

Geschäftsbericht
für das Geschäftsjahr vom 28.09.2002 bis zum
19.09.2003

(Exemplar für die Damen und Herren der Medien)
(Sperrfrist: 19.09.2003, 11.00 Uhr)

Herr Vorsitzender,
meine Damen und Herren,

am Anfang meines Geschäftsberichtes soll ein Satz des amerikanischen Erfinders Thomas Alva Edison stehen: „Wenn es einen Weg gibt, etwas besser zu machen, finde ihn“. In Bezug auf die aktuelle kreisrelevante Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe kann man feststellen: Mit dem Konzept eines neuen und einheitlichen Systems in kommunaler Trägerschaft hat die Landkreisebene den besseren Weg zur Integration von erwerbslosen Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt gefunden. Die gleiche Einschätzung gilt auch für die Positionierung der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken als effiziente und bürgernahe Verwaltungseinheit in der Diskussion um den zukünftigen Zuschnitt der öffentlichen Verwaltungsstruktur im Saarland.

Die beiden genannten Themen haben im Zeitraum, über den hier zu berichten ist, sehr stark die Tätigkeit des Vorstandes als auch der Geschäftsstelle des Landkreistages bestimmt – wie sollte es auch anders sein, sind doch beide für die zukünftige Ausrichtung der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes als demokratisch legitimierte kommunale Gebietskörperschaften von sehr hoher Bedeutung. Die Frage beispielsweise, wie aktiv und in welchem Umfang in absehbarer Zeit die Landkreise auch im Saarland sich um die Wiedereingliederung der betroffenen Menschen mit bestimmten Vermittlungshandikaps in den regionalen Arbeitsmarkt bemühen können und sollen, ist gestellt. Sie wird in den kommenden Monaten beantwortet werden.

Am Ende des Jahres 2002 blickten die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken auf ein schwieriges Jahr zurück. Knappe Kassen bestimmten – und man muss hinzufügen bestimmen auch im laufenden Haushaltsjahr - den kreiskommunalen Alltag. Die Hoffnung des letzten Jahres, dass die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes zur Kreisumlagegenehmigung zur Beruhigung und Versachlichung der Diskussion beitragen möge, hat sich nicht erfüllt. Aus ihrer „Sandwich-Position“ heraus – zwischen Land einerseits und den Städten und Gemeinden andererseits – gerieten die Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken zunehmend in einen Rechtfertigungszwang für ihre Aufgaben. Die Tatsache, dass die Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken autonome Gebietskörperschaften sind, mit eigener demokratischer Legitimation und verfassungsrechtlicher Verankerung, blieb und bleibt in der öffentlichen Diskussion leider oft unberücksichtigt.

Das Land hat unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Sport reagiert und für die kommenden Haushaltsjahre bis 2005 eine Übergangsregelung geschaffen. Im Zuge des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2003 wurde den saarländischen Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken die Möglichkeit eröffnet, im Wege des Defizitaufbaus sog. abweisbare Ausgaben für einen begrenzten Zeitraum zu finanzieren. Der Vorstand des Landkreistages Saarland ist dieser Regelung mit Beschluss vom 05.11.2002 beigetreten. Ohne eine solche Übergangsregelung wäre die Wahrnehmung von freiwilligen Ausgaben wie beispielsweise zur Wirtschaftsförderung, zur Tourismusförderung, für die Volkshochschulen oder Musikschulen nicht mehr möglich gewesen. Zwischen Landkreistag und Landesregierung war jedoch in der gesamten Diskussion Ende letzten Jahres unstrittig, dass die Übergangsregelung bis zum Jahr 2005 von einer klaren gesetzlichen Regelung abgelöst werden muss.

In den Wochen und Monaten um die Jahreswende 2002/2003 wurde im Saarland von verschiedenen Seiten über eine Kreisreform diskutiert. Die Diskussionsmodelle reichten dabei von einer Auflösung der Landkreise und des Stadtverbandes bis zur Reduzierung der Anzahl der Gemeindeverbände von sechs auf zwei. Die Diskussion um die Zukunft der Landkreise war keine saarländische Besonderheit, sie wurde auch in anderen Bundesländern intensiv geführt. Auf die Diskussionen und Vermutungen zu Beginn des Jahres in der hiesigen Presse hat die zuständige Ministerin für Inneres und Sport mit Schreiben vom 12.02.2003 an den Vorsitzenden des Landkreistages reagiert. Darin wird festgestellt, dass das Ministerium für Inneres und Sport keine Gebietsreform bezüglich der Kreise, Städte und Gemeinden plane. Die Ministerin betonte ihre bereits mehrfach geäußerte Position, dass nach 30 Jahren die damalige Gebiets und

Verwaltungsreform aus dem Jahre 1974 einer Revision unterzogen werden sollte. Hierzu soll eine vorbereitende Untersuchung angestellt werden. An der Erarbeitung des Untersuchungsauftrages sollen die beiden kommunalen Spitzenverbände im Saarland beteiligt werden. Die Ministerin versteht diese Untersuchung als Vorbereitung zu einer Funktional- und Verwaltungsreform. Mit einer solchen Funktional- und Verwaltungsreform sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Bereinigung von Parallelstrukturen bei Aufgabenwahrnehmungen;
- Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung;
- Gesetzliche Klarstellung der Aufgaben von Land, Kreisen und Gemeinden in der Nachfolge der OVG-Urteile aus dem Jahr 2001.

Die beiden letztgenannten Ziele entsprachen den Forderungen des Landkreistages Saarland gegenüber der Landesregierung. Die Bereinigung von kostenträchtigen Parallelstrukturen zwischen den Ebenen Land, Kreisen und Gemeinden ist als Gebot der Finanznot von Land und Kommunen zu sehen. Insofern konnte auch dieser Zielsetzung von kommunaler Seite nicht widersprochen werden.

Bereits im März des Jahres 2003 stellte sich die Diskussion um die Zukunft der Landkreise dergestalt dar, dass sowohl die zuständige Ministerin für Inneres und Sport als auch der Vorsitzende der Oppositionsfraktion im saarländischen Landtag öffentlich erklärt hatten, der Bestand von Landkreisen soll auch in absehbarer Zeit nicht angetastet werden.

Allerdings ist aus Sicht des Geschäftsführers damit auch deutlich geworden, dass eine Funktional- und

Verwaltungsreform wohl für den Zeitraum nach 2004 für die Landkreise zum Tragen kommt. Inwieweit die von verschiedenen Seiten vorgetragenen Überlegungen, von einer Gebietsreform generell abzusehen, auch nach 2004 vor dem Hintergrund der dann vorliegenden Untersuchung noch tragen, bleibt vorerst dahingestellt.

Der Vorstand des Landkreistages Saarland trat mit Beschluss vom 20. März diesen Jahres einer vorbereitenden Untersuchung für eine Funktional- und Verwaltungsreform bei mit dem Ziel, Parallelstrukturen von Aufgabenwahrnehmungen zu bereinigen, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammenzuführen und den Selbstverwaltungsauftrag der Landkreise gesetzlich zu stärken.

Am 25.03.2003 trat der baden-württembergische Ministerpräsident mit einem umfangreichen Reformkonzept für die öffentliche Verwaltung an die Öffentlichkeit. Ein wesentlicher Punkt des dortigen Reformkonzeptes ist die Erweiterung und Stärkung der Bündelfunktion der Landratsämter zur Erfüllung staatlicher Aufgaben. So sollen die unteren Sonderbehörden kommunalisiert werden. In die Landratsämter sollen beispielsweise die Schulämter, die Landwirtschaftsämter, die Straßenbauämter, die Versorgungsämter, Teile der Gewässerdirektionen, Teile der Gewerbeaufsichtsämter, die Forstämter, die Vermessungsämter und die Polizeidirektionen integriert werden. Die Landkreise erhalten für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben einen Kostenersatz. Als Ziel wird in Baden-Württemberg eine Effizienzrendite von 20 % angestrebt. Diese soll durch Sachmittel- und Personalkosteneinsparungen in den nächsten 5 – 7 Jahren erreicht werden.

Mit der geplanten Verwaltungsreform setzt das Land Baden-Württemberg das sog. „Hesse-Gutachten“ um. Im Auftrag des finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg erstellte Prof. Hesse vom internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften in Berlin ein Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Kreisstruktur in Baden-Württemberg cum grano salis bewährt hat.

Fast zwei Jahre zuvor hatte bereits Bundespräsident Johannes Rau am 09.11.2001 erklärt: „Wenn es die Landkreise nicht gäbe, müsste man sie erfinden ! Nur wenige Schöpfungen der Verwaltungskunst haben sich so glänzend bewährt“. Als Gründe für diese überaus positive Einschätzung führte er an:

- Landkreise verbinden und vermitteln zwischen der staatlichen und gemeindlichen Ebene;
- Landkreise bürgen für gleiche Rechtsanwendung;
- Landkreise sorgen flächendeckend für ein dichtes Netz der Daseinsvorsorge, für gute Bildungschancen und ein attraktives kulturelles Angebot;
- Landkreise eröffnen den Bürgerinnen und Bürgern Gestaltungsrechte und demokratische Teilhabe.

Im Ergebnis kommt der Bundespräsident zu der Einschätzung, dass Landkreise in Deutschland wesentlich dazu beitragen, in ganz Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen.

Diese positive Würdigung des Bundespräsidenten ist sicherlich auch auf die saarländischen Landkreise und den Stadtverband Saarbrücken zu übertragen. Darüber hinaus sind Kreise Ausdruck regional stark verankerter Identitäten in der Bevölkerung und auch das Ergebnis historischer

Entwicklungen. Kreise schaffen – wenn man es so will – für die meisten Menschen ein Stück „Heimat“ über das kommunale Dienstleistungsangebot hinaus. Eine Zusammenlegung oder gar Abschaffung würde demgegenüber ein Stück regionaler Verwurzelung, die gerade bei den Menschen im Saarland stark ausgeprägt ist, beschädigen.

Aus Anlass der geschilderten Diskussion um eine Funktional- und Verwaltungsreform im Saarland sind daher für die Ebene der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken an dieser Stelle einige grundsätzliche Anmerkungen hilfreich.

Die Geschichte der saarländischen Landkreise beginnt mit der Besetzung der linksrheinischen Gebiete durch die alliierten Mächte nach deren Sieg über das napoleonische Kaiserreich. In den Jahren 1814/15 wurde das Gebiet des heutigen Saarlandes zu einem Teil dem Königreich Preußen und dem Herzogtum Sachsen-Coburg (als Fürstentum Lichtenberg) zugesprochen, ein weiterer Teil wurde unter bayerisch-österreichische Verwaltung gestellt. 1816 gliederte Preußen seine neuen Gebiete in die Landkreise Saarbrücken, Saarlouis, Merzig und Ottweiler und ernannte Landräte. Bayern errichtete 1818 Landkommissariate, der Titel „Landrat“ wurde im bayerischen Teil des Saarlandes 1921 eingeführt. Der Landkreis St. Wendel entstand 1835, nachdem das Fürstentum Lichtenberg an Preußen abgetreten worden war. Die heutige kommunale Gliederung des Saarlandes geht zurück auf die Gebiets- und Verwaltungsreform zum 01.01.1974. Damals wurde der Landkreis Ottweiler in Landkreis Neunkirchen umbenannt, die Landkreise Homburg und St. Ingbert zum Saarpfalz-Kreis zusammengelegt. Aus der ehemals kreisfreien Landeshauptstadt Saarbrücken und dem ehemaligen Landkreis Saarbrücken entstand der Stadtverband Saarbrücken. Die

Landkreise Merzig-Wadern, Saarlouis und St. Wendel blieben von der Reform unberührt.

Die historische Reminiszenz belegt, daß die Landkreise im Saarland bis auf wenige Arrondierungen gewachsene Gebietskörperschaften sind, die seit fast 200 Jahren Bestand haben. Positiv formuliert: Die Landkreise im Saarland haben sich als historisch gewachsene Struktur über die letzten zwei Jahrhunderte bewährt – auch und vorallem im Bewußtsein der Bevölkerung.

Die Kreisebene im Saarland stellt sich heute als eine bewährte, flächendeckende und leistungsfähige Verwaltungsebene dar. Die Einrichtungen und Verwaltungsleistungen der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken prägen in starkem Maße die Lebensqualität der Bevölkerung und erweisen sich als wesentlicher Integrationsfaktor für die Menschen. Um das Leistungsspektrum der Landkreise im Sinne einer – wenn auch nicht vollständigen Aufzählung - zu verdeutlichen, sei hier angeführt, dass zu den wesentlichen Aufgaben der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes sowohl Sozial- als auch Jugendhilfe gehören. Daneben sind die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken Träger aller allgemein bildenden Schulen ab Klassentufe 5, der beruflichen Schulen und der Schulen für Behinderte und betreiben mit den kreisangegliederten Volkshochschulen Erwachsenenbildung, in den letzten Jahren mit immer stärkerem Akzent auf dem Gebiet der beruflichen Qualifizierung und Fortbildung. Durch die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten und –hilfen für Sozialhilfeempfänger nehmen die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken in großem Umfang arbeitsmarktpolitische Verantwortung wahr. Mit den Aktivitäten für ältere Mitmenschen wird der demografischen Entwicklung

Rechnung getragen. Desweiteren sind die Landkreise im Saarland Träger eines funktionierenden Rettungsdienstes, der Tierkörperbeseitigung, der Sparkassen, des nicht-schienegebundenen Personennahverkehrs. Bau- und Planungswesen, die Förderung von Gartenbau, Landwirtschaft und Landschaftspflege, Umweltschutz, Tourismus- und Wirtschaftsförderung sind weitere Aufgabenfelder. Schließlich nehmen die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken im Auftrag des Landes beispielsweise wesentliche Aufgaben der Gesundheitsschutzes als auch des Verbraucherschutzes (Gesundheitsämter, Veterinärämter) wahr.

Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken haben in den vergangenen Jahrzehnten bewiesen, daß sie in der Lage sind, kommunale Dienstleistungen für den Bürger qualifiziert und auch effizient zu erbringen, teilweise sogar besser und preiswerter zur Verfügung zu stellen, als das etwa das Land oder die Gemeinden könnten. Gerade in den letzten Jahren haben die saarländischen Landkreise mit Flexibilität und passgenauen Instrumenten immer wieder schwierige Problemlagen bewältigt (Integration von Sozialhilfeempfängern, Aussiedlern, Ausländern). Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, Doppelstrukturen bei Land und Gemeinden im Zuge einer Funktional- und Verwaltungsreform abzubauen und als öffentliche Aufgabenerfüllung auf der Kreisebene zu konzentrieren.

Insofern bieten sich die Landkreise im Saarland und der Stadtverband als gewachsene und demokratisch kontrollierte Verwaltungsebene zur Bündelung von Synergieeffekten geradezu an. In den letzten 15 Jahren haben die Landkreise und der Stadtverband im Saarland im Rahmen bestehender

Gesetze bereits vielfältige Formen der Zusammenarbeit institutionalisiert, um Wirtschaftlichkeitsreserven im Sinne moderner und effizienter Kommunalverwaltung zu mobilisieren (gemeinsamer Zweckverband im Personennahverkehr, gemeinsamer Tourismusverband, gemeinsamer Tierkörperbeseitigungsverband, letzterer sogar mit den Kreisen in Rheinland-Pfalz zusammen). Mit einer durchschnittlichen Größe von 177 000 Einwohnern liegen die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken darüber hinaus über dem Bundesdurchschnitt. Es sei auch daran erinnert, daß im Saarland mit dem Wegfall staatlicher Mittelbehörden wie Regierungsbezirken oder höherer Kommunalverbände wie Landeswohlfahrtverbänden im Vergleich zu anderen Bundesländern seit jeher eine effizientere und schlankere Verwaltungsstruktur gewährleistet ist. Schließlich sei darauf verwiesen, daß die Erfahrungen im Saarland im Umgang mit gemeindlicher Aufgabenerfüllung über landesweite Zweckverbände, etwa im Abfall- und Abwasserbereich (EVS) bezüglich Kosteneffizienz und Entscheidungstransparenz eher negativ zu werten sind. Als Ursache hierfür lassen sich fehlende demokratische Kontrolle und bürgerferne Entscheidungsprozesse in den genannten Bereichen vermuten.

Als kommunale Gebietskörperschaften sind Landkreise zugleich Gestaltungsraum des politischen und gesellschaftlichen Lebens der Bürger. Die vielfältigen Formen der unmittelbaren und repräsentativen bürgerschaftlichen Mitwirkung auf der Kreisebene verleihen der Aufgabenerledigung durch die Kreise besondere Akzeptanz. Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken erfüllen als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften die auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen (übergemeindlichen) Aufgaben in eigener Verantwortung. Hierzu werden durch die Bürger der Landkreise

und des Stadtverbandes in freien, unmittelbaren, gleichen und geheimen Wahlen Organe konstituiert (Kreistage, Stadtverbandstag, Landrat, Stadtverbandspräsident) und somit demokratische Legitimation und Kontrolle hergestellt.

Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken sind als demokratisch selbstverwaltete kommunale Verwaltungseinheiten überschaubar und gerade dadurch bürgernah. Eine Zusammenlegung von Landkreisen würde demgegenüber zu Lasten bürgernaher Dienstleistungen gehen, da die demokratische Kontrolle von Verwaltung gelockert würde. Die Landkreise wären somit ein „Stück weiter weg“ vom Bürger.

Die Umsetzung der genannten Aufgaben der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken stößt seit Mitte der neunziger Jahre an immer engere finanzielle Grenzen. Steigenden Ausgaben stehen zurückgehende Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich des Landes und kaum mehr vermehrbare Mittel aus der Kreis- bzw. Stadtverbandsumlage (mithin von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden) gegenüber.

Das Grundgesetz geht hinsichtlich der Finanzierung der Kreise von der in der Wirklichkeit überholten Fiktion aus, dass die Kreise vorrangig den Charakter eines Gemeindeverbandes hätten. Das Kreisfinanzierungssystem orientiert sich deshalb nicht am Umfang und an der Fülle der originären freiwilligen und übergemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kreise. Das erzeugt eine verfassungsrechtlich bedenkliche finanzwirtschaftliche Abhängigkeit der Kreise von Zuweisungen der Länder sowie der durch viele Gemeinden als zu hoch empfundenen Kreisumlage. Als Lösung bietet sich beispielsweise an, die Landkreise durch die Beteiligung an der

Umsatzsteuer und die Zuweisung der Grunderwerbssteuer entsprechend ihrer vielfältigen Aufgaben angemessen finanziell auszustatten. Darüber hinaus muß zwischen Bund und Ländern eine entsprechende Finanzverfassungsreform auf den Weg gebracht werden, um eine Verbreiterung der gesamten kommunalen Steuerbasis zu erreichen.

Die Diskrepanz zwischen dem gegenwärtig hohen Bestand an öffentlichen Aufgaben einerseits und den immer begrenzteren Möglichkeiten ihrer Finanzierung andererseits zwingt im genannten Zusammenhang zu einer grundsätzlichen Neuabgrenzung. So sind die nachwievor hohen Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe auch im Saarland nicht ursächlich bedingt durch die dafür zuständigen Landkreise oder den Stadtverband Saarbrücken, sondern durch bundesgesetzlich verankerte Rechtsansprüche der einzelnen Betroffenen. Gleichwohl sind gerade die Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich, obwohl durch Bundesgesetz festgelegt, auch für die kommunale Finanznot im Saarland mitverantwortlich. Im Ergebnis kann durch etwaige Zusammenlegungen von Landkreisen die schlechte Finanzlage der saarländischen Kommunen nicht behoben werden, da die individuellen Rechtsansprüche bestehen bleiben. Konkret formuliert: Durch eine Zusammenlegung von Landkreisen wird es keinen einzigen Sozialhilfeempfänger weniger geben als vorher.

Bezüglich einer Diskussion zum Neuzuschnitt von Landkreisen bedeutet dies, daß durch die Zusammenlegung von Landkreisen unter Beibehaltung der gegenwärtigen Finanzausstattung keine finanziell leistungsfähigen Landkreise erwachsen können. Wer beispielsweise 3 „arme“ Landkreise zusammenschließen will, bekommt dadurch keinen neuen „reichen“ Landkreis. Statt dessen muß in allen Bereichen der

Bundes- wie auch der Landesgesetzgebung gelten, daß derjenige Gesetzgeber, der den Kommunen kostenträchtige Aufgaben überträgt oder definiert, auch für die Finanzierung geradestehen muß.

Die großen finanziellen Nöte der saarländischen Kommunen (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) sind in den letzten 15 Jahren von Bund und Land gleichermaßen verschuldet worden. Eine Besserung dieser Situation kann nur gelingen über eine verbesserte Finanzausstattung durch Bund oder Land oder durch die Rückführung von gesetzlich den Landkreisen auferlegten Leistungen. Für beide Lösungswege sind Bund und Land gefordert. Ob die derzeitig von Bund und Ländern auf den Tisch gelegten Pläne zu einer Gemeindefinanzreform dieser Forderung genüge tun, darf bezweifelt werden.

Die Diskussion um die richtige Verwaltungsorganisation ist so alt wie die Verwaltung selbst. Stets war und ist man dabei auf der Suche nach der optimalen Wahrnehmung der als öffentlich erkannten Aufgaben. Es müssen jedoch bei diesen Überlegungen in der Bundesrepublik Deutschland einige spezifische Grundprinzipien beachtet werden, die den verfassungsrechtlichen Rahmen für alle Reformen im öffentlichen Bereich darstellen. Neben den Prinzipien des Föderalismus, des Demokratieprinzips und des Subsidiaritätsprinzips ist dies in erster Linie das Recht der kommunalen Selbstverwaltung in Art 28 II des Grundgesetzes.

Nach Art 28 II GG und Art. 118 der Saarländischen Verfassung wird den Landkreisen und dem Stadtverband ihre Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert. Nach der ständigen Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist durch diese Verfassungsgarantie die Institution der

Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich, der das Wesen der Selbstverwaltung ausmacht, gegen Eingriffe des Gesetzgebers geschützt. Bei der Bestimmung dessen, was zu diesem Kernbereich gehört, ist der historischen Entwicklung Rechnung zu tragen. So wird verschiedentlich auch die Meinung vertreten (Niedersächsischer Staatsgerichtshof, 1978 u.a.), Art 28 GG schreibe für die Kreise anders als für Gemeinden eine Höchstgrenze vor, weshalb die Bildung etwa von Regionalkreisen von Verfassung wegen nicht in Betracht komme.

Zum Inhalt der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung der Kreise gehört aber nicht der absolute Schutz des Bestandes der einzelnen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und ihrer Grenzen, da sich ein Eingriff in Bestand und Grenzen einer einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft nicht gegen die Institution an sich richtet. Das besagt andererseits jedoch nicht, daß die Kreise in ihrem Bestand und in ihren Grenzen überhaupt nicht geschützt werden. Wenn kommunale Körperschaften uneingeschränkt der Veränderung durch den Gesetzgeber oder der Exekutive unterliegen würden, wäre ein wirksamer Schutz der durch die Verfassung garantierten Selbstverwaltung unmöglich. Dies deshalb, weil damit zugleich das für ihre Demokratiefunktion wesentliche Element der Verbundenheit der Bevölkerung in den bestehenden kommunalen Körperschaften ungeschützt bliebe.

Daher ist der Landesgesetzgeber stets gehalten, die Bedeutung dieser Institutsgarantie der Kreise und des Stadtverbandes im Saarland zum Ausgangspunkt seiner Überlegung zu nehmen. Vor diesem Hintergrund ist der Blick auf die historische Entwicklung, die Größe und Bedeutung der Kreise von mitentscheidender Bedeutung, so daß verfassungsrechtlich der

Landesgesetzgeber den Bestand und die Grenzen der Landkreise / des Stadtverbandes im Saarland nicht uneingeschränkt verändern kann. Dies hat auch die Verwaltungsorganisationsdiskussion in Nordrhein-Westfalen vor nicht allzu langer Zeit gezeigt. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat hierzu festgestellt: „Das Ziel optimaler Verwaltungseffizienz trägt die Tendenzen zur immer großräumigeren Organisation und stetigen Hochzoning von Aufgaben in sich, während das Ziel möglicher Bürgernähe und Bürgerbeteiligung dem widerstreitet und dezentrale Aufgabenansiedlung anempfiehlt.“

Abschließend betrachtet handelt es sich bei der gegenwärtigen und vergangenen Diskussion um Bestand und Zuschnitt der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken aus Sicht des Geschäftsführers um eine Scheindebatte. Diese Debatte kann auf Dauer die desaströse Lage sowohl des Landes als auch der saarländischen Kommunen nicht verschleiern und auch nicht verbessern. Letztlich steht vor diesem Hintergrund nicht der Bestand der Kreise, sondern der Bestand des Landes in Frage. Verfassungsrechtlich sind Bestand und Grenzen, wie oben dargelegt, nicht uneingeschränkt in die Verfügungsgewalt des Landes gestellt. Was bleibt ist der mitunter mühsame Weg der Aufgabenkritik und Aufgabenüberprüfung auf allen Ebenen (Land, Kreise, Gemeinden) und die daraus resultierende Zielsetzung zur Abschaffung von Doppelstrukturen, aber auch der Stärkung des gesetzlichen Selbstverwaltungsauftrages der Landkreise im Zuge einer Funktional- und Verwaltungsreform im Anschluß an die OVG-Rechtssprechung in den kommenden Jahren.

Dem Ziel der "Überprüfung der Verwaltungsstrukturen im Saarland", wie mit der vorbereitenden Untersuchung zu einer

Funktional- und Verwaltungsreform beabsichtigt, hat sich der Landkreistag Saarland mit dem bereits oben erwähnten Beschluss des Vorstandes vom 20. März 2003 nicht verschlossen. Im Entwurf eines Gutachtauftrages durch das Ministerium für Inneres und Sport wurde jedoch durch die Darstellung der vorangegangenen Gebiets- und Verwaltungsreform und nicht zuletzt durch das "Weißbuch" des Saarländischen Städte- und Gemeindetages eine gewisse Richtung vorweggenommen, die nicht zielführend war. Die Gutachter sollen und müssen, ungeachtet vergangener Reformen oder gar der Sichtweise der einen oder anderen Seite, die Möglichkeit haben, tatsächlich extern und unvorbelastet den Ist-Zustand zu prüfen und zu bewerten. Dies geschieht deshalb nicht im Hinblick auf die Vergangenheit, sondern im Hinblick auf eine Verbesserung in der Zukunft mit dem Ziel einer besseren Verwaltungsstruktur.

Die vorgenannten Ausführungen und Erwägungen fanden Einlass in die Erörterungen und den Beschluss des Vorstandes des Landkreistages am 11. Mai 2003, in dem eine grundlegende Festlegung des Selbstverständnisses der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken vorgenommen wird. Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung soll daher der Beschluss hier im Wortlaut angeführt werden:

- 1. Der Landkreistag Saarland tritt einer vorbereitenden Untersuchung für eine Funktional- und Verwaltungsreform bei mit dem Ziel, Parallelstrukturen von Aufgabenwahrnehmungen zu bereinigen, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammenzuführen und den Selbstverwaltungsauftrag der Landkreise gesetzlich zu stärken. Hierbei ist der Gutachterauftrag ergebnisoffen für alle Verwaltungsebenen (Land,**

Gemeindeverbände, Gemeinden) zu formulieren. Etwaige Vorfestlegungen durch Formulierungen des Gutachterauftrages zulasten einer Verwaltungsebene sind zu vermeiden. Der Gutachterauftrag darf des weiteren nicht durch Verweise auf Vorarbeiten (Ifo-Gutachten) vorherbestimmt werden.

- 2. Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken (auch in seiner Funktion als grenzüberschreitender Stadtumlandverband) haben sich als leistungsfähige, bürgernahe, demokratisch legitimierte Verwaltungsebene bewährt. Sie stellen im Saarland ein flächendeckendes Netz von Dienstleistungen bereit und tragen damit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im gesamten Landesgebiet bei.**
- 3. Die Landkreise und der Stadtverband sind Ausdruck regionaler Identitäten der Menschen im Saarland. Sie schaffen für die Menschen ein Stück „Heimat“ über das kommunale Dienstleistungsangebot hinaus.**
- 4. Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken haben in den vergangenen Jahrzehnten bewiesen, daß sie in der Lage sind, kommunale Dienstleistungen für den Bürger qualifiziert und effizient zu erbringen. Daher liegt es nahe, die Kreisebene im Saarland im Zuge einer Funktional- und Verwaltungsreform zu stärken und mit einer entsprechenden Finanzausstattung zu versehen.**
- 5. Die vielfältigen Formen der unmittelbaren demokratischen Mitwirkung und Kontrolle auf der Kreisebene verleihen der Aufgabenerbringung durch die**

Kreise besondere Akzeptanz. Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken sind als demokratische, selbstverwaltete und kommunale Verwaltungseinheiten überschaubar und gerade dadurch bürgernah.

- 6. Die gegenwärtige Diskussion zwischen hohem Bestand an öffentlichen Aufgaben einerseits und den immer begrenzteren Möglichkeiten zur Finanzierung auf der Kreisebene ist durch eine Beteiligung der Landkreise an der Umsatzsteuer im Zuge einer Finanzreform und durch die strikte Einhaltung des Prinzipes „wer bestellt – bezahlt“ durch Bund und Land zu beenden.**

- 7. Nach Art 28 II des Grundgesetzes und Art 118 der Saarländischen Verfassung ist festzuhalten, daß den saarländischen Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken ihre Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert werden.**

In der Frage der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, dem zweiten beherrschenden Thema in den vergangenen Monaten und Wochen in der Arbeit des Landkreistages, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Richtung zu erkennen. Zwar hat sich die Bundestagsmehrheit in ihrem Gesetzentwurf auf die Ansiedlung des neuen Leistungsrechtes bei der Bundesanstalt für Arbeit festgelegt, die Bundesratsmehrheit tendiert nach neuesten Verlautbarungen jedoch zur kommunalen Trägerschaft. Sie folgt damit den Vorstellungen des Deutschen Landkreistages, nach denen ein neues und einheitliches System die bisherigen Transferleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf der Ebene der Landkreise zusammenführen und bündeln soll bei

verfassungsrechtlich abgesichertem Finanzausgleich durch den Bund. Da die Gesetze zur Reform des Arbeitsmarktes im Bundesrat zustimmungspflichtig sind, bleibt der Gang des Gesetzgebungsverfahrens abzuwarten.

Auch der Landkreistag Saarland ist bereits mehrfach mit entsprechenden Beschlüssen des Vorstandes diesem Modell beigetreten. Unter der Bedingung eines vollständigen und verfassungsrechtlich abgesicherten Kostenausgleiches erklärten sich die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken für die Übernahme neuer Aufgaben in diesem Bereich offen. Der Landkreistag Saarland befürwortet die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf der Kreisebene durch ein neues und einheitliches System zur Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt.

Die Ansiedlung dieser Aufgabe bei den Arbeitsämtern wird demgegenüber von der Landkreisebene für einen konzeptionellen Fehler gehalten, die letztlich mehr Bürokratie und höhere Kosten in der Sozialhilfe nach sich ziehen würde. Zudem haben die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken in den vergangenen 15 Jahren durch ein Bündel von Maßnahmen erfolgreich langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zurückgeführt. Hierzu gehören u.a. die effiziente Vermittlung von Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt und die Schaffung vielfältiger Beschäftigungsmöglichkeiten. Dabei wurde bewiesen, dass durch eine zielgerichtete und gleichberechtigte Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Landkreisen gerade für betroffene Langzeitarbeitslose gute Ergebnisse erzielt werden können.

Diese Erfolge würden durch eine Umsetzung der anstehenden Gesetzentwürfe zur Reform des Arbeitsmarktes in Frage

gestellt. Sollten den Landkreisen Aufgaben und Instrumente genommen bzw. beschnitten werden und der Arbeitsverwaltung aufgebürdet werden, ist zu befürchten, dass das Ergebnis für die Betroffenen geradezu kontraproduktiv ist. Stattdessen sollten die Landkreise wegen ihrer exzellenten Kenntnis der regionalen Strukturen und vorallem wegen ihrer besonderen Fähigkeit, Wirtschaftsförderung, soziale Infrastruktur und kommunale Beschäftigungspolitik zu vernetzen, in ihrer Aufgabenstellung gestärkt werden.

Eine entscheidende Schwäche der Gesetzentwürfe zur Reform des Arbeitsmarktes, darauf hat der Landkreistag Saarland in den vergangenen Wochen und Monaten mehrfach auch in der Öffentlichkeit hingewiesen, ist, dass der sogenannte Fallmanager im JobCenter des Arbeitsamtes entscheidet, wer noch erwerbsfähig ist oder nicht. Dabei droht die Gefahr, dass über die Kriterien zur Definition der Erwerbsfähigkeit bei den Arbeitsämtern ein Verschiebebahnhof zu Lasten der Kommunen mit unübersehbaren finanziellen Belastungen entsteht. Die Hoffnung vieler Städte und Gemeinden – auch im Saarland – dass mit dem Wechsel von bundesweit 800 000 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern in den Verantwortungsbereich der JobCenter (Arbeitsämter) eine finanzielle Entlastung der Kommunen verbunden sein könnte, ist somit trügerisch. Der Bund hat darüberhinaus wiederholt deutlich gemacht, dass bei einer Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe die Finanzen der Aufgabe zu folgen haben. Im Klartext heißt dies, dass mit den verschobenen kommunalen Zuständigkeiten auch kommunale Mittel in Milliardenhöhe an den Bund transferiert würden.

Die derzeitige öffentliche Diskussion sowohl in Berlin als auch im Saarland verstärkt die angeführte Befürchtung. Der unbeteiligte Beobachter kann mittlerweile den Eindruck

gewinnen, dass es sich bei den Gesetzen zur Reform des Arbeitsmarktes vorrangig um eine Neuregelung von Finanzströmen zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Bundesanstalt für Arbeit handelt. Demgegenüber trat und tritt sowohl der Deutsche Landkreistag als auch der Landkreistag Saarland in den letzten Wochen und Monaten nach wie vor für ein neues und einheitliches Leistungsrecht auf der Ebene der Landkreise ein, unter der Voraussetzung des oben bereits mehrfach erwähnten verfassungsrechtlich abgesicherten Kostenausgleiches.

Das neue System hat zum Ziel, die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und zu befördern und ist somit auch an den Betroffenen orientiert. Die saarländischen Landkreise und der Stadtverband Saarbrücken haben bisher mit ihrer engagierten Beschäftigungspolitik neue Wege und Strategien für die Erwerbsintegration aufgezeigt und belegt, dass es letztendlich keine hoffnungslosen, nicht integrierbaren Fälle gibt. Vorher nicht erwerbsfähige Menschen haben durch ein maßgeschneidertes Hilfskonzept neue Berufs- und Beschäftigungsperspektiven erhalten. Mit der entsprechenden Unterstützung konnten sie persönliche Probleme und Vermittlungshindernisse überwinden und durch ihren Arbeitslohn unabhängig von staatlichen Transferleistungen leben.

Der Landkreistag Saarland hat in den letzten zwölf Monaten wiederholt versucht, das federführende Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales für das Landkreismodell bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu gewinnen. Ebenso wurde im Rahmen der Saar-Gemeinschaftsinitiative versucht, für die kommunale Trägerschaft des neuen Leistungsrechtes für Langzeitarbeitslose zu werden. Die Resonanz auf diese

Bemühungen war bisher von wenig Erfolg gekrönt, sollte aber nicht davon abhalten, den bisherigen Weg weiter zu beschreiten. Schließlich ist zwischen Bundestag und Bundesrat ein Vermittlungsverfahren wahrscheinlich, in dem auch die Überzeugungskraft des besseren Konzeptes zum Tragen kommen kann.

Nicht zum Tragen kamen die Bedenken und Anregungen der beiden kommunalen Spitzenverbände auch bei einer der größten Organisationsreformen in den letzten zwei Jahrzehnten im Saarland. Im letzten Monat trat im Saarland eine Neuordnung von Zuständigkeiten in der Sozialhilfe in Kraft. Danach wurde den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken der gesamte Bereich der Hilfe zur Pflege für über 65-Jährige übertragen, das Land ist zukünftig für die Eingliederungshilfe für Behinderte allein zuständig. Diese weitreichende Änderung war Teil des Nachtragshaushaltes des Landes. Die beiden kommunalen Spitzenverbände hatten den Landtag gebeten, die Neuregelung der Zuständigkeiten in der Sozialhilfe aus dem Haushaltsfinanzierungsgesetz zum Nachtragshaushalt herauszunehmen und in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren zu regeln. Die kurze Frist zur Anhörung der beiden kommunalen Spitzenverbände der saarländischen Kommunen von nur neun Tagen und die Verabschiedung eines Gesetzes mit derart weitreichenden Folgen für die kommunale Ebene im Zuge eines Nachtragshaushaltes des Landes ist ein einmaliger Vorgang. Die beiden kommunalen Spitzenverbände waren sich einig, dass dieses Vorgehen mit der Strategie der kommunalen Verantwortungspartnerschaft zwischen Land und Kommunen nicht vereinbar ist.

Bei der Berechnung des finanziellen Ausgleiches für die Aufgabenübertragung fehlt nach Auffassung der beiden

Verbände, also des Landkreistages als auch des Saarländischen Städte- und Gemeindetages, ein wesentlicher Faktor. Dieser Faktor besteht, salopp gesagt, darin, dass die Schere zwischen Leistungen der Pflegeversicherung einerseits und dem Bedarf in der Pflege immer weiter auseinandergeht. Die Deckelung der Leistungen in der Pflegeversicherung zieht bei wachsendem Pflegebedarf automatisch ergänzende Hilfen zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz nach sich, die dann von den Kreisen und Kommunen geleistet werden müssen. Angesichts der demografischen Entwicklung kommen hier finanzielle Risiken von erheblicher Tragweite auf die Kommunen zu.

Vor diesem Hintergrund ist nach Auffassung des Landkreistages Saarland und des Saarländischen Städte- und Gemeindetages die Frage nach der Übereinstimmung des Gesetzes mit Artikel 120 der saarländischen Verfassung zu stellen. Deshalb sollen nach Beschluss des Vorstandes vom 11. Juli 2003 die Auswirkungen des Gesetzes sorgfältig geprüft werden, denn es gibt auf kommunaler Ebene Zweifel, ob das Verfassungsgebot der Konnexität bei diesem Gesetz im Vorfeld sauber geklärt wurde. Die saarländische Verfassung bestimmt in diesem Punkt eindeutig, dass bei Übertragungen vom Land auf die Kommunen ein entsprechender Kostenausgleich durch das Land zu erfolgen hat.

Vom Grundsatz her begrüßen die kommunalen Spitzenverbände, dass Zuständigkeiten klar geregelt werden, weil es zu effizienteren Hilfen und Kosteneinsparungen kommen kann. Im vorliegenden Fall der Neuregelung sollte das Gesetz um eine solide finanzielle Ausgleichsregelung nachgebessert werden, um finanzielle Nachteile für die saarländischen Landkreise und den Stadtverband Saarbrücken ausschliessen zu können.

Meine Damen und Herren,

ich darf mich für die geleistete Unterstützung und Mitwirkung im vergangenen Geschäftsjahr beim Vorsitzenden des Landkreistages, Landrat Schumann, und den Mitgliedern des Vorstandes bedanken. Mein Dank geht auch an die zahlreichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus den Kreisverwaltungen, durch deren Zuarbeit und Zusammenarbeit die Geschäftsstelle eine wesentliche Unterstützung erfuhr. Mein besonderer Dank geht an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Geschäftsstelle des Landkreistages für die wie immer hohe Motivation und die überzeugenden Leistungen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Otzenhausen, den 19.09.2003

Martin Luckas, Geschäftsführer