

# **Finanzierung, Erfüllung und Kontrolle der zu den Kleingebiet-Verbänden ausgelagerten öffentlichen Aufgaben, insbesondere der sozialen Grundversorgung**

## **Einführung**

Zuerst möchte ich die Themenwahl dieses Vortrages begründen. Gegenstand des EURORAI Kongresses ist die Kontrolle jener öffentlichen Aufgaben, die in Form von öffentlich-privater Partnerschaft erfüllt werden (PPP). Wenn in Ungarn Aufgaben an Kleingebiet-Verbänden weitergegeben werden, könnte es auch eine Auslagerung sein. Oftmals wurden Aufgaben – durch Vermittlung der Kleingebiet-Verbände – an private Anbieter vergeben, also schließlich ist es Auslagerung (Outsourcing). Im Jahr 2006 wurde die soziale Grundversorgung von 41 Verbänden mit Beteiligung von 734 Gemeinden durch Auslagerung unterhalten. Die Pflichten und Rechte zur Erbringung der Leistungen werden durch Verträge und Vereinbarungen festgelegt.

Das Gesetz Nr. XXXVIII vom Jahr 1989 über den ungarischen Staatsrechnungshof verpflichtet den Staatsrechnungshof, die Wirtschaftsführung der Gemeinden - einschließlich der Erfüllung kommunaler Aufgaben und Versorgung - regelmäßig zu prüfen. Der Prüfer muss während der Prüfung der öffentlichen Versorgung im Rahmen der Kleingebiet-Verbände oder durch Privatunternehmer mit mehreren Hindernissen rechnen. Es folgt eine kurze Zusammenfassung der Geschichte.

## **Die Entstehung des ungarischen Kommunalwesens**

In Ungarn wurde das System der gemeindlichen Selbstverwaltung 1990, geschaffen, als anstelle von 1600 örtlichen Räten etwa 3200 Gemeinden gegründet wurden. Die Mehrheit, d.h. 92% der Gemeinden, gibt es in Dörfern, wobei fast die Hälfte aller Dörfer weniger als 1000 Einwohner hat.

Nach internationalen Erfahrungen sind erst Ortschaften mit 2000-2500 Einwohnern in der Lage eine eigene Selbstverwaltung aufrecht zu erhalten. In den Ländern, wo historisch gewachsene kleine Gemeinden erhalten geblieben sind (wo jede kleine Ortschaft eine Selbstverwaltung hat), haben diese sehr eingeschränkten Kompetenzen und waren motiviert oder gezwungen Zweckverbände (Einzweckverbände oder Mehrzweckverbände) oder sogar gemeinsame Selbstverwaltung zu gründen.

Das ungarische Kommunalwesen ist aufgrund seiner Aufgaben und Struktur ein gemischtes System. Bei der Auflösung des ehemaligen Rätensystems und Schaffung der neuen Gemeinden, als Einheiten der kommunalen Selbstverwaltung, wurden die Aufgaben und Kompetenzen nicht angepasst. Die Kompetenzen der ehemaligen Komitatsräte wurden ohne jegliche Differenzierung an die neuen Gemeinden übertragen.

## **Aufgaben der verschiedenen Kommunalverwaltungen**

Örtliche Aufgaben der Verwaltung und der öffentlichen Dienstleistungen werden durch die Komitate und Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften versehen, die einander nebengeordnet sind. Zu den Gemeinden zählen die Hauptstadt, die einzelnen Bezirke der Hauptstadt, die „Städte mit Komitatsrechten“, die Städte und Dörfer. Zwischen Komitat und Gemeinde besteht eine Arbeitsteilung, die im Gesetz verankert ist. Das Gesetz Nr. LXV vom Jahr 1990 über die örtliche Selbstverwaltung (im weiteren Selbstverwaltungsgesetz) legt die Aufgaben fest, die in allen Gemeinden zu versehen sind. Diese Pflicht bezieht sich nur auf das Objekt der öffentlichen Dienstleistung, nicht aber auf die Modalität und das Ausmaß der Aufgabenwahrnehmung.

Aufgaben der Gemeindegeldverwaltung im Bereich der örtlichen öffentlichen Leistungen bilden insbesondere die Siedlungsentwicklung, die Siedlungsgestaltung, der Schutz der bebauten und natürlichen Umwelt, die Wohnungswirtschaft, die Regulierung der Gewässer, die Ableitung von Niederschlagswasser, die Kanalisation, die Unterhaltung von öffentlichen Friedhöfen, öffentlichen Straßen und Plätzen, Gewährleistung des öffentlichen Nahverkehrs und der Müllentsorgung, Gemeindegeldreinigung, Sorge tragen um den lokalen Brandschutz, bzw. die kommunalen Aufgaben der öffentlichen Sicherheit, die Mitwirkung bei der örtlichen Energieversorgung und bei Beschäftigungsmaßnahmen, die Erhaltung von Kindergärten und Grundschulen, die Gesundheits- und Sozialfürsorge sowie die Aufgaben der Kinder- und Jugendpolitik, die Unterstützung kultureller, wissenschaftlicher und künstlerischer Tätigkeiten sowie des Sports, die Geltendmachung der Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten.

Die Kommunalverwaltung eines Komitats ist eine territoriale Selbstverwaltung und muss jene im Gesetz vorgeschriebenen Aufgaben besorgen, zu deren Lösung eine Gemeinde nicht verpflichtet werden kann. Ein Gesetz kann die Gewährleistung öffentlicher Leistungen, die ein Bezirkscharakter haben und sich auf das gesamte Gebiet oder einen großen Teil des Komitats erstrecken zu einer verbindlichen Aufgabe der Komitate machen. Ein Gesetz kann die Organisation öffentlicher Leistungen mit Bezirkscharakter als verbindliche Aufgabe des Komitats verankern, falls die Mehrzahl der Leistungsempfänger nicht im Gebiet der Gemeinde gemäß dem Sitz der Leistungserbringenden Einrichtung wohnt.

## **Die sozialen Aufgaben der Kommunalverwaltungen**

Ein Gesetz kann die Gemeinden verpflichten, für einzelne öffentliche Leistungen und Verwaltungsaufgaben zu sorgen. Diese Pflichten können je nach Größe der Gemeinde, der Einwohnerzahl und sonstigen Bedingungen auch unterschiedlich festgelegt werden.

Die sozialen Aufgaben der Kommunalverwaltungen sind im Gesetz Nr. III vom 1993 über soziale Verwaltung und Versorgung (im Weiteren: Sozialgesetz) detailliert festgelegt; dementsprechend sind die Gemeinden für Geldleistungen und Sachleistungen sowie für soziale Grundversorgung verantwortlich; die Komitate sind grundsätzlich für spezielle Dienste zuständig.

Im Bereich Soziale Grundversorgung müssen alle Gemeinden „Essen auf Räder“ und Haushilfe zur Verfügung stellen, andere Leistungen sind von Einwohnerzahl abhängig. Zu den speziellen Diensten gehören die Heime für Alte, Behinderte, psychisch Kranke, diese

Heime müssen von den Komitaten und der Gemeinde Budapest (der Hauptstadt) getragen werden.

Die mit Komitatsrechten ausgestatteten Städte sind in einer speziellen Lage, weil sie auch spezielle Dienste zu verrichten haben, die im allgemeinen sonst zum Aufgabenbereich der Komitaten gehören. Im Bereich Soziale Grundversorgung hat die Gemeinde Budapest etwa die gleichen Aufgaben zu verrichten wie die Komitaten.

## **Finanzielle Unterstützung für die Aufgabenerfüllung durch Kommunalverwaltungen**

Die Ausübung der Kompetenzen und die Erfüllung der Aufgaben durch Kommunalverwaltungen wird durch ein Mischfinanzierungssystem ermöglicht, das auf quellenorientierten normbasierten Beiträgen des Zentralbudgets beruht. (Dieses System basiert neben den eigenen Einnahmen der Gemeinden auch auf die Überlassung eines im Gesetz verankerten Anteils der Einnahmen des Zentralbudgets, auf die zweckgebundene Unterstützung für spezielle Aufgaben und Investitionen.)

Die Einkünfte der Gemeinden aus dem staatlichen Haushalt sind die Unterstützungen und Beiträge, ein Anteil an den Einkommenssteuern bzw. sonstige geteilte Steuern. Ein Teil der normbasierten Beiträge wird nach der Einwohnerzahl und der andere Teil nach verschiedenen Kenndaten den Gemeinden zugeteilt. Das System der staatlichen normbasierten Beiträge ist kompliziert und zerklüftet. 1990 gab es nur 12 Beitragstitel, 2006 erreichte ihre Zahl 24 und darunter waren 158 unterschiedliche Code-Zahlen definiert.

## **Maßnahmen zur effizienteren Aufgabenerfüllung der Gemeinden**

Die gesetzliche Regelung hat den freiwilligen Verband von Gemeinden bevorzugt, aber diese Form der Zusammenarbeit ist aufgrund des fehlenden finanziellen Anreizes und aus Angst um die Selbständigkeit nicht verbreitet. Das Sozialgesetz hat ab 01.01.2006 die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltungen präzisiert. Demnach können die Versorgungsaufgaben der Gemeinden und deren Finanzierung geändert werden. Die Kommunalverwaltung kann ihre sozialen Grundversorgungsaufgaben entweder durch eigene Einrichtungen oder durch Beteiligung an Verbänden oder durch Verträge mit Betreibern von sozialen Einrichtungen erfüllen. Diese Präzisierung wurde nach der Gründung der Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände notwendig, um die gemeinsame Aufgabenerfüllung durch Kommunalverband finanziell anzureizen.

Als Folge der zunehmenden finanziellen Belastungen der Gemeinden, ihre Einrichtungen und parallel dazu ihre Selbständigkeit zu erhalten, der Zunahme von verbindlichen Aufgaben und der gesellschaftlichen Veränderungen (Rückgang der Kinderzahlen – viele kleine Dorfschulen, die höhere Lebenserwartung und der größere Bedarf an sozialer Fürsorge) ist es in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, die öffentlichen Dienstleistungen besser zugänglich zu machen und gleichzeitig die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit der Aufwendungen zu erhöhen.

Eine der möglichen Lösungen, nämlich die Neubestimmung der kommunalen Aufgaben- und Kompetenzbereiche konnte nach mehreren Versuchen nicht durchgesetzt werden. Eine

realisierbare Lösung ist es, die Zusammenarbeit der Gemeinden anzuregen, darauf können später die Änderungen der einschlägigen Gesetze und die des Finanzierungssystems der Gemeinden folgen.

## **Schaffung von Kleingebieten**

Das Regierungsprogramm sah vor, das Niveau der kommunalen Versorgung und gleichzeitig deren Effizienz zu erhöhen. Aufgrund des Regierungsprogramms wurde das Programm zur Verwaltungsreform ausgearbeitet, in dem das wichtigste Element die Schaffung der Kleingebiete war.

Die Regierung verordnete im Jahr 2003 die territoriale Zuteilung der Gemeinden und es wurden dadurch 168 Kleingebiete als territoriale Einheiten geschaffen. Das Kleingebiet ist jener Teil einer Region, wo die Gemeinden aufgrund ihrer historischen und kulturellen Wurzeln, sowie sozialer, Umwelt- und Wirtschaftsbedingungen am meisten eine homogene Einheit bilden. Die Kleingebiete entsprechen in Ungarn der Stufe NUTS4. Die in 168 Kleingebiete eingeordneten einzelnen Gemeinden wurden vom Gesetzgeber bestimmt, die Anzahl der Gemeinden in den einzelnen Kleingebieten ist unterschiedlich; liegt zwischen 4 und 87. Die Änderung der Einteilung steht auf der Tagesordnung, damit alle Gemeinden mit ihrer Infrastruktur zum jeweils optimalen Kleingebiet angehören.

## **Mehrzweck-Kleingebiet-Verband**

Die konkrete Rechtsform der Zusammenarbeit der Gemeinden in einem Kleingebiet ist der Mehrzweck-Kleingebiet-Verband. Diese ist eine neue komplexe Art der Zusammenarbeit durch die die von einzelnen Gemeinden nur ineffizient erfüllbare öffentliche Dienstleistungen, Raumentwicklungsaufgaben und behördlichen (hoheitlichen) Aufgaben – nach Absicht des Gesetzgebers - auf höherem Niveau erfüllt werden können.

Im Rahmen von Kleingebiet-Verbänden können sich die Gemeinden frei zusammenschließen um eine effizientere Erfüllung von mehreren öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten.

Der Mehrzweck-Kleingebiet-Verband kann die öffentlichen Aufgaben auf unterschiedliche Weise verrichten:

- durch eigene Einrichtungen
- durch vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Einrichtungen
- durch Auslagerung der öffentlichen Aufgaben (Outsourcing)

## **Anreizförderungen für Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände**

Das Gesetz über die Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände bestimmt, zu welchen Aufgabenbereichen Zuschüsse als Anreizförderung über die normbasierten Beiträge hinaus bezahlt werden. Die Bereiche sind mindestens Erziehung und Schulwesen, soziale Fürsorge, Gesundheitswesen und Raumentwicklung, das heißt, beteiligte Mitglieder (Mitgliedsgemeinden) eines Mehrzweck-Kleingebiet-Verbandes sollen sich zumindest für die Wahrnehmung solcher Aufgaben zusammenschließen, um Zuschüsse dieser Art erhalten zu können.

Durch diese Zuschüsse ist die Anzahl der Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände, die diese Aufgaben erfüllen, angestiegen. Gemeinden, die Mitglieder von Mehrzweck-Kleingebiet-Verbänden sind, erhielten seit der Erschaffung der Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände mehr als 301,6 Mio. Euro solche zusätzliche Zuschüsse über die normbasierten Beiträge hinaus. Hiervon stellte das zentrale Budget im Jahre 2005 4 Mio. Euro, in 2006 6,9 Mio. Euro an zusätzlichen Zuschüssen für soziale Aufgaben bereit.

Ziel dieser zusätzlichen Zuschüsse bei der sozialen Grundversorgung ist, dass sich durch die Integration der Aufgabenerfüllung bei den Mitgliedsgemeinden der Verbände ein größerer Anteil der Einwohner an den Dienstleistungen beteiligen, und dass der Kreis der Grundversorgungsaufgaben mit neuen Aufgaben ergänzt werden soll. Des Weiteren wurde als Ziel gesetzt, die Werte der finanziellen und fachlichen Kennzahlen durch die Integration zu verbessern.

## **Die Erfüllung der sozialen Grundversorgungsaufgaben bei den Mehrzweck-Kleingebiet-Verbänden**

Die Anzahl der Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände ist auch im Bereich der sozialen Grundversorgung gestiegen:

- der Familienhilfe dienen in 2007 162 Verbände mit einer Mitgliedschaft von 1946 Gemeinden
- Hausnotrufdienst wird von 53 Verbänden mit Beteiligung von 1382 Gemeinden unterhalten;
- mit der Haushilfe befassen sich in 2007 91 Verbände, mit einer Mitgliedschaft von 968 Gemeinden.

## **Umstände, die die Untersuchung durch den Rechnungshof erschweren**

Der Rechnungshof hat 2006 die Verrichtung der verbindlichen Aufgaben der sozialen Grundversorgung durch die Gemeinden untersucht. Die untersuchten Gemeinden haben bestimmte soziale Grundversorgungsaufgaben infolge der Anreizförderungen im Rahmen von Mehrzweck-Kleingebiet-Verbänden verrichtet. In immer mehr Ortschaften hat die Kommunalverwaltung für die Organisation der Verrichtung von bislang fehlenden Dienstleistungsformen gesorgt. Zur Sicherung der verschiedenen sozialen Dienstleistungen (zum Beispiel Haushilfe) existierten 2006 schon 34 Mehrzweck-Kleingebiet-Verbände in den untersuchten Gemeinden.

Dokumente zur Belegung der qualitativen und quantitativen Besserung der Aufgabenverrichtung standen vor Ort nicht zur Verfügung:

- die Kennzahlen zur Aufgabenverrichtung sind bei den Gemeinden nicht bekannt, weil die nur vom Dienstleistungserbringer erfasst werden;
- die Ausgaben für die Aufgabenverrichtung lassen sich aus dem Finanz-Informationssystem nicht ausweisen, bei einer Gemeinde erscheint ihre gesamte Aufwand für die Aufgaben des Verbandes an einem Posten („übergebenes Geldmittel“);
- es sind keine Ausgangsdaten und Ist-Daten vorhanden zur Beurteilung der Besserung der Kosteneffizienz;

- die Vereinbarungen, die im Rahmen der Verbände zwischen beteiligten Gemeinden über die sozialen Grundversorgungsleistungen geschlossen wurden, beinhalteten nicht die Art und die Mittel der Zusammenarbeit mit den Gemeinden, ferner haben sie den Vorgang für die Prüfung der Informationslieferung, der Berichterstattung und der fachlichen Aufgabenverrichtung nicht bestimmt;
- zur Kumulation der oben erwähnten Probleme führt es, wenn der Mehrzweck-Kleingebiet-Verband einen externen - nicht zum kommunalen Bereich gehörenden sondern privaten - Dienstleistungserbringer beauftragt. Charakteristisch für die Vereinbarungen zwischen den zwei Parteien sind nämlich die gleichen Punkte, wie bei den Verbandsvereinbarungen;
- die Inanspruchnahme, Verrechnung der normbasierten Unterstützungen waren in den einzelnen Jahren unterschiedlich.

Im Laufe der Prüfung durch den Staatsrechnungshof stand keine Gesamtbewertung zur Verfügung, bzw. konnte keine solche angefertigt werden, aus der festgestellt werden kann, welche Wirkung die zur Aufgabenverrichtung gewährten zentralen Zusatzressourcen auf die Gesamtheit des der Aufgabenwahrnehmung gehabt hatten.

Es existiert auch keine statistische Datenerfassung und Evidenzführung - auf die einzelnen Ortschaften bezogen - über die durch die Kleingebiete gesicherten sozialen Grunddienstleistungen. Zugleich ist aufgrund der einschlägigen statistischen Daten die Anzahl der Bezieher der Dienstleistungen der sozialen Grundversorgung insgesamt gestiegen, worin auch die Tätigkeit der Kleingebiete eine positive Rolle gespielt hat. Es kann aber nicht festgestellt werden, in welchem Maß die Versorgungsverbesserung ausschließlich den Mehrzweck-Kleingebieten zu verdanken ist. Es konnte nicht eindeutig gemessen werden, ob die gesetzten Ziele (die Qualitätserhöhung und die Kosteneffizienz der Dienstleistungen) erreicht wurden. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Zuschüsse hat sich die Kosteneffizienz bestimmt nicht verbessert.

Eine Reform des Verwaltungswesens ist im Gange, in diesem Rahmen kommt es zu einer Umgestaltung des Finanzierungssystems der Gemeinden und Kleingebiete. Aufgrund der praktischen Erfahrungen und der zur Verfügung stehenden Informationen wird sich die Abgrenzung der Kleingebiete ändern.

Zur Untersuchung, beziehungsweise Erhöhung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Dienstleistungen ist die Bestimmung der fehlenden Kriterien, die Erstellung von Kennzahlen und einer dazu notwendigen Datenbank unerlässlich. Im Falle der sozialen Grunddienstleistungen ist es auch ein elementares Interesse des zuständigen Fachministeriums, dass diese Daten und Kennzahlen erstellt werden. All diese Faktoren sind notwendig, um die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen kommunalen Dienstleistungen bessern, und das Ergebnis messen zu können.

Mit Rücksicht auf die Wichtigkeit des Themas untersucht der Ungarische Staatsrechnungshof seit September 2007 die Rolle der Kleingebiet-Verbände in der Verrichtung von öffentlichen Dienstleistungen und Aufgaben im Bereich Raumentwicklung.