

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
<i>A. Allgemeine Einführung in die Problematik</i>	1
<i>B. Gang der Untersuchung</i>	6
Kapitel 1: Die Grundzüge des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und das gestufte Aufgabenmodell in NRW ...	9
<i>A. Rechtsformen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach dem GkG</i> ...	9
<i>B. Die Implementierung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in das gestufte Aufgabenmodell</i>	32
Kapitel 2: Das Spannungsfeld zwischen interkommunaler Zusammenarbeit und der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise	53
<i>A. Europarechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben für den Aufgabenentzug von der Kreisebene</i>	53
<i>B. Rangverhältnis zwischen gemeindlicher Kooperationshoheit und Aufgabenwahrnehmung der Kreise?</i>	69
<i>C. Der Genehmigungsvorbehalt im gestuften Aufgabenmodell</i>	107
Kapitel 3: Finanzierung von Aufgabenverlagerungen im Rahmen der dualen Finanzgarantie	123
<i>A. Konnexitätsprinzip</i>	124
<i>B. Kommunale Finanzausstattung</i>	138

Kapitel 4: Folgewirkungen von Aufgabenverlagerungen im kreis- angehörigen Raum	187
<i>A. Die Aufsicht bei kreis- bzw. regierungsgebietsübergreifender interkommunaler Zusammenarbeit</i>	187
<i>B. Rechtsnachfolge und Personalüberleitung</i>	192
<i>C. Vereinbarkeit der Förderung eines dezentralen Aufgabenmodells mit der demografischen Entwicklung</i>	207
Schlussbetrachtung und Ausblick	217
Zusammenfassung in Leitsätzen	219
Literaturverzeichnis	227
Sachverzeichnis	255

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
A. <i>Allgemeine Einführung in die Problematik</i>	1
B. <i>Gang der Untersuchung</i>	6
Kapitel 1: Die Grundzüge des Rechts der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und das gestufte Aufgabenmodell in NRW ...	9
A. <i>Rechtsformen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nach dem GkG</i> ..	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

Teil 2: Das Spannungsfeld zwischen interkommunaler Zusammenarbeit und der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise	53
<i>Europarechtliche und kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben für den Aufgabenentzug von der Kreisebene</i>	53
Europarechtliche Einflüsse	53
1. EU-Reform-Vertrag von Lissabon	53
2. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	54
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
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 Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	66

(1) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als »Selbstverwaltungsaufgaben«	66
(2) Originäres oder gesetzlich begründetes Selbstverwaltungsrecht	67
<i>B. Rangverhältnis zwischen gemeindlicher Kooperationshoheit und Aufgabenwahrnehmung der Kreise?</i>	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 Haushaltssicherungskonzept	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 Finanzausstattungsanspruchs	165
a.	Finanzielle Mindestausstattung	166
b.	Finanzausstattung und Dezentralisierung	167
2.	Der kommunale Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz	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 Kommunalisierungsfonds	182
Kapitel 4: Folgewirkungen von Aufgabenverlagerungen im kreisangehörigen 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 Aufsichtsbehörden 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