

FUNKTIONALREFORM UND KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG

VON

RECHTSANWALT
DR. BERNHARD STÜER
MÜNSTER

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

B 38028

VERLAG OTTO SCHWARTZ & CO · GÖTTINGEN

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil:

<i>Grundlagen und Ausgangspunkte</i>	1
§ 1 Die kommunale Funktionalreform als Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsreform	1
I. Das Problemfeld der Verwaltungsreform	5
II. Das Problemfeld der Funktionalreform	18
1. Definition der Funktionalreform	19
2. Zusammenhang zwischen Gebiets- und Funktionalreform	22
3. Verbindungs- und Überschneidungsfälle von Gebiets- und Funktionalreform	25
III. Vorstellungen zur Funktionalreform in den Ländern	29
1. Ausgangspunkte und allgemeine Grundsätze	31
2. Stand der Funktionalreform in den einzelnen Bundesländern	37
2.1 Funktionalreform in Baden-Württemberg	37
2.2 Funktionalreform in Bayern	38
2.3 Funktionalreform in Hessen	40
2.4 Funktionalreform in Niedersachsen	41
2.5 Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen	44
2.6 Funktionalreform in Rheinland-Pfalz	53
2.7 Funktionalreform im Saarland	54
2.8 Funktionalreform in Schleswig-Holstein	56

Zweiter Teil:

<i>Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundlage der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für die gemeindliche, kreisliche und regionale Funktionalreform</i>	57
§ 2 Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	58

I. Die historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	58
1. Steinsche Städteordnung von 1808	59
2. Art. 127 WRV	61
3. Die weitere Entwicklung	61
II. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG im Überblick	62
1. Definition der kommunalen Selbstverwaltung	63
2. Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Dreifachgarantie	65
3. Die Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung (Überblick)	66
4. Demokratiefunktion	69
5. Integrationsfunktion	73
6. Gewaltenteilende Funktion	75
7. Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren	76
8. Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazitäten	78
9. Freiheitssichernde Funktion	80
10. Legitimationsfunktion	81
11. Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	82
12. Rechtsschutzfunktion	82
13. Sozialstaatliche Funktion	83
III. Die Lehre von der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	83
IV. Die institutionell garantierten Träger kommunaler Selbstverwaltung	90
1. Die institutionelle Garantie der Gemeinden	91
2. Die Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG	91
3. Die institutionell garantierten Gemeindeverbände	95
3.1 Lösungsmöglichkeiten	95
3.2 Gewährleistung aller bei Erlass des GG vorhandenen Gemeindeverbandstypen	96
3.3 Keine institutionelle Garantie der Gemeindeverbände	96
3.4 Institutionelle Garantie der Kreise	97
3.5 Institutionelle Garantie irgendeines Gemeindeverbandes	98
3.6 Gemeindeverband mit quasi Kreisfunktionen garantiert	99

Dritter Teil:

Die aus der institutionellen Rechtssubjektsgarantie abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die regionale Funktionalreform 101

§ 3 Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung einer die örtliche Instanz ergänzenden Gemeindeverbandsebene 101

I. Notwendigkeit der regionalen Abstimmung im Stadt-Umland-Bereich 102

1. Die Ursachen der Stadt-Umland-Problematik 102

2. Regionale Aufgaben 104

II. Stadt-Umland-Regelungen in den einzelnen Bundesländern 107

1. Grundmodelle der Stadt-Umland-Verwaltung 107

2. Baden-Württemberg 109

3. Bayern 111

4. Hessen 111

5. Niedersachsen 113

6. Nordrhein-Westfalen 116

7. Rheinland-Pfalz 118

8. Saarland 118

9. Schleswig-Holstein 118

III. Weitere Lösungsmodelle 119

1. Regionalstadt 122

2. Regionalkreis 123

IV. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die verschiedenen Stadt-Umland-Modelle 124

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Aussagen 124

2. Regionalkreis- und Regionalstadtmodell 129

3. Städteverbandsmodell 135

Vierter Teil:

Aus der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Vorgaben für die kommunale Funktionalreform als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung verfassungsrechtlicher Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung, Aufgabenentzug und Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit im kommunalen Bereich 137

§ 4 Verfassungsrechtliche Maßstäbe der kommunalen Gebietsreform als Anknüpfungspunkt 138

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der gemeindlichen Neugliederung 138

1. Ausgangspunkte 142

1.1	Gemeinwohlvorbehalt	142
1.2	Kontrolldichte	143
2.	Anhörungsgebot mit Begründungspflicht	145
3.	Motivkontrolle	147
4.	Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz	147
5.	Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen	149
6.	Prognosekontrolle	150
7.	Eignungsprüfung	150
8.	Verhältnismäßigkeitsprüfung	151
9.	Erforderlichkeitsprüfung	152
10.	Systemgerechtigkeit	152
11.	Willkürverbot	154
12.	Abwägungsfehler	155
II.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der Gebietsreform der Gemeindeverbände	157
1.	Die Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe zu Verfassungsbeschwerden der Kreise	158
1.1	StGH Baden-Württemberg	158
1.2	VerfGH Bayern	159
1.3	StGH Niedersachsen	159
1.4	VerfGH Nordrhein-Westfalen	160
1.5	VerfGH Rheinland-Pfalz	161
2.	Die Bedeutung der unmittelbaren demokratischen Legitimation für die verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäbe	162
§ 5	Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung	164
I.	Die verschiedenen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung	165
II.	Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunalen Hoheitsrechte	171
<i>Fünfter Teil:</i>		
<i>Verfassungsrechtliche Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung, Aufgabenentzug und Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit im gemeindlichen, kreislichen und regionalen Bereich</i>		
§ 6	Das „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“	173
I.	Die Konzeption des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“	174
1.	Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum	175
2.	Kein Rechtsschutz im kommunalen Innenbereich	178

II. Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung	181
1. Einengung des kommunalen Entscheidungsraums durch staatliche Reglementierungen	183
1.1 Vergesetzlichung	183
1.2 Zunahme zentraler Planungen	187
1.3 Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung	192
1.4 Zentralisierungstendenzen und ständiger Bedeutungszuwachs des Bundes	196
1.5 Zunahme staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen	199
2. Misch- und Verbundverwaltung	199
2.1 Verwaltungsverbund / Staat / kommunale Selbstverwaltung	200
2.2 Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum	203
2.3 Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	207
2.4 Planungsverbund	211
2.5 Finanzverbund	213
2.6 Politikverflechtung	214
3. Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	216
3.1 Änderung des kommunalen Aufgabenbestandes	216
3.2 Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	216
3.3 Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft	217
3.4 Aufgabenwanderung von unten nach oben	219
3.5 Schwierigkeiten der Abgrenzung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	220
4. Desintegrierende Entwicklungen	224
4.1 Großräumiger Disparitätenausgleich	224
4.2 Schwachstellen der kommunalen Gebietsreform	225
4.3 Überforderung der Gremienmitglieder und Informationsvorsprung der Verwaltung	226
4.4 Gefahr der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben durch eine Verstärkung des Einflusses organisierter Verbände sowie politischer Parteien und Gruppierungen	227

III. Forderungen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit	230
1. Hauptforderung zur Wahrung des kommunalen Freiheitsraums	231
2. Rechtsschutz auch bei Aufgabenverlagerungen im kommunalen Innenbereich	234
3. Reduzierung staatlicher Reglementierungen	236
4. Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung	239
5. Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	244
6. Verhinderung weiterer desintegrierender Entwicklungen	248
IV. Ablehnung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses auch in Gesetzgebung und Rechtsprechung	249
1. Verwaltungsverbund	250
2. Zentralgemeindesystem	251
3. Die Rechtsprechung des StGH Baden-Württemberg, des VerfGH Saarland und des OVG Lüneburg zum Rechtsschutz auch im kommunalen Innenbereich	251
§ 7 Die verschiedenen Abstufungen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Abgrenzung	253
I. Die Abstufungen der kommunalen Aufgabengarantie in Art. 28 Abs. 2 GG	253
II. Die verschiedenen Aufgaben der Träger kommunaler Selbstverwaltung	254
1. Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises	255
2. Staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	256
3. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	256
4. Staatliche Aufgabenwahrnehmung im Wege der Organleihe	258
5. Kondominale Aufgaben von Staat und Selbstverwaltung	259
5.1 Die „res mixtae“ der 3-Bereichslehre	259
5.2 Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung	259
5.3 Zusammenwirken von Staat und kommunaler Selbstverwaltung im Planungsbereich	262
5.3.1 Raumordnung und Landesplanung	262
5.3.2 Kommunale Bauleitplanung	264
5.3.3 Regionalplanung	265
5.3.4 Aus der Planungshoheit abgeleitete Klage- und Beteiligungsrechte der Träger kommunaler Selbstverwaltung bei höherstufigen oder gemeindenachbarlichen Planungsentscheidungen	267

III. Die Einordnung der von den kommunalen Selbstverwaltungs-körperschaften wahrgenommenen Aufgaben in das Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG	273
1. Abgrenzung staatlicher Bereich und kommunale Selbstverwaltung	273
2. Abgrenzung Kernbereich und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung	279
2.1 Wesentlichkeitstheorie, historische Auslegungsmethoden und Notlagenrechtsprechung des BVerfG	280
2.2 Subsumtionsmethode des BVerwG	281
2.3 Qualitative Methode	283
2.4 Die unterschiedliche Sichtweise der Garantiebereiche und deren Auswirkungen auf die Kernbereichsdefinition	284
2.5 Kombinationsmethode	285
§ 8 Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe für das Stufensystem der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	287
I. Staatlicher Bereich	288
II. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung	293
III. Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung	293
1. Verfassungsrechtliche Grundmaßstäbe	294
1.1 Verhältnismäßigkeitsprinzip	295
1.2 Gemeinwohlvorbehalt	298
1.3 Abwägungsgebot	301
2. Die Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Kontrolle der kommunalen Gebietsreform auf die verfassungsrechtliche Prüfung von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform	303
3. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht	305
4. Motivkontrolle	305
5. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz	306
5.1 Allgemeine Grundsätze zu den verfassungsgerichtlichen Zielvorgaben	306
5.2 Effektivität und Integration als verfassungsrechtliche Hauptmaßstäbe	310
5.3 Einwohnerrichtwerte	313
5.4 Eingliederung von Sonderbehörden	315
6. Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen	317
7. Eignungsprüfung	317
8. Verhältnismäßigkeitsprüfung	318

9.	Erforderlichkeitsprüfung	320
10.	Systemgerechtigkeit	321
11.	Willkürverbot	322
12.	Abwägungsfehler	323
13.	Nach Eingriffsintensität differenzierte Kontroll- dichte	324
14.	Nach Eingriffsintensität differenzierte Verteilung der Darlegungs- und Beweislast	332
IV.	Kondominaler Bereich	332
1.	Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben und Prüfungsgrundsätze	332
2.	Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsgrundsätze für einzelne gesetzgeberische Regelungen	334
V.	Die unterschiedliche Schutzintensität bei der Garantie von Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände	340
1.	Der Eingriff in die kommunale Aufgabensubstanz	341
2.	Der Eingriff in die kommunale Eigenverantwort- lichkeit	344
3.	Die Verstärkung der Schutzintensität bei Selbst- verwaltungskörperschaften mit direkt gewählter, unmittelbar demokratisch legitimierter Vertretung	344
§ 9	Abwägungsregeln für gesetzgeberische Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform	349
I.	Allgemeine Abwägungsregeln	349
1.	Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstver- waltung	350
2.	Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Ver- haltens	350
3.	Berücksichtigung der direkt gewählten Vertretungs- körperschaft als abwägungserheblichen Belang	351
II.	Bereichsspezifische Abwägungsregeln	352
1.	Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zu- nehmender Eingriffsintensität	352
2.	Ansteigen der Kontrolldichte mit zunehmender Ein- griffsintensität	352
3.	Nach Eingriffsintensität differenzierte „Darle- gungs- und Beweislast“	353
4.	Nach Eingriffsintensität differenzierte gesetzgeberische Konkretisierungskompetenz bei der Bestim- mung der Gemeinwohlgründe	353
5.	Mit der Eingriffsintensität steigende Notwendig- keit einer Einzelfallabwägung	353

III. Aufgabenspezifische Abwägungsregeln	354
1. Nach Aufgabestufen differenzierte Schutzintensität	354
2. Nach Aufgabenarten differenzierte Schutzintensität	355
3. Gebot größtmöglicher Dezentralisierung kommunaler Aufgaben	355
4. Stärkung der Selbstverwaltungsträger vor Aufgabenentzug	355
5. Kompetenzregulierung vor Kompetenznegierung	355
6. Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Aufgabenverbleibs	356
7. Aufteilung in Aufgabenfelder	356
8. Gebot der sachgerechten Differenzierung bei Aufgabenzuweisung	357
9. Bei Aufgabenentzug Rückübertragungsrecht	357
10. Besondere Anforderungen an die Gemeinwohlgründe, wenn Aufgabenentzug zur Auflösung der Selbstverwaltungskörperschaft führt	358
11. Besondere Anforderungen an die Aufgabenumwandlung von einer bisher kommunalen in eine staatliche Aufgabe	358
12. Grenzen der Kommunalisierung bisher staatlicher Aufgaben	359
13. Grundsätze für die vertikale Aufgabenverlagerung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen	359
14. Gebot einer aufgabengerechten Finanzausstattung	360
IV. Abwägungsregeln für Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit	361
1. Berücksichtigung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit als abwägungserheblichen Belang	361
2. Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zunehmendem Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit	362
3. Abbau von staatlichen Mitwirkungsvorbehalten	362
V. Gesamtbetrachtung durch Kumulation und Kompensation	363
1. Gebot der kumulativen Beurteilung	363
2. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Übertragung anderer Aufgaben	363
3. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Übertragung anderer Aufgaben	363
4. Pflicht zum stufenweisen Vorgehen	365

VI. Abwägungsregeln für die Funktionalreform auf Gemeindeebene	366
1. Berücksichtigung der gemeindlichen Allzuständigkeit als abwägungserheblichen Belang	366
2. Schutz der Aufgaben mit Ortsbezug vor einer Verlagerung in höhere Ebenen	366
3. Gemeindliche Kooperation vor Aufgabenentzug	367
4. Ausprägungen der Abwägungsregeln an Beispielen	367
4.1 Keine Kreisentwicklungsplanung mit umfassender externer Bindungswirkung für die Gemeinden	367
4.2 Abfallbeseitigung auf Kreisebene?	369
4.3 Schulträgerschaft auf Kreisebene?	371
4.4 Gebot sachgerechter Differenzierung vor einheitlichem Aufgabenentzug	372
VII. Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf Kreisebene	372
1. Berücksichtigung der Doppelfunktion der Kreise	374
2. Schutz der überörtlichen (übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale Ebene	374
3. Spezielle Voraussetzungen für den Abzug übergemeindlicher, ergänzender und ausgleichender Kreisaufgaben	376
VIII. Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf der Ebene der regionalen Gemeindeverbände	377
1. Schutz der regionalen Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale oder staatliche Ebene	377
2. Spezifische Ausprägung des Abwägungsgrundsatzes bei den verschiedenen Aufgaben der regionalen Gemeindeverbände	378
3. Nachteile singulärer Zweckverbände	378
IX. Konzeptionsgerechtigkeit im Verhältnis von Gebiets- und Funktionalreform	379
1. Berücksichtigung der Ergebnisse einer vorausgegangenen Gebietsreform	382
2. Qualifizierte Gemeinwohlprüfung bei Konzeptionsabweichung	383
2.1 Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebots	383
2.2 Erhöhte Barriere für eine Konzeptionsänderung	384
2.3 Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung	384

2.4	Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht	384
2.5	Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernden Belange in die Abwägung	385
2.6	Durchgängige Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit	385
§ 10	Zusammenfassung	387
	Literaturverzeichnis	403
	Personenregister	523
	Sachregister	541