

Matthias Stork

Interkommunale Zusammenarbeit und mehrstufige Aufgabenwahrnehmung

Eine Analyse von Organisationsmodellen für
Pflichtaufgaben im kreisangehörigen Raum

Verlag W. Kohlhammer
Deutscher Gemeindeverlag

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| Abkürzungsverzeichnis | XIX |
| Einleitung | 1 |
| A. Allgemeine Einführung in die Problematik | 1 |
| B. Gang der Untersuchung | 6 |
| Kapitel 1: Die Grundzüge des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und das gestufte Aufgabenmodell in NRW ... | 9 |
| A. Rechtsformen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach dem GkG .. | 9 |
| I. Kommunale Arbeitsgemeinschaft, §§ 2 f. GkG | 10 |
| II. Zweckverband, §§ 4 ff. GkG | 11 |
| 1. Entstehung | 11 |
| 2. Organe | 12 |
| 3. Hoheitsbefugnisse | 13 |
| 4. Sonderzweckverbände | 14 |
| III. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung, §§ 23 ff. GkG | 14 |
| 1. Ausgestaltung | 15 |
| a. Delegierende Vereinbarung | 15 |
| b. Mandatierende Vereinbarung | 18 |
| 2. Mitwirkungsrechte nach § 23 Abs. 3 GkG | 19 |
| 3. Pflichtregelung | 20 |
| 4. Rechtsetzungshoheit | 20 |
| 5. Kündigung | 21 |
| 6. Aufsicht | 21 |
| 7. Gemeindeverbände als Beteiligte | 22 |
| a. Gemeindeverbandsbegriff nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG | 23 |
| b. Gemeindeverbandsbegriff nach Art. 78 Abs. 2 LV | 24 |
| c. Gemeindeverbandsbegriff nach dem GkG | 26 |
| aa. Gemeindeverbände als Beteiligte bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung | 26 |
| bb. Gemeindeverbände als Beteiligte beim Zweckverband | 27 |

| | | |
|-----|--|----|
| IV. | Das gemeinsame Kommunalunternehmen | 27 |
| | 1. Die Anstalt des öffentlichen Rechts als rechtliche Grundlage des gemeinsamen Kommunalunternehmens | 27 |
| | 2. Möglichkeiten der Trägerschaft mehrerer Kommunen vor Einfüh- rung des gemeinsamen Kommunalunternehmens | 29 |
| | a. Die »Kooperations-Anstalt« öffentlichen Rechts | 29 |
| | b. Zwischenschaltung eines Zweckverbands | 29 |
| | 3. Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens | 30 |
| B. | <i>Die Implementierung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in das gestufte Aufgabenmodell</i> | 32 |
| I. | Das gestufte Aufgabenmodell | 32 |
| | 1. Gebietsreform | 32 |
| | 2. Funktionalreform und das System der Einwohnerschwellenwerte .. | 33 |
| | 3. Übersicht über die Aufgaben des gestuften Modells | 35 |
| | 4. Senkung der Einwohnerschwellenwerte | 37 |
| | a. Antragslösung | 37 |
| | b. Bestimmung von Amts wegen | 38 |
| | c. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung | 38 |
| | d. Genehmigung durch das Innenministerium | 39 |
| II. | Die Einführung neuer Zusammenarbeitsmodelle | 39 |
| | 1. Die Sperrwirkung der Funktionalreform als Hemmnis für die Zusammenarbeit | 40 |
| | 2. Aufhebung der Sperrwirkung durch Neuordnung der Zusammen- arbeit | 40 |
| | a. Horizontale öffentlich-rechtliche Vereinbarungen | 41 |
| | b. Verbindung von horizontalen und vertikalen Aufgabenverlage- rungen durch die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit .. | 42 |
| | 3. Voraussetzungen und Einschränkungen des § 4 Abs. 8 GO | 43 |
| | a. Der Begriff »benachbart« | 43 |
| | b. Übertragung von Teilaufgaben | 45 |
| | c. Gemeinschaftliche Aufgabenübernahme oder -durchführung ... | 46 |
| | d. Die Vereinbarkeit der Aufgabenträgerunabhängigkeit mit dem Delegations- und Mandatsbegriff | 47 |
| | e. Der additive Schwellenwert | 48 |
| | aa. Anzahl der beteiligten Gemeinden | 49 |
| | bb. Pflichtregelungen | 49 |

| | |
|---|----|
| f. Benehmen des Kreises | 50 |
| g. Der Verzicht auf Merkmal der Effizienzsteigerung in § 4 Abs. 8 GO | 51 |

**Kapitel 2: Das Spannungsfeld zwischen interkommunaler Zusammen-
arbeit und der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise 53**

| | |
|---|----|
| A. <i>Europarechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben für den Aufgabenentzug von der Kreisebene</i> | 53 |
| I. Europarechtliche Einflüsse | 53 |
| 1. EU-Reform-Vertrag von Lissabon | 53 |
| 2. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung | 54 |
| II. Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG | 55 |
| 1. Art. 28 Abs. 2 GG als institutionelle Garantie | 55 |
| 2. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie | 56 |
| a. Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie | 56 |
| aa. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft | 56 |
| bb. Eigenverantwortlichkeit | 57 |
| b. Schutz der Selbstverwaltungsgarantie | 58 |
| aa. Kernbereich | 58 |
| bb. Randbereich | 59 |
| cc. Die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips | 60 |
| 3. Die kreisliche Selbstverwaltungsgarantie | 61 |
| a. Aufgabenverteilungsprinzip | 61 |
| b. Schutz vor Aufgabenentziehung | 61 |
| III. Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 78 Abs. 2 LV | 62 |
| 1. Verhältnis von Art. 78 Abs. 2 LV zu Art. 28 Abs. 2 GG | 62 |
| 2. Gewährleistungsumfang des Art. 78 Abs. 2 LV | 63 |
| a. Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände | 63 |
| b. Art. 78 Abs. 2 LV als Ausprägung der monistischen Aufgabenordnung | 64 |
| aa. Das Aufgabensystem nach dem Weinheimer Entwurf | 65 |
| bb. Die Umsetzung in Art. 78 LV | 65 |
| cc. Die Auswirkungen des Weisungsrechts bei Pflicht- aufgaben zur Erfüllung nach Weisung | 66 |

| | |
|---|----|
| (1) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als »Selbstverwaltungsaufgaben« | 66 |
| (2) Originäres oder gesetzlich begründetes Selbstverwaltungsrecht | 67 |
| B. Rangverhältnis zwischen gemeindlicher Kooperationshoheit und Aufgabenwahrnehmung der Kreise? | 69 |
| I. Aus den Erfordernissen zur Gebietsreform ableitbare verfassungs- rechtliche Maßstäbe | 69 |
| II. Reichweite der Kooperationshoheit | 70 |
| 1. Negative Kooperationshoheit | 71 |
| 2. Positive Kooperationshoheit | 72 |
| a. Positive Kooperationshoheit und Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Kreise | 73 |
| aa. Klassifizierung der freiwilligen Kreisaufgaben | 73 |
| bb. Folgerungen aus dem Aufgabenverteilungsprinzip für die Existenz von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben | 74 |
| b. Rangverhältnis nach § 2 Abs. 1 KrO | 76 |
| 3. Kooperationshoheit und Allzuständigkeit | 78 |
| III. Politisch-demokratische Funktion | 80 |
| 1. Demokratische Legitimierung kommunaler Selbstverwaltung | 80 |
| 2. Vereinbarkeit der Anforderungen demokratischer Legitimation mit der Kooperationshoheit | 81 |
| a. Einschränkung im Rahmen interkommunaler Kooperation | 82 |
| aa. Zweckverband | 82 |
| bb. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung | 84 |
| (1) Legitimationsvermittlung bei der mandatierenden Vereinbarung | 84 |
| (2) Legitimationsvermittlung bei der delegierenden Vereinbarung | 85 |
| (3) Grenzen der Ausgestaltung von Mitwirkungsrechten .. | 86 |
| b. Verbleibende Beeinträchtigung demokratischer Legitimation .. | 87 |
| IV. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit | 88 |
| 1. Effizienz und Effektivität | 88 |
| 2. Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip | 90 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3. | Berücksichtigungsfähigkeit des Effizienz- und Effektivitätsgebots vor dem Hintergrund des Aufgabenverteilungsprinzips | 91 |
| a. | Abwägung zwischen demokratischer Beteiligung und wirtschaftlichen Vorteilen einer zentraleren Verwaltungsorganisation . . . | 91 |
| b. | Gesteigerte Bedeutung der Wirtschaftlichkeit bei Dezentralisierung | 92 |
| c. | Vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 93 |
| V. | Übersichtlichkeit der Zuständigkeitsordnung als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips | 94 |
| VI. | Sozialstaatsprinzip | 95 |
| 1. | Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse | 95 |
| 2. | Mangelnde Konkretisierungsmöglichkeit | 96 |
| VII. | Kreistreue | 97 |
| 1. | Analogie zur Bundestreue | 97 |
| 2. | Grundsatz von Treu und Glauben | 98 |
| 3. | Vorgaben der Kreisordnung | 99 |
| 4. | Bewertung | 99 |
| VIII. | Kommunale Mischverwaltung | 101 |
| 1. | Der Begriff der Mischverwaltung | 102 |
| 2. | Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung | 103 |
| 3. | Die aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit als unzulässige kommunale Mischverwaltung | 103 |
| IX. | Zusammenfassende Beurteilung | 106 |
| C. | <i>Der Genehmigungsvorbehalt im gestuften Aufgabenmodell</i> | 107 |
| I. | Ausformung des Genehmigungsvorbehalts in § 4 Abs. 6 und § 4 Abs. 8 GO i. V. m. § 3 Abs. 6 GO | 107 |
| 1. | Zulässigkeit ermessensgesteuerter Genehmigungsvorbehalte bei Selbstverwaltungsaufgaben | 108 |
| 2. | Aufgabenzuordnung als Kompetenz des Gesetzgebers | 108 |
| 3. | Kompensationswirkung der Genehmigung | 109 |
| a. | Genehmigung bei delegierenden Vereinbarungen | 110 |
| b. | Genehmigung bei mandatierenden Vereinbarungen | 111 |
| c. | Erfordernis einer Zweckmäßigkeitkontrolle | 112 |
| II. | Gesetzliche Ausschlussgründe oder Einschränkungen für eine aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit | 113 |
| 1. | Vergaberecht | 113 |
| 2. | Zweckverbände | 113 |

| | |
|---|------------|
| 3. Gemeinsames Kommunalunternehmen | 115 |
| 4. Rechnungsprüfung | 116 |
| III. Konkretisierung der schutzwürdigen Belange Dritter bzw. der Gründe des öffentlichen Wohls | 118 |
| 1. Verfassungsrechtliche Anforderungen und Verfassungsprinzipien .. | 118 |
| 2. Berücksichtigung der gemeindlichen Haushaltssituation | 118 |
| a. Pflicht zum Haushaltsausgleich und Haushaltssicherungs- | |
| konzept | 119 |
| b. Stadt oder Gemeinde mit genehmigtem/ungenehmigtem | |
| Haushaltssicherungskonzept | 120 |
| c. Stadt oder Gemeinde mit genehmigter Verringerung des | |
| Eigenkapitals | 121 |
| 3. Finanzielle Auswirkungen auf den kreisangehörigen Raum | 122 |
| | |
| Kapitel 3: Finanzierung von Aufgabenverlagerungen im Rahmen der dualen Finanzgarantie | 123 |
| | |
| A. <i>Konnexitätsprinzip</i> | 124 |
| I. Grundlagen | 125 |
| 1. Grundgesetzliches Konnexitätsprinzip | 125 |
| 2. Konnexitätsprinzipien in den Landesverfassungen | 126 |
| II. Art. 78 Abs. 3 LV i. V. m. KonnexAG | 127 |
| 1. Tatbestandsvoraussetzungen | 129 |
| a. Konnexitätsrelevante Verpflichtung | 129 |
| aa. Aufgabenverlagerung als Folge kommunaler | |
| Organisationsentscheidung | 130 |
| bb. Drittschützende Wirkung des Konnexitätsprinzips | 132 |
| b. Konnexitätsrelevante Aufgabenübertragung | 133 |
| aa. Anwendbarkeit des Konnexitätsprinzips im | |
| kreisangehörigen Raum | 133 |
| bb. Die Übertragung »neuer« Aufgaben | 135 |
| cc. Konnexitätsrelevante Belastung | 136 |
| (1) Bagatellschwelle | 136 |
| (2) Kostenfolgeabschätzung | 137 |
| 2. Ergebnis | 137 |

| | | |
|----|--|-----|
| B. | <i>Kommunale Finanzausstattung</i> | 138 |
| I. | Auswirkungen von Aufgabenverlagerungen auf das Kreisfinanzsystem | 138 |
| | 1. Umlagefinanzierung der Kreise | 138 |
| | a. Die Kreisumlage als bedeutendste Einnahmequelle trotz Subsidiarität | 139 |
| | b. Funktionen der Kreisumlage | 139 |
| | 2. Die Kreisumlage im Spannungsfeld kommunalverfassungsrechtlicher, haushaltsrechtlicher und aufgabenspezifischer Vorgaben | 141 |
| | a. Die zulässige Höhe der Umlagesätze | 141 |
| | b. Pflicht zur Rücksichtnahme der Kreise bei gleichzeitiger Pflicht zum Haushaltsausgleich? | 144 |
| | aa. Haushaltssicherungskonzept | 145 |
| | bb. Rücklagen | 148 |
| | 3. Sonderkreisumlage als Mittel zur Vermeidung einer Doppelbelastung? | 150 |
| | a. Grenzen der gegenstandslos gezahlten Umlage | 150 |
| | b. Anwendbarkeit der Sonderkreisumlage auf Mittlere oder Große kreisangehörige Städte | 151 |
| | aa. Begriff der Einrichtung | 151 |
| | bb. Die Aufgaben des gestuften Aufgabenmodells | 153 |
| | cc. Weitere Voraussetzungen des § 56 Abs. 4 KrO | 153 |
| | c. Die Jugendamtsumlage als nach Aufgaben differenzierte Kreisumlage | 154 |
| | aa. Die Voraussetzungen der Zusammenarbeit im Bereich des Jugendamtes | 155 |
| | bb. Ausschluss des additiven Schwellenwerts | 156 |
| | cc. Auswirkungen der Schwellenwertsenkung auf die Jugendamtsumlage | 157 |
| | (1) Gesetzliches Organisationsmodell zur Verhinderung einer ineffizienten Restzuständigkeit des Kreises | 158 |
| | (2) Zulässigkeit eines gesonderten Abrechnungsverfahrens | 160 |
| | 4. Modelle zur Neustrukturierung einer gesonderten Kreisumlage ... | 160 |
| | a. Einrichtungsunabhängige Sonderumlage | 160 |

| | |
|---|---------|
| b. Partielle Entlastung von neuen Aufgabenträgern | 163 |
| c. Stellungnahme | 164 |
| II. Ausgleich von Mehrbelastungen durch Pflichtaufgaben im System des Finanzausgleichs | 165 |
| 1. Verfassungsrechtliche Ausgestaltung eines Finanzausstattungs- anspruchs | 165 |
| a. Finanzielle Mindestausstattung | 166 |
| b. Finanzausstattung und Dezentralisierung | 167 |
| 2. Der kommunale Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichs- gesetz | 168 |
| a. Funktion des Finanzausgleichs | 168 |
| b. Grundzüge des horizontalen Finanzausgleichs | 169 |
| 3. Anspruch auf Bedarfszuweisungen | 170 |
| a. Individuell-rechtlicher Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung | 170 |
| b. Bedarfszuweisungen nach § 19 Abs. 3 GFG | 173 |
| aa. Bedarfszuweisungen als ultima-ratio | 173 |
| bb. Systematik des § 19 GFG | 175 |
| cc. Fehlender Bedarf für ein Anreizsystem | 176 |
| 4. Ausgabenorientierte Mindestausstattung | 177 |
| 5. Aufgabenorientierte Mindestausstattung | 179 |
| 6. Lösungsversuch: Abundanzumlage-finanzierter Kommunalisie- rungsfonds | 182 |
| Kapitel 4: Folgewirkungen von Aufgabenverlagerungen im kreis- angehörigen Raum | 187 |
| A. <i>Die Aufsicht bei kreis- bzw. regierungsgebietsübergreifender interkommunaler Zusammenarbeit</i> | 187 |
| I. Rechtsaufsicht | 187 |
| 1. Aufsicht bei der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung | 187 |
| 2. Aufsicht bei der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung | 188 |
| 3. Keine Begründung von Doppelzuständigkeiten der Aufsichts- behörden durch Mitwirkungsrechte | 188 |

| | | |
|------|---|-----|
| II. | Sonderaufsicht | 189 |
| | 1. Organisatorische Grundlagen der Sonderaufsicht | 189 |
| | 2. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Sonderaufsicht bei Aufgabenverlagerungen? | 190 |
| B. | <i>Rechtsnachfolge und Personalüberleitung</i> | 192 |
| I. | Überleitung von Beamten | 193 |
| | 1. Landesrechtliche Regelung | 193 |
| | 2. Voraussetzungen einer Überleitung nach § 128 BRRG | 194 |
| | a. Anwendbarkeit | 194 |
| | b. Erfordernis der Auswahlentscheidung | 195 |
| | c. Überleitungsverfügung der Aufsichtsbehörde bei Weigerung zur Personalübernahme | 197 |
| | d. Verteilung der Versorgungslasten | 198 |
| II. | Überleitung von Tarifbeschäftigten | 200 |
| | 1. Überleitung »ipso jure« in Anwendung des Gedankens einer Funktionsnachfolge | 201 |
| | 2. Überleitung nach § 613 a BGB | 202 |
| | a. Ausschluss von zwischenbehördlichen Aufgabenverlagerungen | 202 |
| | b. Fehlendes Erfordernis für die Ausdehnung des Geltungs- bereichs | 203 |
| | 3. Analoge Anwendung der §§ 128 ff. BRRG | 205 |
| C. | <i>Vereinbarkeit der Förderung eines dezentralen Aufgabenmodells mit der demografischen Entwicklung</i> | 207 |
| I. | Grundlagen der Demografieforschung | 207 |
| II. | Demografische Entwicklung in Deutschland | 208 |
| | 1. Nordrhein-Westfalen | 209 |
| | 2. Demografische Trends im Verhältnis der Kreise zu den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen | 209 |
| III. | Folgen der demografischen Entwicklung | 211 |
| | 1. Interkommunaler Wettbewerb | 211 |
| | 2. Handlungsempfehlung für Aufgabenverlagerungen im gestuften Modell | 212 |
| | 3. Finanzielle Belastungen | 214 |

| | |
|--|------------|
| IV. Berücksichtigung der Demografieauswirkungen im Genehmigungsverfahren | 216 |
| Schlussbetrachtung und Ausblick | 217 |
| Zusammenfassung in Leitsätzen | 219 |
| Literaturverzeichnis | 227 |
| Sachverzeichnis | 255 |