

14. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion - wie die Kreise die Selbstverwaltung der Gemeinden unterstützen

Die Kreise fördern die Gemeinden und ergänzen die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung auf zahlreichen Feldern der kommunalen Selbstverwaltung mit erheblichen finanziellen Mitteln.

Bei der Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion haben sie ihre eigenen finanziellen Möglichkeiten zu beachten und die Auswirkungen auf die verbleibende Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen zu berücksichtigen.

Die finanziellen Belastungen durch die Wahrnehmung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben insbesondere in den Aufgabengebieten Jugend, Soziales und öffentlicher Personennahverkehr übersteigen die der freiwilligen Bereiche um ein Vielfaches. Zur Verbesserung ihrer Finanzsituation müssen die Kreise die bestehenden Gestaltungsspielräume bei den Pflichtaufgaben nutzen.

14.1 Was unter Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zu verstehen ist

Nach § 20 Abs. 2 KrO sollen Kreise und Gemeinden im Zusammenwirken alle Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung erfüllen. Dabei soll die Selbstverwaltung der Kreise die Selbstverwaltung der Gemeinden ergänzen und fördern. Die Kreise müssen sich dabei auf die Aufgaben beschränken, die für eine gleichmäßige Versorgung und Betreuung der Einwohner erforderlich sind. Der Gesetzgeber hat darüber hinaus in § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO festgelegt, dass die Kreise berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet sind, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen. Dies gilt jedoch nur, soweit diese öffentlichen Aufgaben von den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern wegen geringer Leistungsfähigkeit nicht erfüllt werden können oder Gesetze etwas anderes bestimmen. Im Ergebnis lässt sich die im Verhältnis zu den „allzuständigen“ Gemeinden subsidiäre Aufgabenzuständigkeit der Kreise in Selbstverwaltungsangelegenheiten erkennen. Gleichwohl sind die Kreise unverzichtbar angesichts der Größenstruktur der schleswig-holsteinischen Gemeinden und des Erfordernisses, große Teile des Aufgabespektrums durch leistungsstarke größere Verwaltungseinheiten zu erfüllen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Aufgabenzuordnung durch den Gesetzgeber, z. B. im Bereich Soziales und Jugend.

Die Begriffe der Ausgleichsfunktion und der Ergänzungsfunktion lassen sich nicht eindeutig trennen. Ein Unterscheidungskriterium bezieht sich auf die organisatorische Zuordnung der jeweiligen Aufgabe:

Ausgleichsfunktion heißt, dass die Aufgabenerledigung bei den Gemeinden bleibt. Der Kreis unterstützt sie aber darin, entweder finanziell durch Zuweisungen oder durch Verwaltungskraft. Ergänzungsfunktion bedeutet, dass der Kreis selbst eine Aufgabe durchführt oder Dritte beauftragt bzw. unterstützt.

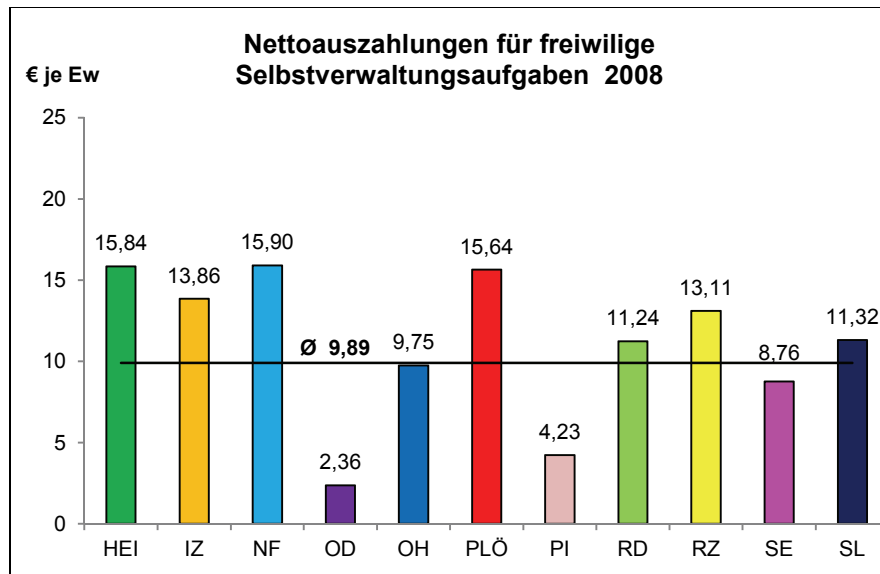
Wie aus den weiteren Ausführungen hervorgeht, hat der LRH zwischen einer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise) und einer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im weiteren Sinne (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) differenziert.

14.2 **Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben - in welchem Umfang und auf welchen Gebieten die Kreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion wahrnehmen**

Umfang und Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion im engeren Sinne (i. e. S.) sind von verschiedenen Faktoren abhängig. Zunächst spielt die finanzielle Situation des jeweiligen Kreises eine maßgebliche Rolle. Dabei ist - nach Abzug der Kreisumlagen - die dem kreisangehörigen Bereich verbleibende Finanzkraft eine weitere Größe, die die Kreise bei der Ausgestaltung ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. zu berücksichtigen haben (vgl. Nr. 2 dieses Kommunalberichts). Darüber hinaus spielt die kommunale Gebiets- und Verwaltungsstruktur im kreisangehörigen Bereich eine Rolle, da größere Kommunen und Verwaltungen eher in der Lage sind, freiwillige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben eigenständig zu erledigen. Außerdem gibt es oftmals Vereinbarungen zwischen dem Kreis und dem kreisangehörigem Bereich über den Umfang der Betätigung des Kreises bei der Wahrnehmung seiner Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion.

Die Netto-Auszahlungen aller Kreise summierten sich 2008 bei den freiwilligen Leistungen auf 22,6 Mio. €.

Die folgende Grafik veranschaulicht die einwohnerbezogenen Werte:



Das Diagramm zeigt, dass insbesondere die Westküstenkreise Dithmarschen und Nordfriesland sowie die Kreise Herzogtum Lauenburg, Schleswig-Flensburg und Plön trotz der schwierigen finanziellen Verhältnisse überdurchschnittlich hohe Ausgaben haben. Dies mag insoweit gerechtfertigt sein, als dass die Finanzkraft für die kreisangehörigen Kommunen außer denen in Nordfriesland unterdurchschnittlich niedrig ist (vgl. Nr. 2 dieses Kommunalberichts). Daneben dürften die überdurchschnittlichen Ausgaben auch durch die kleinteiligen Strukturen des kreisangehörigen Bereichs beeinflusst sein.

Dementsprechend liegen die Ausgaben der Kreise Rendsburg-Eckernförde und Steinburg ebenfalls über dem Durchschnitt. Allerdings verfügen diese Kreise über eine bessere Finanzlage.

Die kreisangehörigen Kommunen der Kreise Stormarn und Pinneberg gehören mit Abstand zu den finanzkräftigsten. Sie verfügen zudem über größere Verwaltungen und Gebietsstrukturen. Folgerichtig nehmen diese Kreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. in geringerem Umfang wahr als die anderen Kreise.

Im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben haben die Kreise folgende Schwerpunkte gesetzt:

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Bezeichnung der Aufgabe	Mio. €
Wirtschafts- und Tourismusförderung	6,3
Sportförderung/Sportstätten	3,9
Musikschulen und -pflege	2,7
Büchereien	2,0
Heimat- und Kulturpflege	1,8
Volkshochschulen und sonstige Volksbildung	1,4
Museen/zoologische und botanische Gärten	1,3
Theater	0,5
Sonstiges	2,7

Die Bereiche und Schwerpunkte, in denen die Kreise ausgleichend bzw. ergänzend tätig werden, sind weitgehend identisch und der finanzielle Umfang ist überschaubar. Damit sind grundsätzlich auch die Möglichkeiten begrenzt, in diesen Bereichen durch Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung beizutragen.

Den finanzschwächeren Kreisen wird empfohlen, dennoch verstärkt Schwerpunkte zu setzen und Belastungen der Kreisfinanzen zu reduzieren bzw. diese in Abstimmung mit dem kreisangehörigen Bereich durch entsprechende Anhebung der Kreisumlage zu refinanzieren. Diese Kreise sollten prüfen, inwieweit sie sich von althergebrachten Förderbereichen oder Beteiligungen trennen können. Ebenso sollten die Kreise lange vertragliche Bindungen möglichst vermeiden.

14.3 **Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben - ein Überblick bei 7 Kreisen**

Um die finanziellen Auswirkungen zu verdeutlichen, hat der LRH bei 7 Kreisen zusätzlich zu den o. a. freiwilligen Aufgaben die Ausgaben und Einnahmen einiger ausgewählter pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben erfasst. Sie werden den folgenden Produktgruppen zugeordnet. Die Kreise Plön, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg wurden in diese Betrachtung nicht einbezogen, weil der Prüfungsansatz erst nach Abschluss der Prüfung dieser Kreise auf die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben erweitert wurde.

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

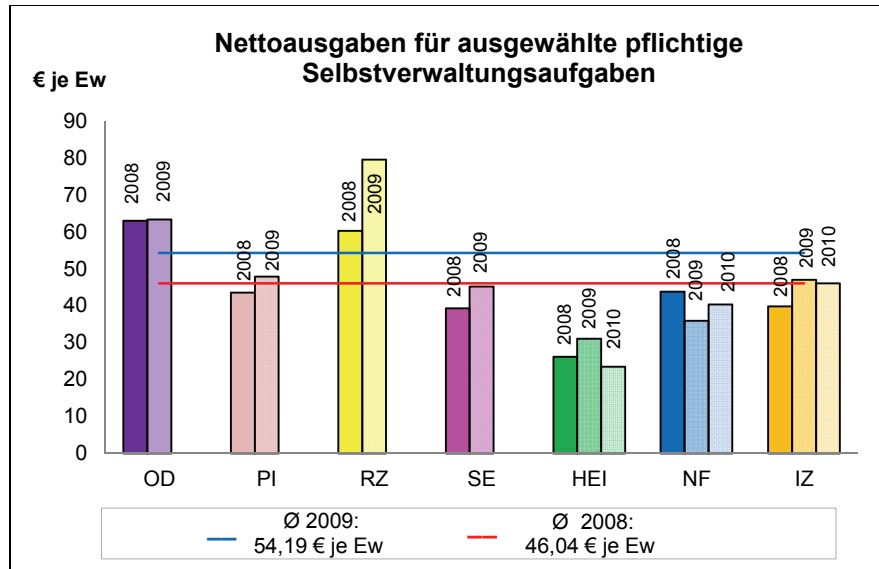
Produktgruppe	Bezeichnung der Aufgabe
126	Brandschutz (Feuerwehrwesen)
127	Rettungsdienst
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege
365	Kindertagesstättenförderung
367	Sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe
411	Krankenhäuser
547	ÖPNV

Mit Gesamtausgaben von 156 Mio. € abzüglich der erzielten Einnahmen von 91 Mio. € hatten die Kreise 2008 Nettoausgaben von insgesamt 64 Mio. €. Damit überstiegen die finanziellen Belastungen allein aus diesen ausgewählten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben die der freiwilligen Aufgaben um ein Vielfaches.

Bei den pflichtigen Aufgaben hat der Gesetzgeber sein Recht der gesetzlichen Regelung bestimmter Selbstverwaltungsaufgaben genutzt und den Kreisen die Wahrnehmung der Aufgaben auferlegt. Die Kreise können insofern zwar nicht über das „Ob“ der Aufgabenerfüllung entscheiden, gleichwohl bestehen auch in den pflichtigen Aufgabenbereichen teilweise erhebliche Gestaltungsspielräume. Dazu einige Beispiele:

- Im Brandschutz sind die Kreise durch gesetzliche Zuweisung Träger bestimmter Aufgaben. Nicht gesetzlich definiert ist aber, ob Übungsplätze o. Ä. vorgehalten werden müssen.
- Die Kreise sind örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Jugendarbeit ist ein Teil der Jugendhilfe. Als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen sie unter anderem ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen gewährleisten. Auch sind sie Träger der Arbeit im Sinne des Gesetzes über das Jugendaufbauwerk. Spielräume haben die Kreise jedoch insoweit, als sie bestimmen können, in welchem Umfang sie z. B. Kindertageseinrichtungen, Jugendarbeit bzw. Jugendpfleger in den Gemeinden fördern und die Gemeinden beraten. Darüber hinaus können sie selbst entscheiden, ob sie bestimmte Projekte selbst betreiben. Der Kreis Schleswig-Flensburg hat z. B. Projekte zu Themen wie Kinderarbeit und zu kinder-, jugend- und familienfreundlichen Gemeinden durchgeführt und betreibt ein eigenes Jugendaufbauwerk.
- Die Kreise sind regelmäßig Aufgabenträger für den nicht schienen gebundenen ÖPNV. Dabei können sie z. B. den Umfang des Leistungsangebots bestimmen, eine eigene Gesellschaft vorhalten oder Stadtverkehre übernehmen.

Bei der einwohnerbezogenen Betrachtung der Nettoausgaben zeigt sich im folgenden Diagramm, dass der Kreis Herzogtum Lauenburg bei den genannten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zusammen mit dem Kreis Stormarn die höchsten Ausgaben aufweist. Beim Kreis Stormarn kommt das besondere Engagement des Kreises im Jugendbereich zum Ausdruck.



Auch bei diesen Aufgaben gibt es im finanziellen Engagement der einzelnen Kreise sehr große Unterschiede. Grund sind die unterschiedlich genutzten kommunalen Entscheidungsspielräume und die verschiedenen Organisationsformen. Insofern sind die Grenzen zwischen den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben fließend. So sehen einige Kreise ihre Aufgaben in den Bereichen der sozialen Einrichtungen und der Jugendhilfe trotz der gesetzlichen Vorgaben weitgehend als freiwillige Leistungen an.

14.4 Fazit und Empfehlungen

Umfang und Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sind von verschiedenen Faktoren abhängig:

- Eine maßgebliche Bedeutung kommt der finanziellen Situation der Kreise zu, wobei sich auch finanzschwächere Kreise durchaus ihrer Verpflichtung bewusst sind, durch die Gewährung freiwilliger Leistungen den kreisangehörigen Bereich zu unterstützen.
- Die nach Abzug der Kreisumlagen dem kreisangehörigen Bereich verbleibende Finanzkraft ist eine weitere Größe, die alle Kreise bei der Ausgestaltung ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion i. e. S. berücksichtigen sollten.

- Daneben spielen die Gebiets- und Verwaltungsstrukturen sowie Vereinbarungen zwischen dem Kreis und dem kreisangehörigen Bereich eine Rolle.
- Bei den Ausgaben sind zum Teil deutliche Unterschiede festzustellen. Allerdings ist der finanzielle Umfang bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben überschaubar. Damit sind die Möglichkeiten begrenzt, durch Einsparungen zur Haushaltskonsolidierung beizutragen.
- Bei den ausgewählten pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben liegt die unterschiedliche Ausgabenhöhe insbesondere an den verschiedenen Organisationsformen und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung

Den finanzschwächeren Kreisen wird empfohlen, bei den freiwilligen Leistungen verstärkt Schwerpunkte zu setzen bzw. zusätzliche Aufgaben in Abstimmung mit dem kreisangehörigen Bereich durch entsprechende Anhebung der Kreisumlage zu finanzieren. Wenn möglich, sollten sich diese Kreise von der Unterstützung althergebrachter Förderbereiche oder Beteiligungen trennen. Ebenso sollten die Kreise lange vertragliche Bindungen möglichst vermeiden.

Den Kreisen sollte bewusst sein, dass auch bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ein erheblicher Gestaltungsspielraum sowohl beim Verwaltungsvollzug als auch bei den kommunalpolitischen Grundsatzentscheidungen besteht. Vor diesem Hintergrund und wegen des deutlich höheren Finanzvolumens müssen die Kreise die Ausgaben für diese Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung betrachten und bewerten.

14.5 **Stellungnahmen**

Der **Landkreistag** kritisiert in seiner Stellungnahme, der LRH verkenne bei der im Verhältnis zu den Gemeinden subsidiären Aufgabenzuständigkeit der Kreise, dass diesen nicht beliebig Aufgaben entzogen werden könnten. Vor diesem Hintergrund konstituiere allein der gesetzlich bestimmte Aufgabenbereich den Wirkungskreis der Landkreise. Der Landkreistag bedauere, dass der LRH die Ursachen der Finanzschwäche der Kreise nicht angesprochen habe. Nach Auffassung des Landkreistages sei die aufgabenunangemessene Finanzausstattung das Problem und nicht die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Kreise im Bereich der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.

Im Übrigen seien die Kreise in erster Linie ihren kreisangehörigen Gemeinden verpflichtet. Die Kreise seien deshalb auch nicht Vollzugsorgane für die staatliche Aufgabenwahrnehmung.

Der **LRH** nimmt die Ausführungen des Landkreistages zur Kenntnis. Er vermag keinen grundsätzlichen Widerspruch zu seinen Ausführungen unter dieser Tz. zu erkennen. Im Übrigen bleibt abzuwarten, ob und inwieweit mit der beabsichtigte Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs der nach Auffassung des Landkreistages nicht ausreichenden Finanzausstattung der Kreise Rechnung getragen wird.