig sind und auf ca. 30 von rund 50 Kommunen, bei denen das Innenministerium zuständig ist)

Im Rahmen der Überprüfung von Regulierungen und Standards ist der Vorschlag Nr. 2 besonders bedeutsam. Den Kreisen, Gemeinden und Ämtern soll zunächst die Möglichkeit eröffnet werden, von durch Landesverordnung festgelegten Mindestanforderungen an Personal- und Sachmittel sowie Verfahrensvorgaben (Standards) abzuweichen. Um den Gestaltungsspielraum der Kommunen zu erhöhen und damit Raum für Kreativität und Innovation zu geben, könnte eine Möglichkeit darin bestehen, Ausnahmen/Befreiungen von Standards zu schaffen. Denkbar wäre es, das Landesverwaltungsgesetz um einen § 25 b mit der Zielsetzung zu ergänzen, den Kreisen, Gemeinden und Ämtern zur Erledigung ihnen zugewiesenen Aufgaben in den Fällen, in denen durch Landesverordnung Mindestanforderungen an Personal- und Sachmittel sowie Verfahrensvorgaben (Standards) festgelegt sind, durch Satzung abweichende Bestimmungen zu treffen. Dieser Lösungsansatz hätte zur Konsequenz, dass neben der Stärkung der Eigenverantwortung sich für die Kommunen in bestimmten Bereichen auch die Möglichkeit zur Kostensenkung eröffnen würde.

Da bisher Erfahrungen im Umgang mit der Abweichung von Standards fehlen und die Zielsetzung von Gesetzen gewahrt werden muss, bietet es sich an, dass die

Kommunen die Zustimmung des Innenministeriums und des fachlich zuständigen Ressort einholen müssen. Über entsprechende Ausnahme-/Befreiungsanträge der Kommunen unter Federführung des IM sollte aber innerhalb einer festzulegenden Frist entschieden werden. Nach Ablauf dieser Frist sollte die Zustimmung als erteilt gelten. Denkbar wäre desweiteren, Abweichungen von Standards lediglich an eine Anzeigepflicht zu koppeln.

Entsprechend dem Prüfauftrag des Landtages hält es auch die Landesregierung für zweckmäßig, Abweichungen einer Befristung zu unterwerfen. Ob eine generelle Befristung auf 4 Jahre im Einzelfall angebracht ist, sollte aus Sicht der Landesregierung im Zusammenhang mit der zurzeit vorgenommenen Konkretisierung des materiellen Regelungsbedarfes geklärt werden. Zu dieser Konkretisierung sowie zur Gestaltung des förmlichen Verfahrens wird die Landesregierung dem Landtag einen ergänzenden Bericht zur zweiten Lesung des Haushaltsentwurfes 2001 vorlegen.

Hinsichtlich der Abweichung von gesetzlichen Vorgaben ist hingegen daran festzuhalten, dass - auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten - einer Regelung, die einen Standard generell streicht, der Vorzug zu geben ist gegenüber einer Befreiungsmöglichkeit für einzelne Gemeinden, Kreise oder Ämter. Auch die Stellungnahmen des Städteverbandes vom 13.09.00 (Umdruck 15/0297) und des Landkreistages vom 15.09.00 (Umdruck 15/0299) zum Gesetzentwurf der F.D.P. - Standardöffnungsgesetz - gehen davon aus, dass Standards in Landesgesetzen nicht ohne Beteiligung des Landtages geändert werden können und dass Befreiungen von Vorgaben nicht auf Einzelfälle beschränkt, sondern möglichst umfassend sein sollten.

Die Landesregierung ist bereit, Vorschläge der kommunalen Landesverbände, wie sie etwa der Landkreistag in seinem o.a. Schreiben zusätzlich gemacht hat (S. 3 unten ff.) zu prüfen. Dabei mag dann auch die befristete Freistellung mit anschließender Evaluation in die Überlegungen einbezogen werden.

Im Rahmen der innerkommunalen Funktionalreform hat - nach Abschluss des Modellversuchs im Kreis Schleswig-Flensburg und unter Einbeziehung bestehen-

der Verträge aufgrund der Experimentierklausel (Kreise Segeberg und Herzogtum Lauenburg) - der Städteverband Schleswig-Holstein mit Schreiben vom 06.06.2000 einen Aufgabenkatalog mit 66 Aufgabenfeldern übersandt, die nach seiner Auffassung künftig von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrgenommen werden sollten. Die Ressorts sind gebeten worden, die Ergebnisse des Modellversuchs "Innerkommunale Funktionalreform Schleswig-Flensburg" zu bewerten und dabei den vom Städteverband übersandten Aufgabenkatalog zu berücksichtigen. Die Bewertung wird den Geschäftsführern der kommunalen Landesverbände zugeleitet und anschließend in der Lenkungsgruppe "Funktionalreform" beraten. Entsprechend dem Ergebnis der Beratungen der Lenkungsgruppe werden die Ressorts gebeten, in eigener Verantwortung die Aufgabenübertragungen zeitnah in landesweite Regelungen umzusetzen.

Neben den dargestellten Initiativen beabsichtigt die Landesregierung, die Funktionalreform unter Einbeziehung des Aspektes einer Neuordnung der Zusammenarbeit zwischen dem Land und der kommunalen Seite fortzuführen. Hier geht es darum, die Aufgabenverteilung zu untersuchen unter den Aspekten

- der Kundenorientierung (Was erwarten die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen im Bereich der bürgernahen Erledigung, der ortsnahen Aufnahme von Anträgen, der verlässlichen Bearbeitungszeiten?)
- der möglichst effizienten und gleichzeitig kompetenten Verwaltungsentscheidungen unter Berücksichtigung aller Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnik.

Das soll zunächst beispielhaft geprüft werden in den Bereichen

- Baugenehmigungsverfahren (einschließlich der damit zusammenhängenden Aufgabengebiete Naturschutz, Brandschutz, Katasterwesen, Gewerberecht),
- Kindertagesstättengesetz,
- Straßenbau und Straßenverkehr,
- Schwerbehindertenrecht.

Die Landesregierung wird sich dem Wunsch kommunaler Verbände nicht verschließen, darüber hinaus erneut über eine Kommunalisierung der im Landesamt für Straßenbau und Verkehr angesiedelten verkehrsrechtlichen Zuständigkeiten zu beraten.

In diesem Zusammenhang ist zu berichten, dass der Beschluss der Landesregierung vom 29.06.1999, generell bei kommunalen Verwaltungsakten die Widerspruchszuständigkeit auf die kommunalen Behörden zu verlagern, für den Bereich des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr noch nicht umgesetzt werden konnte. Nach dem nunmehr durch eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung das bundesrechtliche Hindernis beseitigt ist, bedarf es hierzu einer landesgesetzlichen Regelung. Die Landesregierung wird eine entsprechende Gesetzesinitiative vorbereiten.



Bericht (2. Ergänzung der Drucksache 15/526)

der Landesregierung

Konzept zur Fortsetzung der Funktionalreform und zur Standardöffnung

Drs. 15/244

Federführend ist der Innenminister.

Standardöffnungen in Landesverordnungen

1. Vorbemerkungen

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat mit Beschluss vom 14.07.2000 die Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Kommunales zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen dem Land und den Kommunen“ angenommen. Dort wird die Landesregierung u. a. gebeten, dem Landtag einen Bericht vorzulegen, der Vorschläge enthält, wie den Kommunen zur Stärkung ihrer Eigenverantwortlichkeit die Abweichung von gesetzlichen Vorgaben bei der Erfüllung von konkret benannten Aufgaben ermöglicht werden kann. Diesem Wunsch kommt die Landesregierung nach. Sie schafft in einem ersten Schritt die Möglichkeit, Standards, die in insgesamt 27 Landesverordnungen (Anlage) enthalten sind, zu öffnen. Damit erhalten die Kommunen in Schleswig-Holstein größere Gestaltungsspielräume. Die Eigenständigkeit der Kommunen wird gestärkt; darin kommt auch das Vertrauen der Landesregierung in die Leistungsfähigkeit der Kommunen zum Ausdruck.

Die Landesregierung behält sich vor, die in Bezug auf die in Rede stehenden 27 Landesverordnungen erzielten Ergebnisse nach angemessener Zeit auszuwerten. Danach wird entschieden, ob weitere Verordnungen in die Standardöffnung einbezogen werden oder in Einzelfällen eine Streichung von Standards in den Verordnungen in Betracht kommt, so dass eine landesweite Regelung besteht.

2. Verfahren der Standardöffnung

Die Landesregierung hat insgesamt 982 Verordnungen dahin gehend untersucht, ob sie Mindestanforderungen an Personal- und Sachmitteln sowie Verfahrensvorgaben (Standards) enthalten. Von diesen insgesamt 982 Verordnungen enthalten 911 Verordnungen keine Standards für die Kommunen. Es verbleibt daher eine Zahl von insgesamt 71 Verordnungen, die Standards für die Kommunen festlegen. Bei insgesamt 27 Verordnungen (Anlage) kommt aus Sicht der Landesregierung im Sinne einer Stärkung der Kommunalen Verantwortung unter Senkung der Kosten bei der Aufgabenerledigung für die Kommunen eine Standardöffnung in Betracht.

Für die in der Anlage aufgelisteten Verordnungen Nr. 1 – 26 soll eine Abweichung von Standards durch eine Satzung der Kommunen ermöglicht werden. Die Satzung unterliegt der Anzeigepflicht beim Innenministerium. Widerspricht das Innenministerium im Einvernehmen mit dem zuständigen Fachressort innerhalb einer Frist von einem Monat nicht, gilt die Satzung als genehmigt.

Für die Verordnung für Kindertageseinrichtungen (KiTaVO) – Nr. 27 der Anlage – gilt folgendes Verfahren:

Satzungen, durch die Standards geändert werden sollen, bedürfen des Einvernehmens des jeweiligen Trägers der Kindertageseinrichtung sowie des Elternbeirates der betroffenen Kindertageseinrichtung. Die Genehmigung der Satzung bedarf der Zustimmung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales wird den zuständigen Fachausschuss des Landtages vor der Entscheidung über die Genehmigung einer Satzung unterrichten.

Alle Satzungen sind auf höchstens drei Jahre zu befristen.

Für beide Bereiche gilt die Regelung in § 14 a der Geschäftsordnung der Landesregierung für eine frühzeitige Beteiligung des Ministeriums für Justiz, Frauen, Jugend und Familie.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Standards, die in Verordnungen enthalten sind, nur insoweit geöffnet werden können, als nicht bereits im Gesetz eine klare Regelung geschaffen ist. Gesetzliche Standards sind unabdingbar.

Die Ermächtigung zum Erlass einer Satzung zur Öffnung von in Landesverordnungen enthaltenen Standards soll mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot nicht generell im Landesverwaltungsgesetz erfolgen, sondern in Form eines Artikelgesetzes, in welchem für die in Betracht kommenden Fälle die jeweilige Verordnungsermächtigung so ausgestaltet wird, dass die Kommunen von in der jeweiligen Verordnung enthaltenen Standards durch Satzung abweichen dürfen. Das soeben beschriebene Verfahren ist in jedem Fall einzuhalten.

Die Landesregierung wird ein entsprechendes Artikelgesetz dem Landtag zur Beschlussfassung zuleiten.

Anlage

**Übersicht über die Verordnungen,
die Standards für die Kommunen festlegen
und bei denen eine Standardöffnung in Betracht kommt**

IV	<p>Innenministerium</p> <ol style="list-style-type: none">1. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Hoheitszeichen des Landes Schleswig-Holstein2. Landesverordnung zur Durchführung des Agrarstatistikgesetzes3. Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlordnung – GKWO)4. Landesverordnung über die Verwendung von Stimmzählgeräten bei Gemeinde- und Kreiswahlen5. Landesverordnung über die Verwendung von Stimmzählgeräten bei Landtagswahlen6. Landesverordnung über die Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag (Landeswahlordnung – LWO)7. Meldedaten-Übermittlungsverordnung8. Landesverordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstGDVO)9. Landesverordnung über das Sitzungsgeld für die Mitglieder des Personalrates und die Entschädigung für das unparteiische Mitglied der Einigungsstelle nach dem Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein (Entschädigungsverordnung – Mitbestimmungsgesetz – EV-MGB)10. Landesverordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes11. Landesverordnung über Motorsportveranstaltungen abseits öffentlicher Straßen12. Landesverordnung über die Badestellen an oberirdischen Gewässern und Küstengewässern (Badestellenverordnung – BadestVO)13. Landesverordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung14. Landesverordnung zur Durchführung der Kreisordnung15. Landesverordnung zur Durchführung der Amtsordnung16. Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO)17. Landesverordnung über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung – GemKVO)18. Landesverordnung über die Gewährung einer Vergütung für die Teilnahme an Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften und ihrer Ausschüsse (Sitzungsvergütungsverordnung)19. Landesverordnung über die Besoldung der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte auf Zeit der Gemeinden und Kreise in Schleswig-Holstein (Kommunalbesoldungsverordnung – KomBesVO)20. Entschädigungsverordnung21. Zweckverbandsentschädigungsverordnung22. Landesverordnung über die Entschädigung der Wehrführungen der freiwilligen Feuerwehren und ihrer Stellvertretungen (Entschädigungsverordnung freiwillige Feuerwehren – EntschVOF)23. Ausländer- und Aufnahmeverordnung
----	---

VII	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr 24. Landesverordnung über die Sicherheit beim Umgang mit gefährlichen Gütern in den schleswig-holsteinischen Häfen (Hafensicherheitsverordnung – HSVO)
IX	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales 25. Landesverordnung zur Durchführung des Jugendzahnpflegegesetzes 26. Landesverordnung zur Bestandserhebung von Kindertageseinrichtungen 27. Landesverordnung über die Mindestvoraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Verordnung für Kindertageseinrichtungen - KiTaVO)