



Landkreistag Saarland

**Geschäftsbericht
für den Zeitraum vom 24.06.2017
bis zum 06.09.2018**

(Presseexemplar – freigegeben ab Freitag, 07.09.2018, 11.00 Uhr)

**zur Vorlage an die Hauptversammlung des Landkreistages Saarland
am 07.09.2018 in Saarbrücken**

Inhalt

1. Vorbemerkung: Finanzierung von Sozialleistungen nachhaltiger regeln (S. 3)
2. Landkreistag Saarland: Im Interesse der saarländischen Landkreise und des
Regionalverbandes Saarbrücken (S. 5)
3. Kreisumlage: Eine andauernde Diskussion um ein falsches Finanzierungsinstrument (S. 6)
4. Neuregelungen Unterhaltsvorschussgesetz: Ein klassisches Beispiel (S. 10)
5. Saarland-Kasse: Ein Diskussionsansatz zur kommunalen Finanzsituation (S. 15)
6. Koalitionsvertrag von CDU und SPD zur Bildung einer neuen Bundesregierung:
Licht und Schatten (S. 19)
7. Interkommunale Kooperation: Eine gescheiterte Diskussion (S. 22)
8. Personalgewinnung in den Kreisverwaltungen: Zunehmend schwieriger (S. 27)
9. Ausbau der Kinderbetreuung: Finanzierung neu regeln (S. 30)
10. Integrierte Berichterstattung in der Jugendhilfe: Entwicklungen (S. 34)
11. Neuordnung der Sozialarbeit an Schulen: Hilfe aus einem Guss als Ziel (S. 38)
12. Verbandsinterne Angelegenheiten: Entlastung und Haushalt 2019 (S. 41)
13. Schlussbemerkung: Danksagung (S. 42)

1. Vorbemerkung:
Finanzierung von Sozialleistungen nachhaltiger regeln

Zwischen 1997 und 2016 sind die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen nach Berechnungen des Deutschen Landkreistages bundesweit um 133 % gestiegen auf einen Rekordwert von 53,8 Mrd. Euro, auf der kommunalen Ebene verteilt im Verhältnis 8 : 1 zwischen Landkreisen und Gemeinden. Auf den kommunalen Bereich, also auf Landkreise, Städte und Gemeinden, entfallen bundesweit 23 % aller öffentlichen Ausgaben, aber nur 14 % der Steuereinnahmen. Die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken wenden aktuell rund 50 % ihrer Finanzmittel für Sozialausgaben auf.

Bisher sind außer der Übernahme von Soziallasten durch den Bund in einzelnen Bereichen keine nachhaltigen Strategien zur Umkehrung der permanenten Überwälzung von durch Bundesgesetze induzierten Soziallasten auf kommunale Gebietskörperschaften erkennbar. Nunmehr sollen in einer Kommission zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Bundesebene entsprechende Strategien und Vorschläge erarbeitet werden.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland legt mit Beschluss vom 23.08.2018 der Hauptversammlung am 07.09.2018 anlässlich der Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf Bundesebene eine Resolution mit folgenden Eckpunkten zur Beschlussfassung vor:

- Anlässlich des Beschlusses der Bundesregierung vom 18.07.2018 zur Einsetzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ appellieren die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken an die federführenden Ministerien und die Mitglieder von Kommission und Facharbeitsgruppen im Hinblick auf die prägnante kommunale Finanznot im Saarland, zügig Vorschläge für eine solidarische Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik und der Kassenkreditproblematik insbesondere im Saarland, Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen zu entwickeln.
- Grundlage der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte in allen Überlegungen der Kommission und der Facharbeitsgruppen sein, dass die zur Verfügung stehenden oder zu entwickelnden Steuerungsinstrumente nach dem

Grundsatz der Bedürftigkeit und nicht nach Himmelsrichtungen konzipiert werden.

- Neben einer Regelung für die kommunalen Altschulden im Saarland ist für die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken insbesondere die Übernahme von durch Bundesgesetze induzierten Soziallasten durch den Bund von elementarer Bedeutung, um auf Dauer die Steigerungen bei den Kreisumlagen abmildern zu können.
- Die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken betonen erneut, dass die Finanzierung von Maßnahmen der sozialen Sicherung für einen steigenden Teil der Bevölkerung über Umlagen von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden das falsche Finanzierungsinstrument ist. Dies trägt dazu bei, dass Regionen mit starkem Strukturwandel und hohen Soziallasten immer stärker in ihren Entwicklungsmöglichkeiten behindert werden.
- Generell erwarten die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken von der Kommission die Eröffnung von Handlungsoptionen des Bundes und der Länder zur Beseitigung von Ungleichgewichten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Die Förderung der Schulinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen als auch die Förderung der digitalen Infrastruktur in bisher unterversorgten Gebieten sind in diesem Zusammenhang als best-practice Beispiele anzusehen und durch entsprechende Vorschläge im Hinblick auf die Schaffung einer flächendeckenden Versorgung mit Gesundheits- und Pflegedienstleistungen als auch mit der Schaffung von Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung zu ergänzen und weiterzuentwickeln.

Ziel der Erörterungen in der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ auf Bundesebene soll demnach aus Sicht der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken die Erarbeitung nachhaltiger Strategien zur Beseitigung der kommunalen Unterfinanzierung insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung sein, aber auch generell die Eröffnung von Handlungsstrategien zur Beseitigung regionaler Ungleichgewichte in Deutschland. Letztendlich geht es somit auch um eine nachhaltige Strategie zur Stärkung der demokratischen Kultur und des Zusammenhaltes in Deutschland.

2. Landkreistag Saarland:

Im Interesse der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken

Der vorliegende Geschäftsbericht gibt Auskunft über die Tätigkeit von Vorstand und Geschäftsstelle des Landkreistages Saarland zu ausgewählten inhaltlichen Themen im Berichtszeitraum. Der Landkreistag Saarland ist ein kommunaler Spitzenverband, dem die fünf saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken angehören. Der Verband hat nach der Satzung die Aufgabe

- den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung zu pflegen;
- die gemeinsamen Rechte und Interessen der Mitglieder und ihrer Einrichtungen zu vertreten;
- Landesregierung und Landesgesetzgeber bei allen Vorhaben, die kreisrelevant sind, zu beraten;
- den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern zu gewährleisten;
- die Aufgaben und Interessen der Landkreise in der Öffentlichkeit darzustellen;
- die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken im Deutschen Landkreistag und in öffentlichen oder sonstigen Institutionen innerhalb und außerhalb des Saarlandes zu vertreten;
- die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, mithin mit dem Saarländischen Städte- und Gemeindetag und anderen kommunalen Verbänden und Stellen zu pflegen.

Die Mitglieder des Landkreistages Saarland sind berechtigt, Rat und Hilfe des Landkreistages in Anspruch zu nehmen, seine Einrichtungen zu benutzen, an seinen Veranstaltungen teilzunehmen und nach Maßgabe der Satzung Vertreter/innen in die Verbandsorgane zu entsenden. Verbandsorgane sind die Hauptversammlung und der Vorstand, der Vorsitzende des Vorstandes ist zugleich Vorsitzender des Landkreistages. Der Verband unterhält am Standort Saarbrücken eine Geschäftsstelle, die vom Geschäftsführer geleitet wird. Die Mitglieder sind verpflichtet, die Verbandsorgane und die Geschäftsstelle zu unterstützen und die Aufgaben des Landkreistages nach Kräften zu fördern. Der Landkreistag Saarland gehört als Mitglied dem Deutschen Landkreistag (DLT) an, der mit ähnlicher Aufgabenstellung die

Interessen aller 293 deutschen Landkreise auf Bundesebene und auch auf europäischer Ebene vertritt.

Im Saarland sind alle Städte und Gemeinden kreisangehörig. Dies ist insofern gegenüber den anderen bundesdeutschen Flächenländern eine Besonderheit. Der Landkreistag Saarland vertritt somit mit seinen Mitgliedern, den fünf saarländischen Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken, alle Aufgabenträger der überörtlichen Kommunalebene im Saarland, die die gesamte Landesfläche und die gesamte Bevölkerung des Saarlandes umfassen. Anders formuliert gehört jeder Saarländer / jede Saarländerin in jedem Winkel des Landes als Einwohner einem Kreis an - ein bundesdeutsches Alleinstellungsmerkmal.

Gemäß § 1 Abs. 2 der Satzung des Landkreistages Saarland können Einrichtungen oder Institutionen, deren Aufgabenstellung einen kommunalen Bezug aufweisen, als sonstiges Mitglied im Landkreistag Saarland aufgenommen werden. Sie erwerben gemäß § 4 Abs. 5 der Satzung des Landkreistages Saarland die Mitgliedschaft auf Antrag durch Beschluss des Vorstandes. Das Nähere der Mitgliedschaft der sonstigen Mitglieder wird durch Vereinbarungen zwischen Ihnen und dem Vorstand geregelt. Dabei sind insbesondere Bestimmungen zu den Rechten und Pflichten, der Höhe des Beitrages und Art und Umfang der Vertretung in den Organen des Landkreistages zu treffen.

3. Kreisumlage:

Eine andauernde Diskussion um ein falsches Finanzierungsinstrument

Die Gemeinde Überherrn hat gegen die Kreisumlagebescheide des Landkreises Saarlouis der Jahre 2015 und 2016 vor dem Verwaltungsgericht des Saarlandes geklagt. In diesen Verfahren ist nunmehr aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23.3.2018 das Urteil ergangen. Das Urteil hebt die vorläufigen Kreisumlagebescheide des Landkreises Saarlouis auf. Die Begründung des Gerichts gibt Anlass zur Sorge für die Kreisumlagefestsetzungsverfahren aller saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken.

In der Vergangenheit gab es zwar bereits mehrfach Prozesse gegen Kreisumlagebescheide, allerdings wurde in diesen Verfahren zumeist die Durchführung eines ordnungsgemäßen Anhörungsverfahrens gerügt, welche den Kreisumlagebescheid angreifbar machte und oftmals zur Aufhebung des Bescheids führte.

In dem vorliegenden Verfahren führte aber nicht eine fehlerhafte Anhörung zur Begründetheit der Klage, sondern nach Auffassung des Gerichts entspricht die Festsetzung des Umlagesatzes in materieller Hinsicht nicht den Anforderungen an eine umfassende Prognoseentscheidung. Diese Auffassung des Gerichtes ist juristisches Neuland und bislang obergerichtlich in dieser Weise noch nicht entschieden.

Das Urteil des Verwaltungsgerichtes des Saarlandes ist nicht rechtskräftig, da der Landkreis Saarlouis das Oberverwaltungsgericht angerufen hat. Die juristische Auseinandersetzung um die Festsetzung der Kreisumlage verdeutlicht jedoch – auch in der teilweise komplizierten Argumentation des Gerichtes – die Hilflosigkeit, mit der sowohl Gerichte als auch kommunale Gebietskörperschaften mit der Tatsache umgehen, dass die Finanzierung von Maßnahmen der sozialen Sicherung für einen steigenden Teil der Bevölkerung durch gesetzgeberische Vorgaben des Bundes und des Landes über Umlagen von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden das falsche Finanzierungsinstrument für Sozillasten ist.

Eine Resolution des Stadtrates von St. Ingbert vom 21.06.2018 „zur Verbesserung der Finanzlage der Stadt St. Ingbert an den Landrat des Saarpfalz-Kreises verdeutlicht das interkommunale Konfliktpotential, dass aus der geschilderten falschen Finanzierung des Großteils der Kreisaufgaben resultiert.

Die steigende Kreisumlage stelle die Stadt St. Ingbert vor immer größer werdende finanzielle Probleme, so die Grundthese der Resolution des Stadtrates. Weitere Steigerungen würden die bereits angespannte finanzielle Situation der Stadt weiter verschärfen. In der Resolution werden an den Saarpfalz-Kreis folgende Forderungen gestellt:

- bei den Haushaltsplanungen soll der Landkreis erkennbare Anzeichen für Einsparungen setzen;

- gemeinsam und in Abstimmung mit den Kommunen sollen bestehende Doppelstrukturen abgebaut werden;
- beim Land soll eine bessere Finanzausstattung eingefordert werden;
- die Haushaltsplanung des SPK soll früher aufgestellt und die Kommunen sollen frühzeitig über die Planung und weitere Entwicklungen informiert werden;
- bei der Festlegung der Kreisumlage soll die Finanzsituation der Kommunen im Sinne der aktuellen Rechtsprechung berücksichtigt werden;
- der Saarpfalz-Kreis soll darauf hinwirken, dass die Ergebnisse der vom Land in Auftrag gegebenen Begutachtung der Gemeindeverbände kurzfristig präsentiert werden. Handlungsempfehlungen die zur Eindämmung des Anstiegs bzw. zu einer Reduktion des Umlagebedarfs führen, sollten schnellstmöglich umgesetzt werden.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland hat sich am 23.08.2018 mit der Resolution des Stadtrates von St. Ingbert befasst und hierzu Folgendes angemerkt:

- die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken erbringen zum übergroßen Teil gesetzliche Leistungen, für die die betroffenen Bürgerinnen und Bürger einen einklagbaren Rechtsanspruch haben. Als Beispiel sei hier genannt der Rechtsanspruch jedes Kindes auf einen Betreuungsplatz, der sich unmittelbar an den Landkreis als örtlichen Jugendhilfeträger richtet. Der Landkreis finanziert gerade im Bereich der Kinderbetreuung den größten Teil der laufenden Personalkosten und einen Großteil der Investitionskosten. Forderungen nach „erkennbaren Anzeichen für Einsparungen“, wie in der Resolution des Stadtrates gefordert, laufen vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben daher ins Leere.
- Die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken sind das unterste Netz der sozialen Sicherung im Saarland. Sie versorgen im Saarland mehr als 100.000 Menschen. Wer hier – im Wissen der gesetzlichen Verpflichtungen – erkennbare Einsparungen fordert, der muss auch definieren, wo und bei wem er diese Maßnahmen umsetzen will, etwa bei Kindern und Jugendlichen, bei älteren Hilfeempfängern, bei Landzeitarbeitslosen, bei Schulen und Kindergärten.

- Bereits jetzt dürfen die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken nach §19a K FAG nur 0,5 % der Ausgaben für sog. freiwillige Leistungen verwenden.
- Die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken haben im Januar 2018 einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur interkommunalen Zusammenarbeit vorgelegt, um auch bestehende Doppelstrukturen zu beheben. Nach Aussagen des Saarländischen Städte- und Gemeindetages hat eine dortige Umfrage ergeben, dass keine Stadt oder Gemeinde im Saarland dieses Angebot wahrnehmen will. Im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Landkreistag und Saarländischem Städte- und Gemeindetag sollen nunmehr in fünf ausgewählten Bereichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit eruiert werden. Der Landkreistag ist in diesem Prozess eher treibende denn verzögernde Kraft.
- Das Land hat zwecks eigener Haushaltssanierung seit 2005 über 600 Mio. € als kommunalen Sanierungsbeitrag aus dem kommunalen Finanzausgleich entnommen. Der Landkreistag hat regelmäßig bei den Anhörungen zum Landeshaushalt auf dieses Thema aufmerksam gemacht und Abhilfe seitens des Landes gefordert, die dann jedoch leider unterblieben ist.
- Die in der Resolution des Stadtrates von St. Ingbert angeführte Entscheidung des Verwaltungsgerichtes des Saarlandes im Rechtsstreit Überherrn gegen den Landkreis Saarlouis vom April 2018 ist nicht rechtskräftig. Wäre diese Entscheidung rechtskräftig, würde deren Umsetzung zu erheblichen Begründungszwängen bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden bezüglich ihrer eigenen Ausgaben gegenüber dem Landkreis führen. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes konstituiert insofern sozusagen eine neue zweite kommunalaufsichtliche Ebene, die eventuell zu einer Einschränkung der kommunalen Handlungsfreiheit auf der Gemeindeebene führen könnte. Das kann weder im Interesse der kreisangehörigen Gemeinden noch der Landkreise sein.
- Die Ergebnisse der Begutachtung der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken werden in nächster Zeit veröffentlicht werden, so dass auch die Diskussion um die Umsetzung einzelner Maßnahmen eröffnet ist. Dabei müssen aber die jeweiligen regionalen Gegebenheiten beachtet

werden. Insofern müssen auch die Aussagen des Gutachtens einer kritischen Würdigung standhalten.

- Die Kreisumlage stellt auch eine Form des interkommunalen Finanzausgleiches zwischen den Städten und Gemeinden innerhalb eines Kreisgebietes dar. Es ist gerade Sinn dieses kommunalen Solidarausgleiches, dass finanzschwächere Gemeinden in bestimmtem Umfang entlastet werden. Die Erhebung der Umlagehöhe ist dabei auch von der Wirtschaftskraft der einzelnen Gemeinde abhängig. Im Grundsatz wird davon ausgegangen, dass wirtschaftsstarke Städte und Gemeinden mit entsprechendem Steueraufkommen im Sinne starker Schultern auch mehr tragen können. Dieser Effekt ist volatil, entsprechend der wirtschaftlichen Situation vor Ort.

Es wird an dieser Stelle exemplarisch deutlich, dass die Finanzierung von durch Bundesgesetz vorgegebenen Sozialleistungen über die Kreisumlage das falsche und völlig systemwidrige Finanzierungsinstrument ist. Angesichts der hohen Aufwendungen der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken im Sozialbereich und in der Jugendhilfe wäre eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern über das bisherige Maß hinaus sehr hilfreich. Der Landkreistag Saarland tritt allerdings wie auch der Deutsche Landkreistag für die weitergehende Lösung einer Beteiligung der Landkreise an der Umsatzsteuer ein. Angesichts der Abhängigkeit der Bundeshilfen von den jährlichen Haushaltsbeschlüssen im Bund ist das die verlässlichere und dauerhaftere Alternative.

4. Neuregelungen Unterhaltsvorschussgesetz: Ein klassisches Beispiel

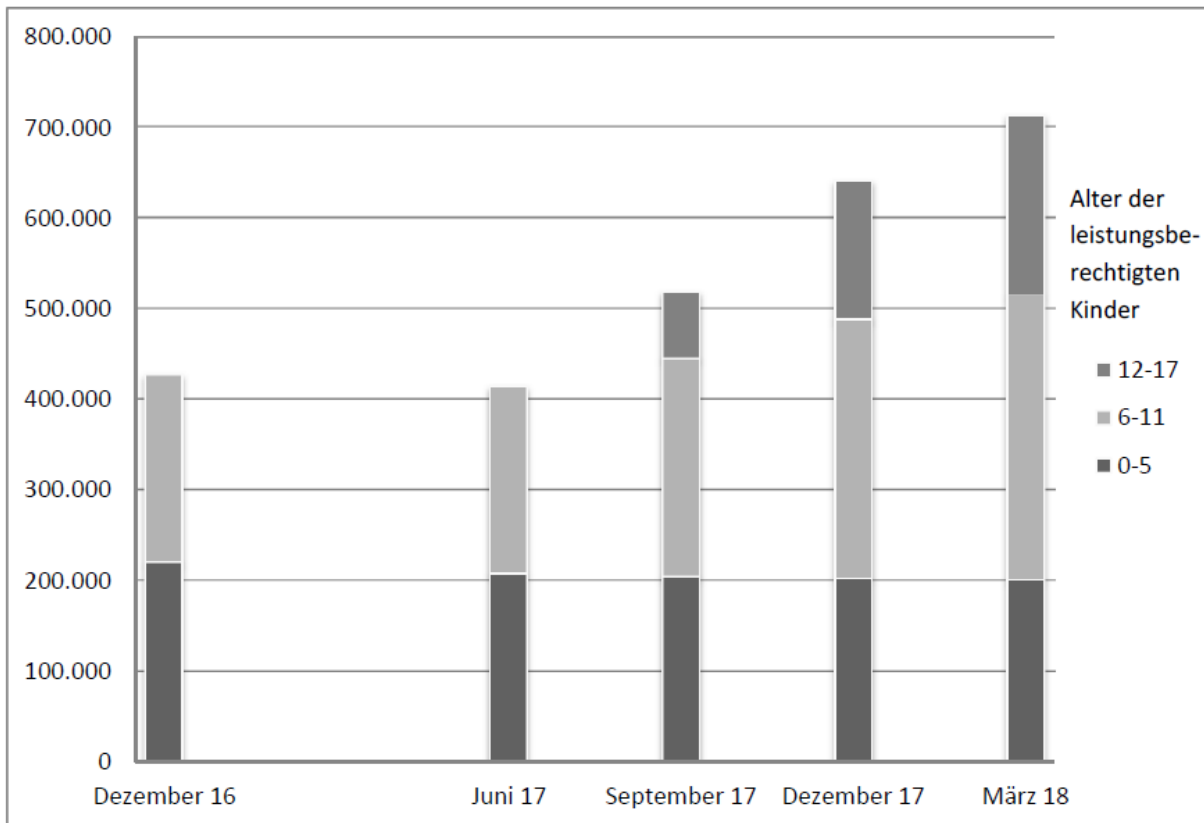
Die Bundesregierung hat im August 2018 den Bericht zu den Auswirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), die am 1.7.2017 in Kraft getreten ist, vorgelegt. Danach werden seit Inkrafttreten der Reform für knapp 300.000 Kinder und Jugendliche zusätzlich Leistungen gewährt. Insgesamt wurden im März 2018 für rund 714.000 Kinder und Jugendliche Unterhaltsvorschuss gezahlt. Die von der kommunalen Ebene prognostizierte Verdopplung der letztlich auch zur Auszahlung

kommenden Fälle hat sich gemäß dem Bericht der Bundesregierung in etwa bewahrheitet.

Ziele der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes waren einerseits die Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten durch Wegfall der Höchstbezugsdauer und andererseits die Aufnahme einer zusätzlichen Altersgruppe in den Kreis der Leistungsberechtigten. Darüber hinaus sollte der sog. Rückgriff bei den Unterhaltsschuldnern und –schuldnerinnen verbessert werden, also die Rückerstattung des gezahlten Unterhaltsvorschusses durch die Unterhaltspflichtigen erhöht werden.

Über 300.000 Kinder zusätzlich erhalten laut dem Bericht der Bundesregierung die Leistung nach dem UVG. Die damit einhergehende Steigerung der Antragszahlen hat auch nach Einschätzung der Bundesregierung zu einer Überlastung der Unterhaltsvorschuss-Stellen geführt. Die Verbesserung des Rückgriffs konnte laut Bundesregierung noch nicht umgesetzt werden. Grund hierfür sei die vorrangige Bearbeitung der Anträge, deren Anzahl nach der Reform erheblich gestiegen sei und der damit einhergehenden Bindung von personellen Ressourcen.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Berechtigtenzahlen im Zeitverlauf gestaffelt nach dem Alter der leistungsberechtigten Kinder aus dem Bericht der Bundesregierung. Der zuvor kontinuierliche Rückgang der Berechtigtenzahlen im Bereich des UVG von 499.865 Kindern in 2010 auf 414.004 Kinder am 30. Juni 2017 wurde laut dem Bericht durch den Ausbau des Unterhaltsvorschusses beendet. Am 31. März 2018, dem im Bericht aktuellsten vorliegenden Erhebungstichtag, erhielten knapp 714.000 Kinder alleinerziehender Elternteile Unterstützung der Unterhaltsvorschuss-Stellen. Dies sind fast 300.000 Kinder mehr als unmittelbar vor dem UVG-Ausbau



Quelle: UVG-Geschäftsstatistik des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Zur Entwicklung im Saarland ist folgendes zu konstatieren:

Fallzahlen, Einnahmen, Ausgaben, Rückgriffsquote (Einnahmen/Ausgaben)					
Bundesland		2014	2015	2016	2017
Saarland	Fallzahl (31.12.)	5.213	5.267	5.098	8.358
	Einnahmen (Mio. EUR)	2,2	2,1	2,2	2,3
	Ausgaben (Mio. EUR)	9,6	9,6	10,1	13,5
	Rückgriffsquote	23%	22%	21%	17%

Diese Tabelle aus dem Bericht der Bundesregierung zeigt die Entwicklung der Fallzahlen, Einnahmen, Ausgaben und der Rückgriffsquote im Saarland im Zeitverlauf von 2014 bis 2017. Bezüglich der Fallzahlen ist ab 2017 eine signifikante Steigerung von rund 60% in 2017 gegenüber 2014 zu beobachten. Die Einnahmen bleiben trotz gestiegener Ausgaben auf gleichbleibendem Niveau von rund 2,2 Mio. €. Die Ausgaben stiegen ab 2017 in Folge der höheren Fallzahlen um rund 41% gegenüber 2014 auf 13,5 Mio. € an. Die in 2017 geringere Rückgriffsquote als im Durchschnitt der Vorjahre könnte mit der vorrangigen Bearbeitung der stark gestiegenen Fallzahlen zu erklären sein.

Im Vorfeld zur Einführung des Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes im Jahr 2017 befasste sich sowohl der Vorstand als auch die Hauptversammlung des Landkreistages Saarland zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes. Die Hauptversammlung des Landkreistages Saarland hatte am 23.06.2017 folgenden Beschluss gefasst:

- Der Landkreistag Saarland fordert eindringlich und umgehend einen vollständigen Kostenausgleich für die zu erwartenden Mehrkosten im Zuge der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes zum 01.07.2017.
- Der Landkreistag Saarland fordert die Landesregierung auf, mit dem Landkreistag Verhandlungen zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung zwecks Mehrkostenausgleich aufzunehmen.
- Der Landkreistag Saarland fordert das Land dringend auf, die beabsichtigte Entlastung durch den Bund, bedingt durch die Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes von 33,33% auf 40%, an die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken weiterzugeben. Eine gleichzeitige Absenkung des Landesanteils von 50% auf 43,34% stellt lediglich eine Entlastung des Landes auf Kosten der saarländischen Kommunen dar und verschärft einmal mehr deren finanzielle Situation.

Dieser Beschluss wurde mit Schreiben vom 26.06.2017 dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie zur Kenntnisnahme übersendet. In seiner Sitzung vom 18.08.2017 beschloss der Vorstand des Landkreistages, seine bisherige Haltung zu bekräftigen.

In der folgenden landesgesetzlichen Regelung im Sommer 2017 durch das federführende Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie im Rahmen der landesgesetzlichen Regelungen der Reform wurde bezüglich der Erhöhung des Anteils des Bundes an den Kosten von 33,33 % auf 40 %, mithin um 6,67 %, verankert, dass die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken zu 25 % (1,67 %) an der Bundesentlastung beteiligt werden. Als kritisch wurde seitens des Landkreistages Saarland auch die Argumentation des Landes hinsichtlich der Rückgriffsquote betrachtet. Nach den damaligen Ausführungen des Ministeriums könnten die

Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken bereits mit einer Rückgriffsquote von 25 % ihre Ausgaben vollständig refinanzieren.

Die Entwicklung der Fallzahlen und der Ausgaben im Saarland nach der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes widerlegt dieses Argument. Die Fallzahlen sind, wie vom Landkreistag Saarland prognostiziert, signifikant gestiegen bei sinkender Rückgriffsquote. Der durch den Gesetzesentwurf induzierte deutliche Mehraufwand bei der Bearbeitung der Anträge führt in den Verwaltungen offensichtlich zu einem hohen Rückstand, wodurch Kapazitäten gebunden werden, die für die Bearbeitung des Rückgriffs nicht zur Verfügung stehen. In der Folge liegen die Rückgriffsquoten unter den seitens des Ministeriums angesprochenen 25%. Die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken können demnach ihre Ausgaben nicht vollständig refinanzieren.

Die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes zum 01.07.2017 und deren Auswirkungen auf die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken sind somit ein klassisches Beispiel, wie ignoranten Verhalten des Bundesgesetzgebers, aber auch des Landesgesetzgebers, zu finanziellen Aufwüchsen auf der Ebene der Landkreise führen. Der Grundsatz ‚wer bestellt, bezahlt‘ wurde eklatant missachtet. Der Landkreistag Saarland fordert daher nach wie vor einen vollständigen Ausgleich der Mehrausgaben bei den saarländischen Landkreisen und beim Regionalverband Saarbrücken durch die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes und bei allen sonstigen gesetzgeberischen Maßnahmen, die zu finanziellen Belastungen der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken führen. Die Finanzierung von Sozialleistungen über die Kreisumlagen ist keine adäquate Finanzierung von bundes- oder landesrechtlich geregelten Maßnahmen der sozialen Sicherung, seien sie inhaltlich auch noch so sinnvoll und geboten im Interesse der Betroffenen.

5. Saarland-Kasse:

Ein Diskussionsansatz zur kommunalen Finanzsituation

Die Landesregierung hat am 05.06.2018 in einem Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden die Einführung einer sogenannten „Saarland-Kasse“ vorgeschlagen. Diese soll zur Lösung der kommunalen Schuldenproblematik im Saarland beitragen, insbesondere durch die Rückführung der Kassenkredite. Grundlage ist ein sog. Eckpunktepapier des Finanzministeriums und des Innenministeriums vom 25.05.2018 zur Bewältigung der kommunalen Kassenkredite im Saarland.

Die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken sind hiervon insbesondere davon betroffen, als dass die Vorschläge des PWC-Gutachtens „konsequent umgesetzt“ werden sollen und eine „konsolidierungsverträgliche“ Steuerung der Kreisumlagen ins Auge gefasst werden soll.

Es soll eine „institutionelle“ Überwachung des Konsolidierungsprozesses durch einen neu zu schaffenden Konsolidierungsrat geben. Eine Übernahme von kommunalen Kassenkrediten durch das Land ist nicht vorgesehen. Die aufgelaufenen kommunalen Kassenkredite sollen ab 2020 auf eine eigene kommunale Rechtspersönlichkeit übertragen werden, die die jährliche Annuität (Aufwendungen für Zins und Tilgung) von 80 Mio. € bei 40 Jahren Laufzeit übernimmt. Diese sollen aus zu erwartenden Bundesergänzungszuweisungen von rund 50 Mio. € und kommunalen Eigenbeiträgen finanziert werden.

Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung vieler saarländischer Kommunen, welche u.a. durch die starke Inanspruchnahme von Kassenkrediten begründet ist, ist das Ziel der „Saarland-Kasse“ eine zentral gesteuerte Rückführung der Liquiditätskredite der Kommunen im Sinne einer Fondslösung. Gemäß Eckpunktepapier des Ministeriums für Finanzen und Europa und des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport vom 25.05.2018 könnten hierzu freiwerdende Finanzmittel ab dem Jahr 2020 eingesetzt werden. Spätestens ab diesem Jahr sollen die kommunalen Kassenkredite in Höhe von voraussichtlich 2,2 Mrd. € auf eine kommunale Rechtsperson übertragen werden. Eine Übernahme kommunaler

Kassenkredite durch das Land ist dadurch ausgeschlossen. Als Tilgungszeitraum sind 40 Jahre vorgesehen.

Die beiden Ministerien gehen in dem genannten Eckpunktepapier bei einer Laufzeit von 40 Jahren von jährlichen Aufwendungen für Zins und Tilgung in Höhe von 80 Mio. € aus, bei einer Laufzeit von 30 Jahren von etwa 95 Mio. € jährlich. Unter diesen Annahmen fallen bei einer Laufzeit von 40 Jahren etwa 3,2 Mrd. € an Zins- und Tilgungszahlen an, bei einer Laufzeit von 30 Jahren sind es etwa 2,9 Mrd. €. Das Modell der Saarland-Kasse bewirkt gemäß den Ausführungen der Verfasser des Eckpunktepapiers eine kommunale Entlastung von voraussichtlich 2,9 bis 3,2 Mrd. €. Zur Finanzierung der jährlichen Aufwendungen für Zins und Tilgung sollen die dem Land ab dem Jahr 2020 zufließenden Bundesergänzungszuweisungen für unterproportionale Gemeindefinanzkraft in Höhe von 50 Mio. €, eine Rückführung der kommunalen Sanierungsbeiträge (gemeint sind wohl die Vorwegentnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich zur Haushaltskonsolidierung des Landes) und kommunale Eigenbeiträge durch gestiegene kommunale Steuereinnahmen herangezogen werden. Eine Einrichtung des Fonds im Jahr 2019 wird seitens der federführenden Ministerien als sinnvoll erachtet.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Kommunalfinanzen in den letzten Jahren im Saarland ist zu dem Konzept Folgendes anzumerken:

- Zum 31.12.2017 betragen die Kassenkredite der saarländischen Städte und Gemeinden 2,034 Mrd. €, die Kredite 1,107 Mrd. € (Statistisches Bundesamt). Mit 2.034 € je Einwohner ist im Saarland die höchste kommunale Inanspruchnahme von Kassenkrediten durch Städte und Gemeinden bundesweit zu konstatieren. Das Problem der kommunalen Verschuldung im Saarland muss insofern einer Lösung zugeführt werden. Hierzu ist die gegenwärtige Situation (Niedrigzinsphase, Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit Konsolidierung des Landeshaushaltes, gestiegene kommunale Steuereinnahmen) günstig.
- Die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken sind demgegenüber mit 34 € je Einwohner nur gering von der Inanspruchnahme von Kassenkrediten zur Liquiditätssicherung betroffen, tragen aber über das falsche Instrument der Finanzierung von (durch Bundes- und Landesgesetze induzierten)

Sozialleistungen über Umlagen zur Verschuldenssituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei.

- Seit zwei Jahrzehnten haben die kommunalen Spitzenverbände im Saarland immer wieder das Land auf diese Situation aufmerksam gemacht und um Abhilfe gebeten. Der Landkreistag Saarland hat zur Entschärfung der kommunalen Haushaltssituation eine verstärkte Übernahme der Sozialausgaben durch den Bund, die Rücknahme der Vorwegentnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich (604 Mio. € zur Haushaltskonsolidierung des Landes zwischen 2005 und 2015), die Beteiligung der Landkreise in Deutschland an einer Wachstumssteuer sowie zuletzt Maßnahmen zur verstärkten interkommunalen Kooperation gefordert. Alle diese Initiativen sind – bis auf die Übernahme von Soziallasten durch den Bund in bestimmten Bereichen – nicht erfolgreich gewesen.
- Durch die Übertragung der kommunalen Kassenkredite auf eine neue kommunal verfasste Rechtspersönlichkeit bleiben die Kassenkredite weiterhin kommunal, werden aber durch die zentrale Organisation der kommunalen Selbstverwaltung entzogen.
- Das Konzept der „Saarland-Kasse“ ist darüber hinaus mit einer beachtlichen Ausweitung von Überwachungs- und Kontrollmechanismen verbunden, die eigentlich originär der Kommunalaufsicht beim Innenministerium zustehen. Letztlich werden dergestalt staatliche Genehmigungs- und Kontrollbefugnisse auf Dritte verlagert wie etwa einen neu zu schaffenden Konsolidierungsrat, der mit seinen Entscheidungen deutlich in die bisherigen Rechte der Kommunalaufsicht und der kommunalen Selbstverwaltungsorgane eingreifen kann.
- Die in Aussicht gestellten Leistungen des Landes zur Konsolidierung der Kommunalfinanzen sind vergleichsweise gering. So wird die Durchleitung der Bundesergänzungszuweisen in Höhe von 50 Mio. € im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 an den neu zu gründenden Fonds und eine Reduzierung der kommunalen Sanierungsbeiträge zum Landeshaushalt in Aussicht gestellt. Die genannten Bundesergänzungszuweisungen erhält das Land jedoch für die unterproportionale Gemeindefinanzkraft im Saarland, mithin wäre es sinnvoll, diese Mittel direkt an die kommunale Ebene durchzuleiten.

- Das Land erhält im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 jährlich etwa 500 Mio. € an zusätzlichen Mitteln. Legt man den Verbundsatz nach § 6 Abs. 3 KFAG in Höhe von 20,91 % zugrunde, müssten ab 2020 über 100 Mio. € in den kommunalen Finanzausgleich überführt werden.
- Eine Weiterführung kommunaler Sanierungsbeiträge aus dem kommunalen Finanzausgleich in Form von Vorwegentnahmen zur Konsolidierung des Landeshaushaltes ist spätestens nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht mehr zu begründen.
- Nimmt man die gestiegenen kommunalen Steuereinnahmen von geschätzt 100 Mio. € für das Jahr 2020 hinzu, so würde bei Beteiligung der kommunalen Ebene im Saarland in Höhe von 100 Mio. € jährlich an den Mitteln aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie bei einem vollständigen Wegfall der kommunalen Sanierungsbeiträge zum Landeshaushalt ein ausreichendes finanzielles Polster entstehen, um die kommunale Schuldensituation im Saarland in eigener Verantwortung und Begleitung durch die Kommunalaufsicht zu entschärfen. Diese Einschätzung wird auch durch das Gutachten von Prof. Junkernheinrich zur kommunalen Finanzsituation vom Mai 2015 untermauert, der zum damaligen Zeitpunkt die jährliche kommunale Unterdeckung auf 140 – 160 Mio. € bezifferte.
- Die Vorschläge aus dem Eckpunktepapier der beiden Ministerien zur Begrenzung der Kreisumlagen sind im Hinblick auf die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung und die Verantwortung von Bund und Land für den übergroßen Teil der Kreisausgaben kritisch zu sehen. Mit der Forderung nach einer konsequenten Umsetzung der Ergebnisse des PWC-Gutachtens zur Begutachtung der Landkreise und nach einer Steuerung der Kreisumlagen wird der Eindruck erweckt, dass die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken bisher sozusagen über ihre Verhältnisse gelebt hätten. Dieses Vorgehen negiert vollständig, dass Bund und Land durch ständige Ausweitungen gesetzlicher Leistungen ohne vollständigen Finanzausgleich und damit unter Hinnahme kommunaler Finanzierung gerade die Problematik steigender Kreisumlagen originär verursacht haben.

Der Vorstand des Landkreistages hat sich am 23.08.2018 mit dem Konzept der „Saarland-Kasse“ befasst und betont, dass eine Entschärfung der kommunalen Finanzsituation im Saarland nur im gemeinsamen Zusammenwirken von Bund, Land, Städten, Gemeinden und Landkreisen gelingen kann. Der Vorstand des Landkreistages forderte daher eine stärkere finanzielle Entlastung der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken über eine stärkere kommunale Beteiligung an den zusätzlichen Finanzmitteln im Zuge der Neureglung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, über die Rückführung der kommunalen Sanierungsbeiträge im Landeshaushalt, über eine verstärkte Übernahme von Soziallasten durch Bund und Land sowie über eine strikte Beachtung des Konnexitätsprinzips. Der Vorstand des Landkreistages stellte grundsätzlich fest, dass alle Maßnahmen zur Entschärfung der kommunalen Finanzsituation im Saarland das grundgesetzliche Recht der kommunalen Selbstverwaltung nicht tangieren dürfen.

6. Koalitionsvertrag von CDU und SPD zur Bildung einer neuen Bundesregierung: Licht und Schatten

Am 07.02.2018 wurde der Entwurf eines Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD zur Bildung einer neuen Bundesregierung veröffentlicht, der schließlich mit der Unterzeichnung am 12.03.2018 auch formal zwischen den Regierungsparteien besiegelt wurde. Aufgrund der beachtlichen Bedeutung bundesgesetzlicher Vorgaben und von Vorhaben des Bundes für den Aufgaben- und Ausgabenbestand der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken, hat sich der Vorstand des Landkreistages Saarland bereits am 22.02.2018 mit dem Entwurf befasst und auch gegenüber der Öffentlichkeit entsprechend positioniert.

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur Bildung einer neuen Bundesregierung bringt aus Sicht des Landkreistages Licht und Schatten. Die angedachten Vorhaben zur Förderung von Bildung, Kindern, Familie, Langzeitarbeitslosen und digitaler Infrastruktur sind nach Auffassung des Vorstandes

des Landkreistages inhaltlich sinnvoll, aber für die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken mit dem Risiko finanzieller Mehrbelastungen behaftet.

Zwar wird der Grundsatz ‚wer bestellt, bezahlt‘ ausdrücklich im Koalitionsvertrag hervorgehoben, dessen konkrete Hinterlegung mit Finanzmitteln bei einer Fülle von Vorhaben mit kommunalem Bezug bleibt jedoch aus. Insofern bleibt nach Auffassung des Landkreistages die konkrete Umsetzung abzuwarten. Hier hoffen die saarländischen Landkreise auf Verbesserungen bei der Umsetzung des Koalitionsvertrages über die bisherigen Vereinbarungen hinaus.

Ausdrücklich hervorzuheben und zu begrüßen ist aus saarländischer Sicht die Einsetzung einer Kommission zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland, in deren Rahmen auch die Problematik kommunaler Altschulden und hoher Kassenkredite thematisiert werden soll. Die angedachten Vorhaben zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose und zur Bekämpfung von Kinderarmut entsprechen langjährigen Positionen des Landkreistages Saarland. Eine strukturelle Beseitigung der kommunalen Finanznot in Deutschland etwa durch Einführung einer Beteiligung der Landkreise an einer Wachstumssteuer und deren bedarfsgerechter Verteilung ist demgegenüber im Koalitionsvertrag nicht enthalten.

Grundsätzlich ist aus Sicht des Landkreistages Saarland die hervorgehobene Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung im Koalitionsvertrag zu begrüßen. Abzuwarten bleibt jedoch, ob die wohlwollenden Formulierungen im konkreten Regierungshandeln und bei konkreten Anlässen mit Leben gefüllt werden. Entscheidend für die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken bleibt die Frage der Finanzierung. Hier gilt bei allem, was der Bund plant, beispielsweise bei sozialen Verbesserungen, der Grundsatz ‚wer bestellt, bezahlt‘ – und zwar vollständig. Eine Vorgehensweise wie beim Ausbau der Kinderbetreuung U3, als der Bund Investitionskostenzuschüsse bezahlt hat, sich an den laufenden Kosten aber nicht beteiligt hat, ist angesichts der kommunalen Haushaltsituation im Saarland ausgeschlossen.

Das verstärkte finanzielle Engagement des Bundes im Bildungsbereich wird seitens der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken uneingeschränkt begrüßt. Entscheidend bei der Verteilung der Bundesmittel auf die Länder und über die Länder auf die kommunalen Schulträger sind jedoch die

Verteilungskriterien. Hier sind sowohl der Bund als auch das Land gefordert, transparente und bedarfsgerechte Verteilungskriterien im Hinblick auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse aufzustellen. Es kann nach Auffassung des Landkreistages nicht sein, dass reiche Bundesländer wie Bayern und Baden-Württemberg im gleichen Umfang bedacht werden bei der Förderung der Schulinfrastruktur wie arme Länder wie das Saarland oder Rheinland-Pfalz.

Der Ausbau eines flächendeckenden Glasfasernetzes ist nach Einschätzung des Landkreistages im Hinblick auf die bevorstehende Digitalisierung in Wirtschaft und Verwaltung dringend geboten. Experten gehen von einem Investitionsbedarf von 100 Milliarden € aus. Die im Koalitionsvertrag avisierten 12 Mrd. € sind daher bei weitem nicht ausreichend, um das gesteckte Ziel, insbesondere im ländlichen Raum, zu erreichen. Hierbei kann es sich aus Sicht der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken lediglich um eine Anschubfinanzierung handeln, die die Gefahr heraufbeschwöre, dass einzelne Regionen in Deutschland bei der digitalen Infrastruktur abgehängt werden.

Der Vorrang digitaler Verwaltungsleistungen, wie im Koalitionsvertrag verankert, kann aus Sicht des Landkreistages Saarland geeignet sein, Effizienzreserven auch in den Kommunalverwaltungen zu heben. Die Umsetzung des Vorhabens erfordert jedoch zunächst einen erheblichen rechtlichen, organisatorischen und personellen Aufwand, der mit zusätzlichen Mehrkosten verbunden ist, abgesehen davon, dass entsprechende Fachkräfte zur Umsetzung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung derzeit am Arbeitsmarkt kaum zu finden sind.

Die Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose entspricht einer seit Jahr und Tag vorgetragenen Forderung des Landkreistages Saarland und der saarländischen Landesregierung. Der avisierte Paradigmenwechsel bei der Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit und Beschäftigung war insofern überfällig. Die konkrete Umsetzung dieses Vorhabens bleibt jedoch abzuwarten.

Das Bekenntnis zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zum Grundsatz ‚wer bestellt, bezahlt‘ im Koalitionsvertrag zur Bildung einer neuen Bundesregierung vom Frühjahr 2018 ist aus Sicht des Landkreistages Saarland ein deutlicher Fortschritt. Das gilt für die saarländischen Städte, Gemeinden und Landkreise umso mehr, als im Rahmen der einzurichtenden Kommission auch die Altschuldenproblematik und die

Problematik der hohen Kassenkredite geprüft werden soll. Es schein so, als dass der Koalitionsvertrag zumindest eine Perspektive für die saarländischen Städte und Gemeinden aus der Schuldenfalle eröffnet. Das Ziel ist insofern definiert, seine Umsetzung bleibt eine nicht zu unterschätzende Aufgabe, der sich Landesregierung und kommunale Spitzenverbände im Saarland stellen müssen.

Die weitergehende Lösung zur Korrektur der strukturellen Ungleichgewichte in den kommunalen Finanzen in Deutschland, nämlich die Beteiligung der Landkreise an einer originären Wachstumssteuer und die Verteilung des Steueraufkommens anhand der Bedarfslage, wurde leider nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen. Hier gilt das Motto ‚steter Tropfen höhlt den Stein‘ für das weitere Vorgehen in der Diskussion mit Bund und Land. Im Hinblick auf die avisierte Kommission zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland sollte der Vorschlag einer eigenen Kreissteuer auf jeden Fall eingebracht werden.

7. Interkommunale Kooperation: Eine gescheiterte Diskussion

Im Rahmen der Diskussion über den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit hat der Landkreistag Saarland mit Beschluss vom 08.12.2017 ein Positionspapier zur interkommunalen Zusammenarbeit vorgelegt. Das Positionspapier enthält Vorschläge zur Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit auf Landkreisebene, zwischen den einzelnen Landkreisen und dem Land sowie den Landkreisen und den kreisangehörigen Kommunen.

Unter der Kapitelüberschrift „Interkommunale Zusammenarbeit nachhaltig strukturieren – Funktionalreform konsequent umsetzen“ haben sich am 16.05.2017 CDU und SPD im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes darauf verständigt, den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung voranzutreiben. Laut Koalitionsvertrag gilt dies insbesondere für

Verwaltungstätigkeiten, „die in allen Kommunen gleichartig sind und keinen unmittelbaren Bürgerbezug aufweisen“ („Back-Office-Bereich“).

In diesem Zusammenhang soll das zuständige Ministerium für Inneres, Bauen und Sport innerhalb eines Jahres unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einen Katalog möglicher Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit erarbeiten und den Kommunen verbindliche Vorgaben hinsichtlich pflichtiger Zusammenarbeit machen.

Das Positionspapier des Landkreistages Saarland enthält nach einer Definition der Ausgangslage und einer Darstellung der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken als Akteure im Prozess der interkommunalen Zusammenarbeit einen Katalog von Vorschlägen aus den Landkreisen zu möglichen Bereichen der interkommunalen Zusammenarbeit und einer Funktionalreform. Dieser Katalog wurde in zwei Landrätekonzferenzen, die am 15.09. und am 21.09.2017 in Saarbrücken stattgefunden haben, erörtert.

Es werden

- horizontale Kooperationen auf Landkreisebene,
- Kooperationen zwischen den Landkreisen und dem Land sowie
- Kooperationen zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen

unterschieden.

Ziel der Initiative des Landkreistages war und ist, mit eigenen Vorstellungen in die Diskussion auf Landesebene zur interkommunalen Zusammenarbeit einzugreifen. Am 23.01.2018 fand auf Einladung der damaligen Ministerpräsidentin des Saarlandes in der Staatskanzlei ein Gespräch zwischen Vertreter/innen der kommunalen Spitzenverbände und der saarländischen Landesregierung statt. In seinem Eröffnungsstatement betonte der Innenminister des Saarlandes, dass vor dem Hintergrund der negativ verlaufenen Gebietsreformdiskussionen in Brandenburg und in Thüringen im Saarland keine politische Mehrheit mehr für eine kommunale Gebietsreform vorhanden sei. Insofern würden Maßnahmen der interkommunalen Zusammenarbeit stärker in den Fokus rücken. Das Positionspapier des Landkreistages sei in dieser Diskussion eine gute Grundlage, alle vorgeschlagenen Maßnahmen seien umsetzbar.

Die Reaktion der anwesenden Vertreter/innen des Saarländischen Städte- und Gemeindetages im Sinne einer gemeinsamen kommunalen Interessenvertretung waren demgegenüber völlig kontraproduktiv. Sie fokussierte sich insbesondere auf die Frage der Schulträgerschaft an den Grundschulen und an der Zentrierung der Unteren Bauaufsichtsbehörden auf der Kreisebene.

Richtig in Fahrt kam die öffentliche Diskussion in den folgenden Tagen durch die Berichterstattung in den Medien, insbesondere in der Saarbrücker Zeitung, die die Vorschläge des Landkreistages durchaus wohlwollend kommentierte. Zustimmung kam aus der SPD-Landtagsfraktion, eine verhaltene Reaktion aus der CDU-Landtagsfraktion. Deutliche Ablehnung spiegelte sich in den Reaktionen von Vertretern der Städte und Gemeinden in den Medien wieder.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland befasste sich am 22.02.2018 erneut ausführlich mit dem Thema und wies daraufhin, dass das Positionspapier des Landkreistages zur interkommunalen Kooperation eine gute Grundlage darstellt, um in einen sachlichen und ergebnisoffenen Dialog mit dem Saarländischen Städte- und Gemeindegtag als auch mit der saarländischen Landesregierung und dem Landtag des Saarlandes einzutreten. Der Vorstand des Landkreistages Saarland betonte, dass die Kernkompetenzen der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken im Bereich der sozialen Sicherung und der Schulträgerschaft von weiterführenden Schulen liegen. Maßnahmen der interkommunalen Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden, insbesondere im sog. back-office-Bereich, sollen demgegenüber zum beiderseitigen Nutzen dazu beitragen, Effizienzgewinne in den Kommunalverwaltungen zu erzielen, die an anderer Stelle sinnvoll verwendet werden können.

Der Vorstand des Landkreistages erachtete mit gleichem Beschluss vom 22.02.2018 einen fairen, sachlichen und unaufgeregten Dialog mit dem Saarländischen Städte- und Gemeindegtag für geboten. Dies soll dem Ziel dienen, gemeinsam eine Schnittmenge von Maßnahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu erarbeiten, die dann möglichst zeitnah umgesetzt werden können. Letztlich sollen die Maßnahmen der interkommunalen Zusammenarbeit kein Selbstzweck sein, sondern zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung von Städten, Gemeinden und Landkreisen beitragen.

Der saarländische Innenminister hat am 23.03.2018 die kommunalen Spitzenverbände zu einem Gespräch zur interkommunalen Kooperation geladen. In seinem Statement erklärte er erneut, dass die Vorschläge des Landkreistages aus seiner Sicht zielführend und realisierbar sind. Er wies allerdings darauf hin, dass nach Rechtsauffassung des Innenministeriums Maßnahmen der interkommunalen Kooperation nur auf freiwilliger Basis stattfinden könnten. Lediglich bei Auftragsangelegenheiten habe der Landesgesetzgeber eigene Gestaltungsmöglichkeiten. Er werde daher die Konzentration der unteren Bauaufsichtsbehörden auf der Kreisebene vorantreiben.

Im Ergebnis haben sich Ministerium und kommunale Spitzenverbände darauf verständigt, im Rahmen einer Arbeitsgruppe die einzelnen Maßnahmen des Positionspapiers des Landkreistages zu prüfen und zu erörtern. Für den Landkreistag benannte der Vorstand mit Beschluss vom 20.04.2018 den Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden und den Geschäftsführer. Mit gleichem Beschluss bekräftigte der Vorstand des Landkreistages nochmals seine Bereitschaft zu einem fairen und ergebnisoffenen Dialog mit dem Ziel konkreter umsetzungsfähiger Maßnahmen.

Die erste Sitzung dieses Arbeitskreises fand den 20.04.2018 statt. Im Verlauf der Diskussion stellten sich folgende grundlegende Haltungen zur interkommunalen Kooperation heraus:

- Maßnahmen der interkommunalen Kooperation sind im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten nur auf freiwilliger Basis möglich (Innenministerium, SSGT);
- Projekte der interkommunalen Kooperation, wie im Positionspapier des Landkreistages aufgezeigt, sind von keiner Gemeinde oder Stadt im Saarland gewünscht (Umfrage des SSGT unter den Mitgliedern). Wenn überhaupt könne es darum gehen, in der Arbeitsgruppe einen Katalog möglicher Kooperationsmöglichkeiten zu eruieren (stellvertretender Präsident SSGT). Die Kooperation mit Landkreisen sei teurer als die Aufgabenerledigung durch Gemeinden selbst (Präsident SSGT)

- Entgegen dem Positionspapier des Landkreistages gibt es bereits jetzt eine beachtliche Anzahl von Kooperation auf der kommunalen Ebene, die es lediglich weiterzuentwickeln gilt (Innenministerium).
- Das Positionspapier des Landkreistages ist eine gute Grundlage für das – auch politisch gewünschte – weitere Vorgehen zur Stärkung der interkommunalen Kooperation (Landkreistag).

Es lässt sich unschwer erkennen, dass die Vertreter des Landkreistages weder beim Saarländischen Städte- und Gemeindetag (SSGT) noch bei den Vertretern/innen des Innenministeriums mit ihrer diskussionsoffenen Haltung durchdrangen. Die Initiative des Landkreistages war damit an der ablehnenden Haltung des SSGT und der defensiven Haltung der Fachebene des Innenministeriums zunächst gescheitert. Der Landkreistag ist allerdings mit seinem Positionspapier zur interkommunalen Kooperation in der öffentlichen Diskussion in der Vorhand. Im Gegensatz zu den ablehnenden Haltungen des SSGT hat der Landkreistag eine Konzeption vorgelegt, die jederzeit in eine entsprechende politische Diskussion wieder eingespeist werden kann.

Auf Einladung des Innenministers fand am 25.06.2018 die zweite Sitzung der Arbeitsgruppe Interkommunale Kooperation statt, an welcher der Innenminister selbst teilnahm. Zu Beginn der Sitzung ergriff der Innenminister das Wort und führte aus, dass das Innenministerium unter Federführung der zuständigen Abteilung derzeit einen Katalog erarbeitet, welche Maßnahmen der interkommunalen Zusammenarbeit möglich wären. Hierdurch sollen die Irritationen zwischen dem Saarländischem Städte- und Gemeindetag sowie dem Landkreistag Saarland beseitigt werden. Der Innenminister betonte nochmals, dass das Positionspapier des Landkreistages Saarland gute Vorschläge enthalte. Auf Basis des neu erstellten Kataloges des Innenministeriums sollen sowohl der Saarländische Städte- und Gemeindetag als auch der Landkreistag Saarland erwägen, in welchen Bereichen eine Zusammenarbeit sinnvoll ist. Der Präsident des Saarländischen Städte- und Gemeindetages betonte, dass Einigkeit bestünde, dass da, wo vernünftige Bereiche für eine Zusammenarbeit vorliegen, eine Zusammenarbeit möglich ist.

Der stellvertretende Vorsitzende des Landkreistages Saarland bat nochmals das Ministerium um Überprüfung, was tatsächlich zum Kernbereich der Selbstverwaltung

zähle. Er wies nochmals darauf hin, dass die Lohn- und Gehaltsabrechnung beim Personal sicherlich kein Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts darstelle. Er verwies nochmals auf den Koalitionsvertrag und betonte, dass die Landesebene in die Überlegungen der interkommunalen Zusammenarbeit mit einbezogen werden müsse. Seiner Auffassung nach muss das Landesjugendamt auf die Kreise verlagert werden, da aktuell das Landesjugendamt Standards festsetzt, die die Kreise bezahlen müssen. Dies widerspreche dem Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“.

Im Ergebnis haben sich die Teilnehmer der Arbeitsgruppe interkommunale Kooperation auf 5 Bereiche interkommunaler Zusammenarbeit verständigt, die im weiteren Verlauf der Beratungen erörtert werden sollen:

1. Zentrale Beschaffung und technische Zusammenarbeit im Brandschutz
2. Gemeinsame Vergabestelle incl. Bündelung von Fachwissen zum EU-Beihilferecht
3. Gemeinsame Vollstreckung
4. Gemeinsames Gebäude- und Energiemanagement
5. Personenstandswesen

Der Vorstand des Landkreistages Saarland hat am 23.08.2018 die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Interkommunale Kooperation vom 25.06.2018 zustimmend zur Kenntnis genommen und nochmals seine Bereitschaft bekräftigt, durch gezielte Maßnahmen und Projekte der interkommunalen Kooperation die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen im Saarland insgesamt zu befördern. In diesem Kontext sind nach Auffassung des Vorstandes des Landkreistages auch Maßnahmen der Kommunalisierung staatlicher Behörden und Dienstleistungen zu erörtern.

8. Personalgewinnung in den Kreisverwaltungen: Zunehmend schwieriger

Vor dem Hintergrund der aktuell entspannten Situation auf dem Arbeitsmarkt als auch der Verrentung der sog. Baby-Boomer-Generation fällt es zunehmend schwerer, neues Personal für freie Stellen in den saarländischen Kreisverwaltungen zu

gewinnen. Dies trifft insbesondere auf hochspezialisiertes Fachpersonal, etwa in den Gesundheitsämtern oder im IT-Bereich, zu. Hier konkurrieren die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken als öffentliche Arbeitgeber mit privaten Arbeitgebern um die gleichen ‚Köpfe‘. Zur Aufrechterhaltung eines geregelten Dienstbetriebes ist es daher jetzt schon notwendig, mit geeigneten Strategien dem Personalmangel der nächsten Zukunft entgegen zu wirken.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland hat sich in diesem Zusammenhang am 20.04.2018 auf Anregung des Regionalverbandes Saarbrücken mit der Implantierung eines Förderprogrammes zur Gewinnung von Nachwuchskräften für den ärztlichen Dienst im Gesundheitswesen befasst. Hintergrund ist, dass es seit einigen Jahren zunehmend schwieriger wird, freiwerdende Arztstellen im öffentlichen Gesundheitswesen neu zu besetzen. In der Regel müssen Stellenausschreibungen mehrfach wiederholt werden, um überhaupt noch geeignetes Personal zu finden.

In den nächsten Jahren wird sich diese Ausgangslage noch deutlich zuspitzen, da ein Großteil der heute aktiven Ärzte im öffentlichen Gesundheitswesen bereits kurz vor dem Renteneintritt bzw. der Pensionierung steht. Allein beim Regionalverband Saarbrücken werden im Verlauf des Jahres 2018 acht von insgesamt 14 Ärztinnen und Ärzten älter als 60 Jahre sein, während lediglich zwei jünger als 50 Jahre sind.

Der Rückgang des Interesses an einer Beschäftigung und die gleichzeitig fortschreitende Überalterung des vorhandenen Personals im ärztlichen Dienst der Gesundheitsämter zeichnen sich schon langjährig ab und wurden bzw. werden auch immer wieder von den Medien aufgegriffen. Dennoch wurden bislang noch keine übergreifenden Maßnahmen eingeleitet, die dazu beitragen könnten, wieder mehr junge Ärztinnen und Ärzte für das öffentliche Gesundheitswesen zu gewinnen.

Einen Lösungsansatz könnte die Einrichtung eines Nachwuchskräfte-Förderungsprogrammes darstellen. In den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts wurden außerhalb des allgemeinen Vergabeverfahrens Studienplätze im Fach Medizin an der Universität des Saarlandes für Bewerberinnen und Bewerber eingerichtet, die sich verpflichteten, nach Abschluss des Studiums in den öffentlichen Gesundheitsdienst einzutreten. Mit den von einer Auswahlkommission ausgesuchten Bewerbern wurden vertragliche Vereinbarungen geschlossen, welche die Verpflichtung beinhalteten

- Teile der Praxisphasen des Studiums im öffentlichen Gesundheitswesen abzuleisten,
- nach der Approbation in den höheren öffentlichen Gesundheitsdienst einzutreten,
- die Amtsarztausbildung zu absolvieren und den Dokortitel der Medizin zu erwerben,
- sowie nach erfolgreicher Amtsarztprüfung noch mindestens acht Jahre im höheren öffentlichen Gesundheitsdienst tätig zu sein.

Im Gegenzug wurde ergänzend zu der Möglichkeit, einen Studienplatz außerhalb des allgemeinen Vergabeverfahrens zu erhalten, eine monatliche Studienbeihilfe gewährt. Eine „Wiederbelebung“ dieser Form der Nachwuchsgewinnung könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dem drohenden Personalmangel im öffentlichen Gesundheitswesen des Saarlandes entgegenzuwirken. Ein Blick über den Tellerrand zeigt, dass in anderen Bundesländern wie z.B. in Bayern und in Sachsen aktuell bereits vergleichbare Modellprojekte zur Sicherung der Nachwuchsgewinnung für die haus- und landärztliche Versorgung angelaufen sind.

Der Vorstand des Landkreistages sprach sich daher mit Beschluss vom 20.04.2018 dafür aus, an das zuständige Ministerium heran zu treten und auf die Probleme bei der Personalgewinnung im Öffentlichen Gesundheitsdienst hin zu weisen und gemeinsam die Möglichkeit eines Nachwuchskräfte-Förderprogramms zu eruieren. Hierzu hat am 29.08.2018 ein entsprechendes Gespräch mit der zuständigen Ministerin für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie stattgefunden. Im Ergebnis der Erörterungen waren sich Landkreistag und Ministerium einig, dass zur Fachkräftegewinnung Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Ausbildung und einer Tätigkeit im Öffentlichen Gesundheitsdienst notwendig sind. Eine Implantierung eines Förderprogramms, wie vom Landkreistag angeregt, wurde seitens des zuständigen Ministeriums nicht weiterverfolgt. Der Vorstand des Landkreistages wird sich daher in seiner nächsten Sitzung erneut mit der Problematik befassen müssen, um eine eigene Strategie zur Fachkräftegewinnung in den Gesundheitsämtern zu vereinbaren.

9. Ausbau der Kinderbetreuung: Finanzierung neu regeln

Aus dem Themenbereich der Kinderbetreuung war die Geschäftsstelle des Landkreistages Saarland im Berichtsjahr 2017/2018 insbesondere mit Fragen der Finanzierung von Baunebenkosten, den Investitionskosten zum Ausbau und der Sanierung von Kindertageseinrichtungen sowie der Qualitätsentwicklung befasst.

Mit der Thematik der Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Sanierung von Kindertageseinrichtungen hatte sich der Vorstand des Landkreistages Saarland im Jahr 2017 mehrfach befasst. Hintergrund der Befassung des Landkreistages Saarland ist eine Initiative der Katholischen Kirche, Baunebenkosten, die nicht durch Zuwendungen des Landes abgedeckt sind, durch Vereinbarungen auf die Sitzgemeinden und Landkreise/den Regionalverband zu verteilen.

Seitens des Landkreistages wurden zunächst Gespräche mit allen an der Finanzierung Beteiligten befürwortet. Basis der Gespräche sollte nach ersten Absprachen zwischen den Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände eine Verteilung der Kosten von 40% für den Träger und jeweils 30% für die Sitzgemeinde und den betroffenen Landkreis sein. Entgegen dieser gemeinsamen Absprache legte der Saarländische Städte- und Gemeindetag jedoch danach einen Vereinbarungsentwurf zur Übernahme von anteiligen Baunebenkosten vor, der von der ins Auge gefassten Kostenverteilung abwich und eine höhere kommunale Beteiligung vorsah. Der Vorstand des Landkreistages Saarland lehnte dies mit Beschluss vom 08.12.2017 ab.

Mit dem 4. Investitionsprogramm des Bundes zur Kinderbetreuungsfinanzierung 2017-2020 wird das 3. Investitionsprogramm fortgeschrieben. Gemäß § 20 des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder stehen aus dem Bundessondervermögen 1.1 Mrd. € zur Verfügung, wovon 11.5 Mio. € auf das Saarland entfallen. Laut § 19 des o.g. Bundesgesetzes gewährt der Bund den Ländern und Gemeinden die Finanzhilfen, wobei die Ausführungsbestimmungen den Ländern obliegen.

In § 21 Abs. 2 des Gesetzes ist zur Gemeinschaftsfinanzierung ausgeführt, dass die Bundesmittel im Wege der parallelen Gemeinschaftsfinanzierung als Zusatzfinanzierung zu Eigenaufwendungen in den Ländern einzusetzen sind.

Dementsprechend hat das Land die Bereitstellung von Landesmitteln, kommunalen Mitteln und gegebenenfalls die Bereitstellung von investiven Mitteln sonstiger Träger nachzuweisen.

Zur Umsetzung des Bundesprogramms hat das Land Richtlinien zur Förderung von Investitionen im Rahmen des 4. Bundesprogramms erlassen. Die Richtlinien wurden am 08.03.2018 im Amtsblatt des Saarlandes veröffentlicht. Der Landkreistag Saarland war im Vorfeld Ende 2017 im Rahmen des Anhörungsverfahrens mit den neuen Richtlinien befasst. Im Ergebnis wurde seitens des Landkreistages als positiv bewertet, dass das Land die Anerkennungsmöglichkeiten von Baunebenkosten für Einrichtungsträger ausgeweitet hat und bei der Förderung durch das Land keine Unterscheidung mehr zu finden ist zwischen Kindergartenplätzen und Krippenplätzen. Durch die Richtlinie wird die Förderung des Landes auch für den Kitausbau auf 40% der als zuwendungsfähig anerkannten Kosten erhöht.

Es wurden jedoch auch mehrere fundamentale Webfehler in der Finanzierung von Investitionen für den Ausbau und die Sanierung von Kindertageseinrichtungen thematisiert, die vornehmlich zu Lasten der Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken gehen. Einer der Hauptkritikpunkte bezieht sich auf den Hinweis in den Richtlinien, dass das Land in den Jahren 2017 bis 2020 im Rahmen der verfügbaren Bundesmittel Zuwendungen gewährt. Im Klartext bedeutet das, die Finanzierung von 40 % der als zuwendungsfähig anerkannten Kosten werden zunächst über Bundesmittel abgedeckt, eigene Landesmittel werden zunächst nicht eingesetzt. Die verbleibende Finanzierungslücke von 60% ist zwischen dem Träger der Maßnahme und den sonstigen Zuwendungsgebern, also Landkreisen und Sitzkommunen abzustimmen, um die Gesamtfinanzierung sicherzustellen.

Nach Mitteilung des Ministeriums für Bildung und Kultur wird es eine Landesförderung in demselben Umfang erst dann geben, wenn die Bundesmittel aufgebraucht sind. Dies bedeutet konkret, dass derzeit Bundesmittel Landesmittel ersetzen und Landesmittel als echte Eigenmittel in gleichem Umfang wie die Bundesmittel von 40% dann erst wieder zur Verfügung stehen, wenn die Bundesmittel verbraucht sind und es kein Bundesprogramm mehr gibt. Aus Sicht des Landkreistages Saarland liegt an dieser Stelle ein Verstoß gegen die Vorgaben des Bundesprogramms vor, da dort

explizit gefordert ist, dass die Bundesmittel keine ersetzende, sondern eine ergänzende Förderung darstellen sollen.

Vor dem Hintergrund der fehlenden Regelung durch das Land und dem Handlungsdruck, dem die kommunale Ebene im Saarland aufgrund fehlender Betreuungsplätze ausgesetzt sind, haben der Regionalverband Saarbrücken, der Landkreis Neunkirchen sowie der Saarpfalz-Kreis ihren Finanzierungsanteil beim Ausbau der Kinderbetreuung von bisher 20% auf 30% angehoben. Hintergrund ist das Signal, insbesondere der kirchlichen Träger, keinen Finanzierungsanteil bei Baumaßnahmen mehr übernehmen zu wollen. Die verbliebenden 30% werden in der Regel dann von der Sitzgemeinde übernommen.

Um im Saarland einheitliche Bedingungen zu schaffen, erscheint es sinnvoll, wenn der Finanzierungsanteil der Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken in jedem Landkreis und dem Regionalverband Saarbrücken angeglichen wird. Ungeachtet der 40%igen Finanzierung durch das Land aus Bundesmitteln und ungeachtet der Kritik, die man an der Haltung freier Träger haben kann, stehen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor dem Problem, dass sich keine Träger mehr finden, die Baumaßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze durchführen, wenn sie sich an den Kosten beteiligen müssen.

Die Pflicht zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ist letztlich für die Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken bindend. Insofern ist der Handlungsdruck, auch im Zusammenhang mit einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Armutsrissen für Alleinerziehende, so groß, dass einheitliche pragmatische Lösungen sinnvoll erscheinen.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland hat vor dem genannten Hintergrund mit Beschluss vom 23.08.2018 das Land aufgefordert, sich im Zuge einer Änderung des entsprechenden Landesgesetzes und künftiger Förderprogramme des Bundes in angemessenem Umfang mit eigenen Mitteln am Ausbau der Betreuung von Kindern zu beteiligen. Es ist aus Sicht des Landkreistages Saarland nicht hinnehmbar, dass zusätzlich gedachte Mittel des Bundes zur Entlastung des Landes beim Ausbau der Kinderbetreuung eingesetzt werden.

Darüber hinaus empfahl der Vorstand des Landkreistages Saarland mit gleichem Beschluss vom 23.08.2018 den saarländischen Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken, den Finanzierungsanteil für Investitionsmaßnahmen und Ausstattungsinvestitionen zur Schaffung neuer Krippen- und Kindergartenplätze einheitlich auf 30% festzulegen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat am 06.07.2018 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kinderbetreuung (Gute-Kita-Gesetz) vorgelegt. Mit dem Gesetz sollen Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung in der Kindertagesbetreuung in den Ländern auf der Basis der jeweils bundeslandspezifischen Verbesserungsbedarfe mit Bundesmitteln unterstützt werden. Gleichzeitig sollen die Eltern bei den Beiträgen entlastet werden. Das Saarland muss gegenüber dem Bund ein Handlungs- und Finanzierungskonzept vorlegen. Auf der Grundlage eines Landeskonzeptes ist dann einer Vereinbarung zwischen dem Saarland und dem Bund zu schließen, der daraufhin dem Saarland entsprechende Mittel zur Verfügung stellt.

In Bezug auf die Umsetzung der im Bundesgesetz vorgesehenen Maßnahmen ist mit Mehrkosten bei den Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken zu rechnen. Der Vorstand des Landkreistages Saarland hat am 23.08.2017 mit den vorgesehenen Regelungen des Gute-Kita-Gesetzes befasst und die Erwartungen der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken bei der Umsetzung formuliert.

Danach erwartet der Vorstand des Landkreistages Saarland bei einer Umsetzung des „Gute-Kita-Gesetzes“ des Bundes auf Landesebene eine frühzeitige Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände im Saarland. Der Vorstand des Landkreistages erwartet darüber hinaus vom Land, dass die zu erwartenden Bundesmittel zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kinderbetreuung zumindest in gleicher Höhe komplementär durch Landesmittel verstärkt werden. Die Ziele des Gute-Kita-Gesetzes“ des Bundes, insbesondere bedarfsgerechte Öffnungszeiten, ein guter Betreuungsschlüssel und die Fachkräftegewinnung werden von den saarländischen Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken positiv begleitet.

Die Umsetzung des Gesetzes darf jedoch nach Auffassung des Landkreistages Saarland auf keinen Fall allein zu Lasten der Landkreise, Städte und Gemeinden im

Saarland erfolgen. Die saarländischen Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken übernehmen als örtliche Träger der Jugendhilfe bereits heute eine sehr hohe Verantwortung bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung. Weitergehende Lasten durch die Anhebung von Standards in der Kinderbetreuung durch Bundes- und Landesgesetze sind - insbesondere durch Deckung der laufenden Kosten – auf Dauer durch zusätzliche Mittel des Bundes und des Landes zu kompensieren, so die Forderung des Vorstandes des Landkreistages vom 23.08.2018.

10. Integrierte Berichterstattung in der Jugendhilfe: Entwicklungen

Seit dem Jahr 2009 ist die integrierte Berichterstattung fester Bestandteil der Jugendhilfeplanung in den saarländischen Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken geworden. Am 05.02.2009 hatte der Vorstand des Landkreistages Saarland beschlossen, mit dem Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) ein zunächst dreijähriges Projekt zur Einführung der integrierten Berichterstattung im Bereich der Hilfen zur Erziehung in saarländischen Jugendämtern zu implementieren. An die erste Projektphase 2009-2012 schlossen sich die Projektphasen 2012-2015 und 2015-2018 an.

Das Konzept der integrierten Berichterstattung liefert unter Einbeziehung sozialstruktureller Daten jährlich wichtige Informationen zur Entwicklung verschiedener Jugendhilfearten. Während in der ersten Projektphase ausschließlich Daten zur den Hilfen zur Erziehung erfasst wurden, erfuhr das Projekt über die verschiedenen Projektphasen Erweiterungen auf weitere ausgewählte Themenfelder. Zu den Leistungen der ism gGmbH gehört die Erstellung jährlicher Kreisprofile für jedes einzelne Jugendamt. Zusammengefügt ergeben sich aus diesen jährliche Landesprofile. Die mit Hilfe der integrierten Berichterstattung in der Jugendhilfe erhobenen Daten erlauben nicht nur das Abbilden von Entwicklungen auf Kreis- und Landesebene. Da auch Rheinland-Pfalz- und Baden-Württemberg vergleichbare Berichtswesen aufgebaut haben, können Befunde durch einen Vergleich zu anderen Bundesländern zusätzlich eingeordnet und bewertet werden. Am 13.12.2017 hat die

ism gGmbH das Landesprofil 2016 vorgelegt, in dem die aktuellen Daten zur Entwicklungen in ausgewählten Bereichen der Jugendhilfe im Saarland dokumentiert sind.

Die Daten werden nicht um ihrer selbst willen erhoben. Deshalb ist es Ziel des Projektes, Möglichkeiten zur Verbesserung der Jugendhilfeplanung und zur Steuerung in der Jugendhilfe im Saarland zu eruieren. Eine solide Datenbasis ist Voraussetzung, um begründen zu können, welche Leistungen für junge Menschen und Familien notwendig sind.

Das Projekt der integrierten Berichterstattung wird von einer ständigen Steuerungsgruppe der Jugendämter und der ism gGmbH begleitet. Im Rahmen der Steuerungsgruppe werden Entwicklungen beobachtet, interpretiert und verschiedene Themen schwerpunktmäßig beleuchtet. Die Steuerungsgruppe wird am 20. September 2018 nunmehr bereits die 34. Arbeitssitzung seit Implementierung des Projektes durchführen.

Zur Beschäftigung mit ausgewählten Bereichen gehört auch die Themenwahl für die Durchführung von Expertengesprächen und Fachveranstaltungen. Im Jahr 2016 hatte ein Expertengespräch zum Thema „Verwandtenpflege“ stattgefunden, im Jahr 2018 zum Thema „Integrationshilfen“. Am 13. März 2018 fand auf Einladung des Landkreistages Saarland und der ism gGmbH in Saarbrücken eine gemeinsame Fachtagung zum Thema „Integrationshilfen – Trends, Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven im Saarland“ statt. An der Veranstaltung nahmen neben Vertreterinnen und Vertretern aus den saarländischen Landkreisen, dem Regionalverband Saarbrücken, der Landeshauptstadt Saarbrücken auch Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums für Bildung und Kultur, des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sowie Teilnehmer aus dem Bereich der Freien Träger als Leistungserbringer der Integrationshilfen teil.

Aus der Datenlage zu den Integrationshilfen als Hilfesegment der Eingliederungshilfen ist folgende Entwicklung ersichtlich:

- Die Zahl der Eingliederungshilfen im Bereich der seelischen Behinderung gem. § 35a SGB VIII, für die die örtlichen Jugendhilfeträger zuständig sind, sind zwischen

2011 und 2016 um 55% gestiegen. Landesweit wurden im Jahr 2016 rund 16,6 Mio. Euro für Eingliederungshilfen nach §35a SGB VIII für seelisch Behinderte bzw. von seelischer Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche aufgewendet. Dies entspricht einem Anstieg um 3,1% gegenüber dem Vorjahr.

- Von den 2016 gewährten Eingliederungshilfen entfielen über zwei Drittel (rund 65%) auf die Integrationshilfen an Schulen. Der Landkreistag Saarland hat in seinen Stellungnahmen immer darauf hingewiesen, dass die Jugendhilfe nicht dauerhaft Ausfallbürge für Probleme im Bildungsbereich sein kann. Die gemeinsamen Ziele der Inklusion im Sinne einer Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention werden jedoch vom Landkreistag nachhaltig unterstützt und mitgetragen. Die zahlenmäßige Entwicklung macht es jedoch sinnvoll, gemeinsam mit dem Bildungsministerium sowie dem Sozialministerium nach einer effektiveren Gestaltung der Integrationshilfen zu suchen.

Über die Beschäftigung mit den Integrationshilfen hinaus wurden in der ersten Jahreshälfte 2018 zwei Dossiers des Projektträgers mit neueren Entwicklungen zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und den im Saarland gewährten Hilfen und Ausgaben für unbegleitete minderjährige Geflüchtete vorgelegt.

Für den Bereich der Hilfen zur Erziehung liefern die Daten aus der integrierten Berichterstattung u.a. folgende zentralen Befunde:

- Im Jahr 2016 wurden landesweit von den saarländischen Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken rund 111 Mio. Euro für Hilfen zur Erziehung aufgewendet. Damit sind die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um rund 3 Mio. € bzw. 2,6% gesunken.
- Landesweit wurden im Jahr 2016 7.792 Hilfen zur Erziehung gem. §§ 27 Abs. 2, 29-35, 41 SGB VIII gewährt. Dies entspricht gegenüber dem Erhebungsjahr 2011 einem Rückgang um 76 Fälle bzw. 1%.
- Der größte Rückgang 2016 gegenüber 2011 ist für den Bereich der stationären Hilfen zu konstatieren (-17%). Lediglich für das Hilfesegment der Vollzeitpflege wurde ein Anstieg der Fallzahlen verzeichnet.

- Die saarländischen Jugendämter weisen deutliche Unterschiede bezüglich der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung auf.

Seit dem Erhebungsjahr 2015 wird für alle Hilfen zur Erziehung die Erfassung der Fallzahlen und Ausgaben für unbegleitete minderjährige Ausländer (umA) separat vorgenommen. Damit ist es im Saarland möglich, Aussagen zu den unbegleiteten minderjährigen Ausländern zu treffen. Aus den vorliegenden Daten konnten folgende, zentrale Befunde gezogen werden:

- die durchschnittlichen Kosten pro Jahr und Fall nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung) belaufen sich im Durchschnitt der Jahre 2014-2016 (ohne Hilfen für umA) auf 34.343 Euro. Die durchschnittlichen Kosten pro Jahr und Fall für die Heimerziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer betragen im Schnitt der Jahre 2014-2016 26.119 Euro. Damit liegen die Fallkosten für unbegleitete minderjährige Ausländer erheblich unter den Kosten der Heimerziehung anderer Adressatengruppen;
- Die stationäre Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern ist im Saarland kostengünstiger als im Nachbarland Rheinland-Pfalz;
- Die Fremdunterbringung von jungen Menschen fällt im Saarland im Durchschnitt der Jahre 2014-2016 kostengünstiger aus als in Rheinland-Pfalz;
- Die Betreuungsformen der ambulanten Nachbetreuung und des Betreuten Wohnens nehmen an Bedeutung zu.

Nachdem die letzte Projektphase zum 30.06.2018 ausgelaufen ist, hat sich der Vorstand des Landkreistages Saarland am 20.04.2018 und am 14.06.2018 mit der Angelegenheit befasst und beschlossen, gemeinsam mit dem Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism gGmbH) in eine neue Projektphase 2018-2021 einzutreten, das Projekt fortzuführen und das Datenkonzept nach dem Wunsch des Landkreistages Saarland weiterzuentwickeln. Ziel der Weiterentwicklung des Datenkonzeptes ist es, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die im Vorfeld und parallel zu den Hilfen zur Erziehung liegen, stärker als bisher in ihrer Gesamtheit in den Blick nehmen zu können. Konkret geht es um die Bereiche der Frühen Hilfen, der Kindertagesbetreuung, der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit sowie der Beratungsleistungen in den Beratungsstellen und in den Jugendämtern.

11. Neuordnung der Sozialarbeit an Schulen: Hilfe aus einem Guss als Ziel

In dem Bericht des Landesrechnungshofes für das Jahr 2016, der am 31.08.2017 veröffentlicht wurde, wird die unübersichtliche Organisation der Sozialarbeit an Schulen kritisiert.

Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 die aktuelle Organisation, die herrschende Intransparenz in Bezug auf die betroffenen 3 Ressorts, die diversen Förderprogramme, die Bezuschussungspraxis sowie eine mangelnde Koordination moniert. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass 3 Ministerien mit dem Thema befasst sind und mit unterschiedlichen Schwerpunkten diverse Angebote in einer Vielzahl von Förderprogrammen bezuschussen.

Der Rechnungshof fordert zur besseren Abstimmung der Fach- und Finanzierungsverantwortung eine Aktualisierung der landesrechtlichen Bestimmungen und die Formulierung einheitlicher Rahmenbedingungen, insbesondere für die Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss soziale Arbeit an Schulen sowohl im Schulordnungsgesetz als auch im AG KJHG als Regelleistung verankert werden.

Mithin fordert der Rechnungshof vom Land eine stärkere und umfassendere Wahrnehmung seiner Planungs- und Steuerungsverantwortung. Hierzu sollen die Schaffung von Transparenz über alle schulbezogenen Jugendhilfeangebote sowie die kritische Überprüfung der vielen Mischfinanzierungen und ggfls. die Bündelung von Kosten- und Aufgabenträgerschaft dienen. Darüber hinaus regt der Landesrechnungshof die bessere Verzahnung der Rahmenbedingungen, ein ziel- und wirkungsorientiertes Abstimmungsverfahren sowie gemeinsame Handlungsanweisungen an. Ziel sollte sein, die Begrifflichkeit und das Aufgabenspektrum der sozialen Arbeit an Schulen zu definieren, damit ein einheitlicher Rahmen geschaffen wird, in dem schulische Mitarbeiter und Fachkräfte agieren können.

Die Landesregierung beabsichtigt nunmehr, den Bereich der Schulsozialarbeit/Schoolworker neu zu organisieren. In einer interministeriellen Arbeitsgruppe wurden eine erste regierungsinterne Abstimmung vorgenommen. Die Ergebnisse der

regierungsinternen Überlegungen wurden am 09.07.2018 im Rahmen eines Spitzengespräches den Vertretern des Landkreistages des Landkreistages Saarland seitens der federführenden Ministerien für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie sowie für Bildung und Kultur vorgestellt.

Seitens der Vertreter des Landkreistages Saarland wurde eine Überprüfung aller bestehenden Angebote sozialer Arbeit an Schulen und die Zusammenführung der Systeme Schulsozialarbeit und Schoolworker befürwortet. In Bezug auf das bisherige finanzielle Engagement der Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken wurde darauf hingewiesen, dass die Landkreise derzeit das Schoolworking zu 58% und die Schulsozialarbeit (zum Teil mit eigenem Personal) zu 100% finanzieren. Eine Bündelung der Angebote innerhalb eines landesweit abgestimmten Rahmens sollte künftig dazu beitragen, dass Landkreise/ der Regionalverband und Land die Verantwortung gemeinsam tragen, wobei sich die gemeinsame Verantwortung auch in der gemeinsamen Finanzierung widerspiegeln muss. Ferner sollte überprüft werden, welche Aufgaben von wem erledigt werden. Seitens der Vertreter des Landkreistages Saarland wurde darüber hinaus angemahnt, dass eine Bündelung der Angebote möglichst zum Abbau vieler Schnittstellen zwischen den einzelnen Angeboten führen soll, so dass am Ende möglichst nur ein Ansprechpartner für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe benannt wird.

Als Ergebnis des Gespräches vom 09.07.2018 zwischen Landkreistag und federführenden Ministerien der Landesregierung wurde vereinbart:

1. Alle bestehenden Angebote inkl. der verschiedenen Finanzierungsarten und Zuständigkeiten sollen erfasst werden, um eine zuverlässige Datenbasis zur Ausgangslage zu erhalten.
2. Es soll ein landeseinheitlicher Rahmen geschaffen werden, in dem alle bestehenden Angebote der sozialen Arbeit an Schulen (Schulsozialarbeit/Schoolworker) gebündelt werden.
3. Es sind zwei mögliche Richtungen zur Neuorganisation denkbar:
 - a. Konzentration der Sozialarbeit an Schulen in Bezug auf die Dienst- und Fachaufsicht auf kommunaler Ebene in Zuständigkeit der Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken als Jugendhilfeträger;

- b. Bündelung der Sozialarbeit an Schulen in Bezug auf die Dienst- und Fachaufsicht auf Landesebene in Zuständigkeit des Ministeriums für Bildung und Kultur;
4. Bei beiden Varianten ist auch die Verbindung zu Integrationshilfen sowie Schulpsychologischen Diensten im Sinne multiprofessioneller Teams denkbar.
 5. In zwei ausgewählten Landkreisen soll die Bündelung der Fach- und Dienstaufsicht für die Sozialarbeit an Schulen an jeweils 3 Schulen unterschiedlicher Schulformen erprobt werden. Es ist angedacht, bei beiden Varianten Steuerungsteams an den Schulen einzurichten, in denen die Bereiche Jugendhilfe, Schulleitung, Schulpsychologischer Dienst, Förderlehrer und evtl. externe Experten vertreten sein sollen. Das Projekt soll von einer geeigneten Institution evaluiert werden.
 6. Zur weiteren Umsetzung soll eine zweite interministerielle Arbeitsgruppe implantiert werden, an der auch der Landkreistag Saarland beteiligt werden soll.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland hat mit Beschluss vom 23.08.2018 dem vereinbarten Vorgehen zur Neuordnung der Sozialarbeit an Schulen zugestimmt und die Implementierung von zwei Modellprojekten an jeweils 3 Schulen im Landkreis Saarlouis und im Landkreis St. Wendel zur Erprobung der angedachten zwei verschiedenen Möglichkeiten der Bündelung von Zuständigkeiten und Aufgabenerledigungen im Bereich der Schulsozialarbeit/ Schoolworker befürwortet.

Mit gleichem Beschluss hat der Vorstand des Landkreistages aber auch betont, dass die Neuordnung der Sozialarbeit an Schulen grundsätzlich bei den Landkreisen und beim Regionalverband Saarbrücken angesiedelt werden soll. Im Sinne von Hilfen aus einem Guss soll die Steuerung durch die Landkreise / den Regionalverband erfolgen und die Trennung von Schoolworking und Schulsozialarbeit aufgehoben werden.

Es bleibt nunmehr den weiteren Verhandlungen mit den federführenden Ministerien vorbehalten, wie eine Neuordnung der Sozialarbeit an Schulen im Saarland künftig aussieht. Es versteht sich von selbst, dass der Landkreistag Saarland hierbei auf eine aufgabenadäquate Finanzierung und eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel achten wird.

12. Verbandsinterne Angelegenheiten: **Entlastung und Haushalt 2019**

Der Vorstand des Landkreistages hat sich im Berichtszeitraum von 14 Monaten seit der letzten Hauptversammlung in 6 Sitzungen mit 92 Tagesordnungspunkten befasst, zu denen die Geschäftsstelle entsprechende vorbereitende Erläuterungen erstellt hat. Die Geschäftsstelle des Landkreistages hat die Mitglieder im gleichen Zeitraum mit 268 Rundschreiben über die aktuellen Themen und Anlässe unterrichtet. Eine Zusammenstellung der behandelten Vorstandsthemen sowie eine Zusammenstellung der Rundschreiben der Geschäftsstelle im Berichtszeitraum sind diesem Geschäftsbericht als Anlage beigelegt.

Sowohl die Beratungen und Beschlüsse in den Sitzungen des Vorstandes als auch die Rundschreiben der Geschäftsstelle mit den daraufhin erfolgten Rückläufen seitens der Mitglieder des Landkreistages dienen der Abstimmung und Positionierung des Landkreistages als Verband der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken in den aktuellen politischen Diskussionen und zu anstehenden Vorhaben des Landes. Das Spektrum, mit dem sich Vorstand und Geschäftsstelle des Landkreistages im Berichtszeitraum auseinandergesetzt haben, ist vielfältig und umfasst alle kommunalrelevanten Themen. Vorstand und Geschäftsstelle erfüllten damit ihren satzungsgemäßen Auftrag, die gemeinsamen Rechte und Interessen der Mitglieder des Landkreistages und ihrer Einrichtungen zu fördern und den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kreisebene zu pflegen.

Der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und der Geschäftsführer haben die Haltung des Landkreistages und damit die gemeinsamen Interessen der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken gegenüber der Landesregierung, den betreffenden Ministerien, dem Landtag und anderen Organisationen und Institutionen in einer beachtlichen Zahl von Gesprächen deutlich gemacht. Des Weiteren war der Landkreistag mit einer Fülle von schriftlichen Stellungnahmen gegenüber Ministerien und Ausschüssen des Landtages präsent. Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und auch Äußerungen in den Medien

vervollständigen die Tätigkeit von Vorstand und Geschäftsstelle im Hinblick auf die Darstellung der Positionen des Landkreistages nach außen.

13. Schlussbemerkung: **Danksagung**

Dem Vorsitzenden des Landkreistages, Landrat Udo Recktenwald, und dem stellvertretenden Vorsitzenden, Landrat Patrik Lauer, soll an dieser Stelle für ihre Tätigkeit zum Wohle der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken im Berichtszeitraum herzlich gedankt werden. Sie haben in den vergangenen 14 Monaten den Landkreistag und seine Mitglieder gegenüber Landesregierung und Landtag, aber auch im Dialog mit vielen anderen Institutionen vertreten. Es stellte sich heraus, dass die Schlagkraft des Landkreistages bei der Vertretung kommunaler Interessen sehr stark von der kohärenten und einheitlichen Positionierung von Vorstand und Vorsitzenden befördert wurde. Der Landkreistag sprach in den vergangenen 14 Monaten mit einer Zunge für die Mitglieder, die saarländischen Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken, ein nicht zu unterschätzendes Pfund, mit dem man – erfolgreich – wuchern konnte.

Dank für die geleistete Unterstützung und Mitwirkung im vergangenen Geschäftsjahr geht auch an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Landkreistages, vor allem jedoch an die Mitglieder des Vorstandes für die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit in den vergangenen 14 Monaten.

Dank geht auch an die zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Kreisverwaltungen. Sie standen der Geschäftsstelle des Landkreistages mit wohlwollender Unterstützung zur Seite, was insgesamt zur erfolgreichen Tätigkeit des Landkreistages Saarland im abgelaufenen Berichtsjahr beigetragen hat.

Am 26. Mai 2019 finden im Saarland zeitgleich mit den Wahlen zum Europaparlament Kommunalwahlen statt. Es ist daher auch an der Zeit, den in freien und geheimen Wahlen gewählten Mitgliedern der Kreistage und der Regionalversammlung in der

jetzigen Wahlperiode für ihre Tätigkeit und ihr Engagement zugunsten des Gemeinwohls zu danken.

Die Kommunalwahl im nächsten Jahr wird auch Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Hauptversammlung und des Vorstandes des Landkreistages haben. Einigen dann neuen Mitgliedern der Gremien des Landkreistages wird vielleicht angesichts des derzeitigen politischen Klimas in Deutschland und auch im Saarland zu verdeutlichen sein, dass der Landkreistag Saarland die Interessen der saarländischen Landkreise und des Regionalverbandes Saarbrücken vertritt – auf der Basis der Werteordnung des Grundgesetzes und der saarländischen Verfassung und selbstverständlich der kommunalen Selbstverwaltung und damit dem demokratischen Gemeinwesen verpflichtet.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

Saarbrücken, den 07.09.2018

Martin Luckas, Geschäftsführer des Landkreistages Saarland