

# **Interkommunale Zusammenarbeit und mehrstufige Aufgabenwahrnehmung - Eine Analyse von Organisationsmodellen für Pflichtaufgaben im kreisangehörigen Raum**

**Bearbeiter: Matthias Stork**

§ 4 GO NRW enthält ein gestuftes Aufgabenmodell für Pflichtaufgaben. Auf der Grundlage von zwei Einwohnerschwellenwerten können kreisangehörige Gemeinden den Status einer Mittleren und Großen kreisangehörigen Stadt erlangen und damit ein auf den jeweiligen Status zugeschnittenes Aufgabenpaket, bestehend aus verschiedenen Pflichtaufgaben, erhalten. Als wichtigste Aufgabe für den besonders relevanten Status der Mittleren kreisangehörigen Stadt sind die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde, die Trägerschaft von Rettungswachen nach Bedarfsplan sowie die Trägerschaft eines Jugendamtes zu nennen, wobei letztere Aufgabe einen zusätzlichen Antrag bei der obersten Landesjugendbehörde erfordert.

Das Forschungsvorhaben orientiert sich an den Änderungen im Kommunalverfassungsrecht, die die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit vom 09.10.2007 vorgenommen hat. Ein Schwerpunkt der Reform besteht in der Absenkung der Einwohnerschwellenwerte in § 4 Abs. 2 - 5 GO NRW. Flankierend dazu erfolgte die Einführung einer aufgabenträgerunabhängigen Zusammenarbeit in § 4 Abs. 8 GO NRW. Diese Reformmaßnahme ist nach der Einführung des gestuften Aufgabenmodells 1978 die weitreichendste Änderung im Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Während im Jahr 2004 das Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit erweiterte Möglichkeiten zu einer verstärkten Zusammenarbeit von Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten in Form von horizontalen Kooperationsmodellen anbot, blieb die Aufgabenträgerbindung jedoch unberührt. Dieses Erfordernis ist mit der GO-Reform 2007 entfallen. Auch ohne selbst die neuen Einwohnerschwellenwerte zu erreichen, können Gemeinden nunmehr durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen in der Summe ihrer Einwohnerzahlen die erforderlichen Schwellenwerte übertreffen. Ferner können sie bisher vom Kreis für sie erledigte Aufgaben von benachbarten Gemeinden wahrnehmen lassen, wenn diesen die Aufgaben bereits übertragen wurden.

Den Vorzügen bei einigen kreisangehörigen Gemeinden, einen Zugriff auf bislang vom Kreis für sie wahrgenommene Aufgaben zu erlangen, stehen zumindest in einigen Kreisen Qualitätseinbußen und relativ höhere Kosten für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden gegenüber. Um eventuell auftretende negative Folgewirkungen zu begrenzen bzw. zu verhindern, ist eine nähere Erforschung der Genehmigungserfordernisse für den Antrag zur Bestimmung als Mittlere oder Große kreisangehörige Stadt sowie für die Zusammenarbeitsmodelle nach § 4 Abs. 8 GO NRW notwendig. Ferner bedarf es der Entwicklung von Finanzierungsmodellen, um Doppelbelastungen im Zusammenspiel mit der Kreisumlage abzumildern und negative Skaleneffekte zu begrenzen.

Kapitel 1 bietet eine Einführung in das Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Besondere Beachtung kommt dabei der Zusammenarbeitsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung als Grundlage für aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeitsvarianten im gestuften Modell zu. Ferner erfolgt eine Darstellung des gestuften Aufgabenmodells von der Entstehung im Rahmen der Funktionalreform bis zur Ausgestaltung durch die Gemeindeordnungsreform 2007. Dabei werden die Voraussetzungen und Einschränkungen des § 4 GO ausführlich behandelt.

Kapitel 2 widmet sich dem Spannungsverhältnis zwischen der interkommunalen Zusammenarbeit und der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise. Ausgehend von einer Darstellung der gemeindlichen und kreislichen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 2 LV findet vertiefend eine Betrachtung der Auswirkungen der gemeindlichen Kooperation für die Bildung eines Rangverhältnisses zwischen Gemeinden und Kreisen statt. Das gestufte Modell und die gemeindliche Kooperation werden nach verschiedenen verfassungsrechtlichen Kriterien, wie dem Demokratie- und Sozialstaatsprinzip, durchleuchtet und mit der Aufgabenwahrnehmung auf der Kreisebene verglichen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse finden bei der Beurteilung Verwendung, ob eine Rechtmäßigkeitskontrolle bei der Genehmigung von Aufgabenverlagerungen ausreichend ist. Kapitel 2 enthält des Weiteren Ausführungen zu Ausschlussgründen und Einschränkungen von Zusammenarbeitsmodellen.

Kapitel 3 umfasst die finanziellen Auswirkungen von Aufgabenverlagerungen. Zunächst wendet sich die Untersuchung dem Konnexitätsprinzip zu. Dabei erfolgt eine Befassung mit der Frage, ob die im Antragsverfahren zum Ausdruck kommende Freiwilligkeit der Aufgabenherabzonung und die Wahrnehmung der gleichen Aufgaben auf einer anderen kommunalen Stufe Raum für die Anwendung des strikten Konnexitätsprinzips lassen. Eingekleidet in eine Darstellung der kommunalen Finanzausstattung werden Instrumente gesucht, um einerseits eine finanzielle Doppelbelastung der neuen Aufgabenträger abzumildern, andererseits aber auch eine Belastung der Kreise und übrigen kreisangehörigen Gemeinden gering zu halten. Der Blick wendet sich als kreisinterne Lösung der Ausgestaltung der Kreisumlage zu und richtet sich anschließend als kreisübergreifender Ansatz auf das Gemeindefinanzierungsgesetz. Zum Abschluss des Kapitels findet sich ein eigener Lösungsvorschlag.

Kapitel 4 gewährt einen Überblick über Problempunkte, die infolge von Aufgabenverlagerungen entstehen können. Behandelt werden Zuständigkeitsfragen bei der Kommunalaufsicht und die Rechtsnachfolgeproblematik, wie mit dem Personl zu verfahren ist, für das beim alten Aufgabenträger keine Verwendung mehr besteht. Eine Verbindung von aktueller Verwaltungsorganisation und zukünftigen Anforderungen bei schrumpfender Bevölkerung vermittelt die Präsentation der demografischen Entwicklung. Das Hauptaugenmerk liegt auf einer kritischen Betrachtung einer dezentralen Aufgabenansiedlung bei gleichzeitiger Reurbanisierungstendenz.

Die Arbeit wird im Winter 2011/2012 als Band 67 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erscheinen.