

# Inhaltsübersicht

|                              |    |
|------------------------------|----|
| Vorwort . . . . .            | V  |
| Inhaltsverzeichnis . . . . . | IX |

## *Einleitung*

1

|   |   |
|---|---|
| 1. Kapitel: Problemaufriss – Kommunale Selbstverwaltung<br>in der „Dauerkrise“? . . . . . | 3 |
|---|---|

### *1. Teil*

#### *Verfassungsdogmatische Grundlegung*

27

|  |     |
|--|-----|
| 2. Kapitel: Die institutionelle Konstruktion der verfassungsrechtlichen<br>Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung – Begründung und<br>Analyse des bestehenden Deutungsparadigmas . . . . . | 29  |
| 3. Kapitel: Kritik an der institutionellen Interpretation . . . . .  | 53  |
| 4. Kapitel: Zur Rekonstruktion der verfassungsrechtlichen<br>Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung<br>(auf prinzipientheoretischer Grundlage) . . . . .                                   | 103 |
| 5. Kapitel: Zur Notwendigkeit einer funktionsbezogenen Dogmatik .  | 155 |

### *2. Teil*

#### *Das existentielle Gewährleistungselement*

225

|   |     |
|---|-----|
| 6. Kapitel: Organisationsstrukturelle Grundlagen . . . . .                          | 227 |
| 7. Kapitel: Territoriale Grundlagen von Gemeinden und<br>Gemeindeverbänden. . . . . | 245 |
| 8. Kapitel: Kommunale Finanzausstattung . . . . .                                   | 283 |
| 9. Kapitel: Die kommunale Binnenorganisation. . . . .                               | 371 |

|  |     |
|--|-----|
| <i>3. Teil</i>   |     |
| <i>Die Aufgabengarantien der Gemeinden und Gemeindeverbände</i>  |     |
| 453  |     |
| 10. Kapitel: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft:         |     |
| Die Aufgabengarantie der Gemeinden als Rechtsregel. . . . .      | 455 |
| 11. Kapitel: Die Aufgabengarantie der Gemeindeverbände . . . . . | 525 |
|  |     |
| <i>4. Teil</i>   |     |
| <i>Das modale Gewährleistungselement</i>                         |     |
| 543  |     |
| 12. Kapitel: Eigenverantwortlichkeit kommunaler                  |     |
| Aufgabenwahrnehmung. . . . .                                     | 545 |
|  |     |
| <i>Zusammenfassung</i>   |     |
| 563  |     |
| Literatur . . . . .  | 571 |
| Register . . . . .   | 677 |

# Inhaltsverzeichnis

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| Vorwort . . . . .          | V   |
| Inhaltsübersicht . . . . . | VII |

## *Einleitung*

1

|  |    |
|--|----|
| 1. Kapitel: Problemaufriss – Kommunale Selbstverwaltung<br>in der „Dauerkrise“? . . . . .                      | 3  |
| A. Herausforderungen der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .   | 5  |
| I. Erosionen kommunaler Selbstverwaltung . . . . .   | 5  |
| 1. Aktualität überkommener Herausforderungen<br>kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                          | 6  |
| 2. Neue Herausforderungen für die kommunale<br>Selbstverwaltung . . . . .                                      | 7  |
| a) Staats- und Verwaltungsreformen als<br>Herausforderungen für die kommunale<br>Selbstverwaltung . . . . .    | 8  |
| b) „Selbstgefährdungen“ kommunaler Selbstverwaltung  | 11 |
| 3. Die These von der „Macht“ der Gemeinden . . . . .   | 12 |
| a) Kritik an der Erosionsdiagnose . . . . .  | 12 |
| b) Unzulänglichkeiten der These von<br>der „neuen Macht der Gemeinden“ . . . . .                               | 13 |
| II. Europäisierung und Ökonomisierung . . . . .  | 14 |
| 1. Europäisierung und Ökonomisierung kommunaler<br>Selbstverwaltung . . . . .                                  | 14 |
| 2. Europäisierung und Ökonomisierung als verfassungs-<br>und verwaltungsrechtlich bedeutsame Entwicklungen . . | 14 |
| B. Unbehagen am Stand der Dogmatik und ihrer<br>Leistungsfähigkeit . . . . .                                   | 17 |
| I. Institutionelle „Versteinerung“ der Dogmatik . . . . .  | 18 |
| 1. Art. 28 Abs. 2 GG im Verständnis<br>des Bundesverfassungsgerichts . . . . .                                 | 18 |

|   |    |
|---|----|
| 2. Die institutionelle Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG<br>als unzulängliche Bereichsdogmatik . . . . .                                     | 19 |
| II. Neue Selbstverwaltungsverständnisse . . . . .   | 20 |
| 1. Funktionales Selbstverwaltungsverständnis und<br>verfassungstheoretische Neukonzeption der<br>kommunalen Selbstverwaltungsgarantie . . . . . | 20 |
| 2. „Recht“ auf Selbstverwaltung und kompetenz-<br>rechtliche Selbstverwaltungsinterpretation . . . . .  | 21 |
| C. Anliegen der Untersuchung, Grundannahmen und<br>terminologische Vorklärungen . . . . .   | 22 |
| D. Gang der Untersuchung . . . . .  | 23 |

*1. Teil**Verfassungsdogmatische Grundlegung*

27

|  |    |
|--|----|
| 2. Kapitel: Die institutionelle Konstruktion der verfassungsrechtlichen<br>Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung – Begründung und<br>Analyse des bestehenden Deutungsparadigmas . . . . . | 29 |
| A. Entwicklungslinien der Lehre von den institutionellen<br>Garantien . . . . .  | 30 |
| I. Das institutionelle Rechtsdenken als ideengeschichtliches<br>Fundament . . . . .  | 30 |
| II. Carl Schmitts Lehre von den institutionellen Garantien . .   | 32 |
| III. Systematisierung der Begriffspluralität . . . . .   | 34 |
| IV. Rezeption der Lehre von den institutionellen Garantien. .  | 35 |
| B. Die institutionelle Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG<br>in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . .  | 38 |
| I. Im Einzelnen: Die Rechtssubjektsgarantie kommunaler<br>Selbstverwaltung . . . . .   | 40 |
| II. Die Weiterentwicklung der Lehre von den institutionellen<br>Garantien am Beispiel der objektiven<br>Rechtsinstitutionsgarantie. . . . .  | 41 |
| 1. Die Aufgabengarantie der Gemeinden und<br>Gemeindeverbände . . . . .  | 42 |
| a) „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ . . . .  | 42 |
| b) Die Aufgabengarantie der Gemeindeverbände. . . . .  | 43 |
| 2. Das modale Gewährleistungselement kommunaler<br>Selbstverwaltung . . . . .  | 44 |
| III. Zur Kern- und Randbereichsdogmatik<br>des Bundesverfassungsgerichts . . . . .   | 44 |

|   |    |
|---|----|
| 1. Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung . . . . .  | 45 |
| 2. Randbereich kommunaler Selbstverwaltung. . . . .   | 46 |
| a) Die Aufgabengarantie der Gemeinden . . . . .   | 47 |
| b) Das modale Gewährleistungselement. . . . .   | 49 |
| <br>3. Kapitel: Kritik an der institutionellen Interpretation . . . . .   | 53 |
| A. Zweifel an der Lehre von den institutionellen Garantien<br>aus verfassungssystematischer Perspektive . . . . .             | 53 |
| I. Institutionelle Garantien – eine inexistente<br>Rechtskategorie? . . . . .   | 53 |
| 1. Bestandsaufnahme: Eigenschaften institutioneller<br>Garantien . . . . .  | 54 |
| a) Zur Suche nach Identifikationsmerkmalen<br>institutioneller Garantien in der Weimarer Epoche . .                           | 54 |
| aa) Institutionelle Garantien und<br>Verfassungsänderung . . . . .  | 55 |
| bb) Die Lehre von den institutionellen Garantien<br>als Ausgangspunkt einer objektiven<br>Grundrechtsinterpretation . . . . . | 56 |
| cc) Institutionelle Garantien im Lichte<br>der Staatskrise . . . . .  | 57 |
| dd) „Das Ende institutioneller Garantien“ . . . . .   | 58 |
| b) Vorschläge zur Identifikation institutioneller<br>Garantien nach Inkrafttreten des Grundgesetzes . . .                     | 59 |
| aa) Zweigliedrige Beschränkung des Inhalts<br>institutioneller Garantien . . . . .  | 59 |
| bb) Funktionsfähigkeit institutioneller Garantien<br>in der Wirklichkeit. . . . .   | 60 |
| cc) Fundamentale Stabilisierungsfunktion<br>institutioneller Garantien . . . . .  | 61 |
| dd) Autonomie als maßgebliches<br>Alleinstellungsmerkmal. . . . .   | 61 |
| 2. Modellübergreifende Kritik . . . . .   | 62 |
| a) Unzulässige Hervorhebung einzelner<br>verfassungsrechtlicher Gewährleistungen . . . . .                                    | 63 |
| b) Die Lehre von den institutionellen Garantien<br>und Art. 20 Abs. 3 GG . . . . .  | 65 |
| II. Antikritik: Verbleibende Leistungsfähigkeit der Lehre<br>von den institutionellen Garantien . . . . .                     | 65 |
| B. Unzulänglichkeiten der institutionellen Interpretation<br>des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .                                  | 67 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.  | Mangelnde Leistungsfähigkeit der institutionellen Deutung des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .  | 67 |
| II. | Herausforderungen der bereichsspezifischen Weiterentwicklung der Lehre von den institutionellen Garantien . . . . .  | 69 |
| C.  | Dogmatische Neukonzeptionen: Subjektiv-rechtliche und kompetenzrechtliche Deutungen des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .  | 71 |
|     | I. Systematisierende Vorbemerkung . . . . .  | 71 |
|     | II. Subjektiv-rechtliche Deutung des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .   | 72 |
|     | 1. Grundrecht auf kommunale Selbstverwaltung . . . . .   | 73 |
|     | 2. „Recht“ auf Selbstverwaltung . . . . .  | 76 |
|     | a) Begründungsansatz und Argumentationsgang . . . . .  | 77 |
|     | b) Kritische Analyse . . . . .   | 79 |
|     | aa) Subjektive Rechte im Staatsorganisationsrecht . . . . .  | 79 |
|     | bb) Einwände gegen die Subjektivierung kompetenzrechtlicher Bestimmungen . . . . .   | 81 |
|     | c) Leistungsfähigkeit der subjektiv-rechtlichen Deutung des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .  | 83 |
|     | III. Kompetenzrechtliche Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .  | 84 |
|     | 1. Grundlagen der kompetenzrechtlichen Deutung . . . . .   | 84 |
|     | a) Eigenverantwortliche Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als verfassungsunmittelbares Gewährleistungselement . . . . .                | 85 |
|     | aa) Entstehungsgeschichtliche Perspektive . . . . .  | 85 |
|     | bb) Zur Bedeutung der Aufgabengarantie der Gemeindeverbände für die kompetenzrechtliche Interpretation . . . . .   | 86 |
|     | b) Verfassungsunmittelbare Gewährleistung der eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft: Kritik und Antikritik . . . . . | 87 |
|     | 2. Unzulänglichkeiten der kompetenzrechtlichen Deutung des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .   | 89 |
|     | a) „[I]m Rahmen der Gesetze“ – Grundlage der Ausgestaltungsbedürftigkeit kommunaler Selbstverwaltung? . . . . .  | 90 |
|     | aa) Zum Geltungsbereich des Vorbehaltes „im Rahmen der Gesetze“ . . . . .  | 91 |
|     | bb) Der Vorbehalt „im Rahmen der Gesetze“ als Regelungs- und Eingriffsvorbehalt . . . . .  | 94 |
|     | b) „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein [...]“ . . . . .  | 97 |
|     | c) Ausgestaltungsbedürftigkeit des existentialen Gewährleistungselementes . . . . .  | 98 |

|  |     |
|--|-----|
| D. Zusammenfassung . . . . .   | 100 |
| 4. Kapitel: Zur Rekonstruktion der verfassungsrechtlichen Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung<br>(auf prinzipientheoretischer Grundlage) . . . . .  | 103 |
| A. Prinzipientheorie – eine Skizze . . . . .   | 104 |
| I. Unterscheidung zwischen Rechtsprinzipien und Rechtsregeln . . . . .   | 106 |
| II. Rechtsprinzipien- und Rechtsregelkonflikte . . . . .   | 107 |
| III. Prima-facie Wirkung und Optimierungsgebot . . . . .   | 108 |
| IV. Rechtsprinzipien- und Rechtsregelmodell der Rechtsordnung . . . . .  | 110 |
| V. Die Prinzipientheorie in der Diskussion:<br>Einwände und Antikritik . . . . .   | 111 |
| 1. Zentrale Einwände . . . . .   | 111 |
| a) Prinzipientheorie als naiver Gesetzespositivismus? . . . . .  | 112 |
| b) Die Abwägungslehre als „Nullpunkt juristischer Dogmatik“? . . . . .   | 113 |
| 2. Antikritik . . . . .  | 114 |
| B. Grundlagen der prinzipientheoretischen Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .   | 116 |
| I. Prinzipientheorie und Staatsorganisationsrecht . . . . .  | 116 |
| II. Normstrukturtheoretische Erkennungszeichen von Rechtsprinzipien . . . . .  | 118 |
| 1. Aposteriorischer Charakter der Prinzipientheorie . . . . .  | 118 |
| a) Zur grundlegenden Bedeutung der Normstruktur . . . . .  | 119 |
| b) Grundlagen einer normstrukturtheoretischen Analyse . . . . .  | 121 |
| 2. Abwägung, Offenheit und Ausgestaltungsbedürftigkeit als normstrukturtheoretische Erkennungszeichen:<br>Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Referenzgebiet prinzipientheoretischer Deutungsansätze im Staatsorganisationsrecht . . . . . | 122 |
| a) Abwägungsoffenheit als normstrukturtheoretisches Erkennungszeichen . . . . .  | 123 |
| b) Ausgestaltungsbedürftigkeit als normstrukturtheoretisches Erkennungszeichen . . . . .   | 125 |
| c) Zur Verfassungsbindung der Legislative nach Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG . . . . .   | 126 |
| III. Rechtsprinzipien als Optimierungsgebote . . . . .   | 128 |
| 1. Konstitutionalisierung und Rahmenordnung . . . . .  | 129 |
| 2. Die Spielraumtheorie Robert Alexys . . . . .  | 132 |

|   |            |
|---|------------|
| 3. Schwächen der Spielraumtheorie . . . . .                               | 133        |
| a) Optimierungsgebote in neuem Licht . . . . .                            | 135        |
| b) Zur Geltung des Untermaßverbotes . . . . .                             | 136        |
| <b>C. Zur prinzipientheoretischen Rekonstruktion</b>                      |            |
| <b>des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .</b>                                    | <b>137</b> |
| I. Vorbemerkung: Grundlagen der prinzipientheoretischen                   | §          |
| Rekonstruktion. . . . .   | 138        |
| II. Entfaltung der prinzipientheoretischen Rekonstruktion                 |            |
| im Einzelnen . . . . .  | 139        |
| 1. Das existentiale Gewährleistungselement: Die                           |            |
| Einrichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände . .                        | 139        |
| a) Das existentiale Gewährleistungselement als                            |            |
| Rechtsprinzip . . . . .   | 139        |
| b) Maßstäbe der legislativen Ausgestaltung der                            |            |
| Einrichtung der Gemeinden und Gemeindeverbände:                           |            |
| Übermaß – Untermaß – Umgestaltung. . . . .                                | 141        |
| aa) Geltung des Untermaßverbotes . . . . .                                | 142        |
| bb) „Umgestaltung“ als Anwendungsfall                                     |            |
| des Übermaßverbotes? . . . . .  | 143        |
| 2. Die Aufgabengarantie der Gemeinden . . . . .                           | 145        |
| a) Herausforderungen der prinzipientheoretischen                          |            |
| Interpretation . . . . .  | 145        |
| b) Gemeindliche Aufgabengarantie als Rechtsregel . .                      | 145        |
| aa) Kompetenznormen und Rechtsregeln . . . . .                            | 145        |
| bb) Nochmals: Zum Vorbehalt „im Rahmen                                    |            |
| der Gesetze“ . . . . .  | 147        |
| 3. Die Aufgabengarantie der Gemeindeverbände:                             |            |
| Rechtsprinzip . . . . .   | 149        |
| 4. Eigenverantwortlichkeit der kommunalen                                 |            |
| Aufgabenwahrnehmung . . . . .   | 149        |
| a) Vorbemerkungen: Eigenverantwortlichkeit als                            |            |
| verfassungsumittelbar garantierter  |            |
| Gewährleistungsinhalt . . . . .   | 149        |
| b) Eigenverantwortlichkeit als Rechtsprinzip. . . . .                     | 151        |
| <b>D. Zusammenfassung . . . . .</b>                                       | <b>151</b> |
| <b>5. Kapitel: Zur Notwendigkeit einer funktionsbezogenen Dogmatik. .</b> | <b>155</b> |
| A. Die Prinzipientheorie als strukturbezogene dogmatische                 |            |
| Theorie . . . . .   | 155        |
| I. Vorbemerkung: „Gewährleistungsinhalt“ und                              |            |
| „Gewährleistungsgegenstand“ . . . . .                                     | 156        |

|  |     |
|--|-----|
| II. Methodisches Vorgehen und Bestimmung des Gewährleistungsinhaltes . . . . .   | 158 |
| III. Zur Bedeutung einer funktionsbezogenen Dogmatik im Übrigen . . . . .  | 159 |
| IV. Zusammenfassung . . . . .  | 160 |
| B. Im Einzelnen: Die zentrale Doppelfunktion kommunaler Selbstverwaltung . . . . .   | 160 |
| I. Verwaltungsorganisatorische Funktion: Dezentralisierung . . . . .   | 162 |
| II. Verfassungspolitische Funktion: Partizipation . . . . .  | 163 |
| 1. Nachweis der partizipativen Funktion kommunaler Selbstverwaltung . . . . .  | 165 |
| a) Institutionen- und theoriegeschichtliche Aspekte . . . . .  | 165 |
| aa) Die „klassischen“ Selbstverwaltungslehren im Überblick . . . . .   | 166 |
| (1) Die Preußische Städteordnung vom 19. November 1808 und der Liberalismus des Vormärz . . . . .  | 167 |
| (2) Selbstverwaltung nach Lorenz von Stein . . . . .   | 170 |
| (3) Die Selbstverwaltungslehre Rudolf von Gneists . . . . .  | 71  |
| (4) Die Genossenschaftslehre Otto von Gierkes . . . . .  | 73  |
| bb) Rezeption der „klassischen“ Selbstverwaltungslehren . . . . .  | 174 |
| cc) Zur Unterscheidung zwischen politischer und juristischer Selbstverwaltung . . . . .  | 177 |
| (1) Weimarer Epoche . . . . .  | 178 |
| (2) Art. 28 Abs. 2 GG und juristischer Selbstverwaltungsbegriff . . . . .  | 179 |
| b) Verfassungssystematische Erwägungen: Partizipation als zentrale Funktion des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .                                    | 182 |
| aa) Kommunale Selbstverwaltung: Wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens . . . . .   | 182 |
| bb) Verlust der überkommenen Eigenranginalität kommunaler Selbstverwaltung? . . . . .  | 185 |
| cc) Art. 28 Abs. 2 GG als Ausdruck gegliederter Demokratie . . . . .   | 186 |
| 2. Partizipation – ein missverständnis- und konfliktträchtiger Aspekt . . . . .  | 189 |
| a) Die mitgliedschaftlich-partizipative Komponente – dargestellt am Beispiel der Legitimationsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung . . . . . | 190 |

|   |     |
|---|-----|
| aa) Überblick: Die Diskussion über einen einheitlichen Selbstverwaltungstypus . . . . .                                     | 190 |
| bb) Zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . .   | 191 |
| b) Die mitgliedschaftlich-partizipative Komponente – dargestellt am Beispiel der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes . . . . . | 192 |
| aa) Vorrang der demokratisch-legitimatorischen Komponente . . . . .   | 193 |
| bb) Bedeutung der mitgliedschaftlich-partizipativen Komponente . . . . .  | 194 |
| 3. Partizipation und Legitimation kommunaler Selbstverwaltung . . . . .   | 196 |
| a) Legitimation durch Betroffenenpartizipation im Allgemeinen . . . . .   | 197 |
| aa) Argumentationsgang und kritische Würdigung . . . . .  | 197 |
| bb) Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung . . . . .  | 198 |
| b) Legitimation durch Betroffenenpartizipation und kommunale Selbstverwaltung . . . . .                                     | 200 |
| aa) Übergang zwischen demokratischer und körperschaftlicher Legitimation . . . . .  | 200 |
| bb) Ausschluss einer körperschaftlichen Legitimation durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .                                 | 201 |
| c) Exkurs: Integrales Verfassungsprinzip „Selbstverwaltung“? . . . . .  | 203 |
| aa) Begründung eines integralen Verfassungsprinzips „Selbstverwaltung“ . . . . .  | 203 |
| bb) Unzulänglichkeiten und Kritik . . . . .   | 204 |
| 4. (Verbleibende) Bedeutung der partizipativen Funktion kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                               | 206 |
| a) „Demokratische Partizipation“ im Einzelnen . . . . .   | 206 |
| aa) Grundlagen: Wahlen und Abstimmungen . . . . .   | 206 |
| bb) Plebiszitäre Willensbildung als Ausdruck der partizipativen Funktion . . . . .  | 208 |
| b) Bürger- und Einwohnerbeteiligung. . . . .  | 210 |
| c) Abschließende Annäherung an die partizipative Funktion kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                             | 212 |
| aa) Bürger-, Öffentlichkeits- und Betroffenenbeteiligung . . . . .  | 212 |
| bb) Das Modell der Bürgerkommune . . . . .  | 215 |
| (1) Kooperative Demokratie und bürger-schaftliches Engagement . . . . .   | 215 |

|  |     |
|--|-----|
| (2) Unzulänglichkeiten des Modells<br>der Bürgerkommune . . . . .  | 216 |
| (3) Exkurs: Kooperative Verwaltung   | 217 |
| cc) Public Governance. . . . .   | 218 |
| (1) Der Bürgerhaushalt . . . . .   | 219 |
| (2) Lokale Governance . . . . .  | 220 |
| (3) Netzwerktheorie . . . . .  | 221 |
| d) Zusammenfassende Standortbestimmung<br>der partizipativen Funktion kommunaler<br>Selbstverwaltung . . . . . | 223 |
| C. Zusammenfassung . . . . .   | 224 |

*2. Teil**Das existentielle Gewährleistungselement*

225

|   |     |
|---|-----|
| 6. Kapitel: Organisationsstrukturelle Grundlagen . . . . .  | 227 |
| A. Gemeinden im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG . . . . .  | 227 |
| I. Gemeinden als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften –<br>zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . . | 228 |
| II. Gemeindebegriff und prinzipientheoretische Interpretation   | 230 |
| III. Die Organisationsformen auf Gemeindeebene im<br>Einzelnen . . . . .  | 230 |
| B. Der Organisationstyp der Gemeindeverbände . . . . .  | 232 |
| I. Problemaufriss: Zur verwirrenden Begriffspluralität<br>im Verfassungsrecht . . . . .                                 | 232 |
| II. Annäherungsversuche an den Begriff der Gemeinde-<br>verbände im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .          | 234 |
| III. Der Gemeindeverbandsbegriff nach Maßgabe<br>des prinzipientheoretischen Deutungsansatzes . . . . .                 | 236 |
| 1. Zur Unterscheidung von Bund- und Gebietskörper-<br>schaften . . . . .  | 236 |
| a) Kreise als Gemeindeverbände im Sinne<br>des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG . . . . .   | 237 |
| b) Landschaftsverbände und Gemeindeverbandsbegriff  | 238 |
| c) Organisationsformen auf Gemeindeverbandsbasis<br>im Übrigen . . . . .  | 239 |
| 2. Legislative Ausgestaltung und Pluralität der<br>Organisationsformen auf Gemeindeverbandsbasis . . . . .              | 240 |
| a) Auswahl zwischen unterschiedlichen Organisations-<br>formen nach Maßgabe des Untermaßverbotes . . . . .              | 240 |

|  |     |
|--|-----|
| b) Zur verfassungsrechtlichen Garantie der Kreise . . . . .  | 241 |
| C. Zusammenfassung . . . . .   | 242 |
| <br>   |     |
| 7. Kapitel: Territoriale Grundlagen von Gemeinden und<br>Gemeindeverbänden . . . . .   | 245 |
| A. Problemaufriss: Die institutionelle Perspektive – zugleich<br>zur (landes)verfassungsgerichtlichen Argumentation . . . . .  | 245 |
| I. Allgemeine Aussagen der (Landes)Verfassungsgerichts-<br>barkeit – zur Gemeinwohlbindung von Gebietsreformen . .   | 247 |
| II. Gebietsreformen auf Gemeindeebene . . . . .  | 249 |
| 1. Zulässigkeit und Notwendigkeit von<br>Gemeindegebietsreformen . . . . .   | 249 |
| 2. Verfassungsrechtliche Grenzen . . . . .   | 250 |
| III. Gebietsreformen auf Gemeindeverbandsebene . . . . .   | 252 |
| 1. Grundlegende Feststellungen . . . . .   | 252 |
| 2. Das Beispiel der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-<br>Vorpommern . . . . .   | 253 |
| B. Gebietsreformen und prinzipientheoretischer Deutungsansatz .  | 255 |
| I. Anwendung prinzipientheoretischer Maßstäbe:<br>Grundlagen und Vorbemerkungen . . . . .  | 256 |
| II. Bestandsaufnahme der relevanten Abwägungsaspekte:<br>Überschaubarkeit und Bürgernähe versus<br>Leistungsfähigkeit . . . . .                                      | 257 |
| 1. Überschaubarkeit und Bürgernähe . . . . .   | 257 |
| a) Partizipation in gebietlich erweiterten Gemeinden<br>und Gemeindeverbänden . . . . .  | 259 |
| aa) Überschaubarkeit und Bürgernähe –<br>eine kritische Würdigung . . . . .  | 259 |
| bb) Antikritik . . . . .   | 260 |
| cc) Insbesondere: Die Bedeutung der partizipativen<br>Funktion kommunaler Selbstverwaltung am<br>Beispiel der Tätigkeit in Gemeinderäten und<br>Kreistagen . . . . . | 261 |
| (1) Ehrenamtlichkeit als Ausdruck<br>der partizipativen Funktion kommunaler<br>Selbstverwaltung . . . . .  | 261 |
| (2) Ehrenamtlichkeit und Gebietsreformen . .   | 265 |
| b) Pluralität der Organisationsformen auf<br>Gemeindeverbandsebene . . . . .   | 266 |
| aa) Überschaubarkeit von Gemeindeverbänden . .   | 266 |
| bb) Funktionen der Kreise als Maßstab von<br>Kreisgebietsreformen? . . . . .   | 268 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Konfigrierendes Rechtsprinzip: Die Leistungsfähigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden . . . . .  | 269 |
| III. Zur Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers . . . . .   | 271 |
| 1. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach der (Landes)Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .  | 272 |
| 2. Zur Geltung des Untermaßverbotes . . . . .   | 273 |
| 3. Judikative Kontrolldichte und legislative Prognoseentscheidungen. . . . .  | 274 |
| IV. Exkurs: Anhörung von Gemeinden und Gemeindeverbänden . . . . .  | 276 |
| 1. Zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . .  | 277 |
| 2. Anhörung und prinzipientheoretischer Deutungsansatz  | 278 |
| a) Die Bedeutung der Anhörung von Gemeinden und Gemeindeverbänden für die Abwägungsmethode. . .   | 278 |
| b) Die Anhörung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Einzelnen . . . . .  | 279 |
| C. Zusammenfassung . . . . .  | 281 |
| 8. Kapitel: Kommunale Finanzausstattung . . . . .   | 283 |
| A. Bestandsaufnahme – Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger von Finanzhoheit . . . . .  | 285 |
| B. Der Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung . . . . .   | 287 |
| I. Überblick: Art. 28 Abs. 2 GG als Grundlage eines Anspruchs der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung . . . . . | 288 |
| 1. Zur Judikatur der Landesverfassungsgerichtsbarkeit . . .   | 288 |
| 2. Skeptische Sicht des Bundesverfassungsgerichts. . . . .  | 291 |
| 3. Garantie der kommunalen Finanzausstattung nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG? . . . . .   | 292 |
| II. Grundsätzliche Unzulänglichkeiten der institutionellen Konzeption . . . . .   | 293 |
| III. Der Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung aus prinzipientheoretischer Sicht . . . . .           | 294 |
| 1. Grundlagen und Vorbemerkungen . . . . .  | 294 |
| a) Leistungsrechtlicher Gehalt und prinzipien-theoretischer Deutungsansatz . . . . .  | 294 |
| b) Zur Geltung des Untermaßverbotes . . . . .   | 295 |
| c) Kommunalindividueller Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine angemessene Finanzausstattung? . . . . .                            | 297 |

|   |     |
|---|-----|
| aa) Überforderung der institutionellen Konzeption . . . . .   | 297 |
| bb) Kommunalindividuelle Betrachtungsweise nach<br>der prinzipientheoretischen Interpretation<br>des Art. 28 Abs. 2 GG? . . . . .   | 298 |
| d) Länder als Anspruchsgegner. . . . .  | 299 |
| 2. Zur Ausgestaltung des Anspruchs der Gemeinden<br>und Gemeindeverbände auf eine angemessene<br>Finanzausstattung . . . . .  | 301 |
| a) Funktionen kommunaler Selbstverwaltung und<br>kommunale Finanzausstattung . . . . .  | 301 |
| b) Leistungsfähigkeit der Länder als konfigierendes<br>Rechtsprinzip . . . . .  | 301 |
| aa) Grundsätzliches . . . . .   | 302 |
| bb) Die Leistungsfähigkeit der Länder im<br>Abwägungsprozess . . . . .  | 302 |
| (1) Reichweite des Vorbehaltes der Leistungs-<br>fähigkeit: Selbstverwaltungsaufgaben und<br>übertragener Wirkungskreis . . . . .   | 302 |
| (2) Die Leistungsfähigkeit der Länder im<br>Einzelnen . . . . .   | 304 |
| c) Weitere Abwägungsaspekte . . . . .   | 305 |
| aa) Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie . . . . .  | 306 |
| (1) Herleitung und Bedeutung. . . . .   | 306 |
| (2) Zur Anwendung des Grundsatzes<br>der Verteilungssymmetrie . . . . .   | 308 |
| bb) Der Gleichbehandlungsgrundsatz . . . . .  | 309 |
| d) Abwägungsentscheidung. . . . .   | 311 |
| 3. Exkurs: Prozeduralisierung des Anspruchs<br>der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine<br>angemessene Finanzausstattung . . . . .   | 313 |
| C. Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien. . . . .   | 317 |
| I. Überblick . . . . .  | 318 |
| II. Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien<br>aus prinzipientheoretischer Perspektive . . . . .  | 320 |
| 1. Dogmatische Grundlegung . . . . .  | 320 |
| 2. Im Besonderen: Zum Festsetzungsgehalt landes-<br>verfassungsrechtlicher Konnexitätsprinzipien –<br>dargestellt am Beispiel der nordrhein-westfälischen<br>Rechtslage . . . . . | 321 |
| a) Tatbestandliche Reichweite . . . . .   | 325 |
| aa) Übertragung neuer und Veränderung<br>bestehender und übertragbarer Aufgaben. . . . .  | 325 |

|  |     |
|--|-----|
| bb) Wesentliche Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände . . . . .   | 329 |
| b) Rechtsfolgen. . . . .   | 331 |
| aa) „[D]ie entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen“ als Leitbild der Rechtsfolgenregelung \ des Art. 78 Abs. 3 LV NRW. . . . . | 332 |
| bb) Realistische und nicht bloß theoretische Möglichkeit zum Vollkostenausgleich . . . . .   | 335 |
| cc) Kostenfolgeabschätzung . . . . .   | 337 |
| (1) Zum Prognosecharakter der Kostenfolgeabschätzung . . . . .   | 337 |
| (2) Rechtsfolgen defizitärer Kostenfolgeabschätzungen und Anpassung des Belastungsausgleichs . . . . .   | 339 |
| (3) Exkurs: Prozeduralisierung und landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien   | 340 |
| c) Kommunalindividuelle Bedeutung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW? . . . . .   | 342 |
| III. Zur dualen Struktur der kommunalen Finanzausstattung. . . . .   | 343 |
| D. Das bundesverfassungsrechtliche Aufgabenübertragungsverbot  | 346 |
| I. Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG als abwägungsresistente Rechtsregel . . . . .  | 348 |
| II. Das bundesverfassungsrechtliche Aufgabenübertragungsverbot in der Diskussion – Fragen und Problemstellungen .                                | 349 |
| III. Tatbestandliche Reichweite des bundesverfassungsrechtlichen Aufgabenübertragungsverbotes. . . . .   | 352 |
| 1. Aufgabenübertragungen vor dem Inkrafttreten der Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .  | 352 |
| 2. Zum Begriff der Aufgabenübertragung . . . . .   | 352 |
| a) Relevanz des Aufgabenbegriffs . . . . .   | 353 |
| b) Bundesverfassungsrechtliches Aufgabenvermehrungsverbot? . . . . .   | 354 |
| aa) Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien als Auslegungshilfen? . . . . .  | 354 |
| bb) Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG als kompetenzrechtliche Gewährleistungen . . . . .  | 356 |
| c) Art. 125 Abs. 1 GG und Aufgabenänderungen und -erweiterungen. . . . .   | 358 |
| 3. „Änderung“ und „Ersetzung“ als Maßstäbe des Art. 125a Abs. 1 GG . . . . .   | 359 |

|  |     |
|--|-----|
| 4. Bundesverfassungsrechtliches Aufgabenübertragungsverbot und Selbstverwaltungsaufgaben. . . . .  | 360 |
| a) Beschneidung kommunaler Entscheidungsspielräume. . . . .  | 361 |
| b) Systematische Spezialität des Vorbehaltes „im Rahmen der Gesetze“? . . . . .  | 361 |
| IV. Zusammenspiel zwischen bundesverfassungsrechtlichem Aufgabenübertragungsverbot und landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien . . . . .                          | 362 |
| 1. Zur Relevanz landesrechtlicher Gestaltungsspielräume . . . . .  | 363 |
| a) Landesrechtliche Zuständigkeitsregelungen . . . . .   | 364 |
| b) Außerkrafttreten bundesrechtlicher Aufgabenübertragungen. . . . .   | 365 |
| 2. Landesrechtliches Unterlassen . . . . .   | 367 |
| E. Zusammenfassung . . . . .   | 368 |
| <br>9. Kapitel: Die kommunale Binnenorganisation . . . . .   | 371 |
| A. Dogmatische Grundlegung: Die kommunale Binnenorganisation nach dem prinzipientheoretischen Deutungsansatz . . . . .   | 371 |
| I. Maßstäbe der legislativen Ausgestaltung der kommunalen Binnenorganisation: Funktionsgerechte Entscheidungsstrukturen – Repräsentationsprinzip – Gewaltenteilung . . . . . | 372 |
| 1. Der Grundsatz funktionsgerechter Organ- und Entscheidungsstrukturen . . . . .   | 373 |
| 2. Aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Vertretungen des Volkes . . . . .  | 374 |
| 3. Zur intrafunktionalen Gewaltenteilung . . . . .   | 377 |
| a) Grundlagen und Herleitung . . . . .   | 378 |
| b) Die Abwägungsentscheidung im Einzelnen . . . . .  | 380 |
| II. Kommunale Binnenorganisation und kommunale Organisationshoheit . . . . .   | 382 |
| 1. Die institutionelle Sichtweise der kommunalen Organisationshoheit: Grundlagen und Schwächen . . . . .   | 383 |
| a) Zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . .   | 383 |
| b) Unzulänglichkeiten der Kern- und Randbereichs-dogmatik. . . . .   | 386 |
| 2. Die kommunale Organisationshoheit in prinzipien-theoretischer Deutung . . . . .   | 387 |
| a) Ausgestaltungsbedürftigkeit der kommunalen Organisationshoheit . . . . .  | 387 |

|  |     |
|--|-----|
| b) Grenzen der legislativen Ausgestaltung<br>der kommunalen Organisationshoheit . . . . .                  | 388 |
| 3. Exkurs: Kommunale Hoheiten im Übrigen . . . . .   | 389 |
| a) Gebietshoheit . . . . .   | 390 |
| b) Kooperationshoheit . . . . .  | 390 |
| c) Personalhoheit . . . . .  | 391 |
| d) Finanzhoheit . . . . .  | 393 |
| e) Rechtsetzungshoheit . . . . .   | 394 |
| aa) Zur Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes . . . . .   | 396 |
| bb) Wesentlichkeitstheorie . . . . .   | 399 |
| cc) Rechtsetzungshoheit und<br>Ausgestaltungsbedürftigkeit . . . . .                                       | 400 |
| f) Planungshoheit . . . . .  | 401 |
| III. Kommunale Binnenorganisation und<br>Kommunalwirtschaftsrecht . . . . .                                | 402 |
| 1. Das Kommunalwirtschaftsrecht in der Diskussion . . . . .  | 402 |
| 2. Kommunalwirtschaftsrecht aus institutioneller<br>Perspektive . . . . .                                  | 403 |
| 3. Prinzipientheoretische Einordnung<br>des Kommunalwirtschaftsrechts . . . . .                            | 405 |
| a) Ausgestaltungsbedürftigkeit<br>des Kommunalwirtschaftsrechts . . . . .                                  | 405 |
| aa) Grundrechtsrelevanz<br>des Kommunalwirtschaftsrechts . . . . .   | 406 |
| bb) Grundrechtsrelevanz und<br>Ausgestaltungsbedürftigkeit . . . . .                                       | 408 |
| b) Verfassungsrechtliche Grenzen der legislativen<br>Ausgestaltung des Kommunalwirtschaftsrechts . . . . . | 409 |
| aa) Partizipative Funktion kommunaler<br>Selbstverwaltung . . . . .  | 409 |
| bb) „Schranken“ des Kommunalwirtschaftsrechts . .  | 412 |
| (1) Öffentliche Zwecksetzung . . . . .   | 412 |
| (2) Räumliche Grenzen . . . . .  | 415 |
| (a) Wirtschaftliche Betätigung<br>„extra muros“ . . . . .  | 417 |
| (b) Gewinnmitnahme und akzidentielle<br>wirtschaftliche Betätigung . . . . .                               | 418 |
| cc) Abwägungsaspekte im Übrigen . . . . .  | 419 |
| B. Ökonomisierung und Europäisierung der kommunalen<br>Binnenorganisation . . . . .                        | 421 |
| I. Das Neue Steuerungsmodell im Überblick . . . . .  | 423 |
| 1. Grundannahmen und Konzeption . . . . .  | 425 |

|  |     |
|--|-----|
| a) Trennung von Politik und Verwaltung . . . . .   | 425 |
| aa) Kontrakte . . . . .  | 426 |
| bb) Wettbewerbsgedanke . . . . .   | 427 |
| cc) Finanzberichte . . . . .   | 428 |
| b) Flankierende Mechanismen zur Qualitätssicherung und Kostensenkung . . . . .                                     | 428 |
| 2. Zur verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit des Neuen Steuerungsmodells. . . . .                                   | 429 |
| a) Mitgliedschaftlich-partizipative Komponente kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                               | 430 |
| b) Intrafunktionale Gewaltenteilung im Neuen Steuerungsmodell. . . . .   | 431 |
| c) Ablösung hierarchischer Strukturen . . . . .  | 432 |
| aa) Hierarchische Strukturen und sachlich-inhaltliche Legitimation kommunaler Selbstverwaltung. . . . .            | 433 |
| bb) Zum „hinreichenden Legitimationsniveau“ kommunaler Selbstverwaltung . . . . .                                  | 433 |
| II. Kommunales Haushaltsrecht „im Umbruch“ . . . . .   | 436 |
| 1. Kommunales Haushaltsrecht und Neues Steuerungsmodell. . . . .   | 436 |
| 2. Ökonomisierung des kommunalen Haushaltsrechts und Verfassungsrecht. . . . .                                     | 439 |
| a) Partizipative Funktion kommunaler Selbstverwaltung . . . . .  | 439 |
| b) Intrafunktionale Gewaltenteilung im kommunalen Haushaltsrecht . . . . .   | 440 |
| c) Demokratische Legitimation der kommunalen Haushaltswirtschaft . . . . .   | 442 |
| III. Europäisierung der kommunalen Binnenorganisation . . . . .  | 443 |
| 1. Einflüsse des Europarechts – dargestellt an Referenzbeispielen . . . . .  | 444 |
| 2. Kommunale Selbstverwaltung und Europarecht . . . . .  | 446 |
| 3. Implizite Anerkennung der prinzipientheoretischen Deutung kommunaler Selbstverwaltung im Europarecht? . . . . . | 448 |
| C. Zusammenfassung . . . . .   | 449 |

*3. Teil**Die Aufgabengarantien der Gemeinden und Gemeindeverbände*

453

|   |     |
|---|-----|
| <b>10. Kapitel: Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft:</b>   |     |
| Die Aufgabengarantie der Gemeinden als Rechtsregel . . . . .  | 455 |
| <b>A. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . .</b>  | 456 |
| I. Angelegenheiten und Verwaltungsaufgaben . . . . .  | 456 |
| II. Die örtliche Gemeinschaft als Abgrenzungsmerkmal . . . . .  | 457 |
| 1. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft –<br>Annäherungsversuche in der Diskussion . . . . .  | 458 |
| a) Funktionales Selbstverwaltungsverständnis<br>und verfassungstheoretische Neukonzeption<br>der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie . . . . .                           | 458 |
| b) Kritik: Unterscheidung von eigenem und<br>übertragenem Wirkungskreis . . . . .   | 460 |
| 2. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft:<br>Bestimmung nach Maßgabe „einer räumlichen (örtlich)<br>und einer soziologischen (Gemeinschaft) Komponente“              | 462 |
| a) Zur räumlichen Dimension der Angelegenheiten<br>der örtlichen Gemeinschaft . . . . .   | 463 |
| b) „Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft<br>wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“   | 464 |
| aa) Anwendung der funktionsbezogenen Dogmatik   | 465 |
| bb) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft<br>im Einzelnen . . . . .  | 467 |
| (1) Enumerationsmethode . . . . .   | 467 |
| (2) Abstrakte Begriffsbildung und Schwerpunkt-<br>setzung . . . . .   | 468 |
| cc) Leistungsfähigkeit . . . . .  | 470 |
| dd) Effizienz- und Kostenaspekte . . . . .  | 471 |
| 3. „Daseinsvorsorge“ und Subsidiarität: Unzulängliche<br>Hilfskonstruktionen zur Konkretisierung des Begriffs<br>der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . . | 473 |
| a) „Daseinsvorsorge“ – kein hilfreicher Terminus . . . . .  | 473 |
| b) Subsidiaritäts„prinzip“ . . . . .  | 475 |
| 4. Verbleibende Unsicherheiten: Begriffsschwächen<br>und legislativer Einschätzungsspielraum . . . . .  | 477 |
| <b>B. Sonderproblem: Zur Zulässigkeit der Privatisierung<br/>    von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . .</b>   | 479 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| I.  | Zur kommunalen „Selbstverwaltungspflicht“ – kritische Analyse der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verbot der materiellen Privatisierung eines Weihnachtsmarktes . . . . . | 480 |
| 1.  | Einbettung der bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung in die Privatisierungsdebatte . . . . .   | 480 |
| a)  | Vermögens- und Organisationsprivatisierung – im Argumentationskontext des Bundesverwaltungsgerichts erkennbar ohne Relevanz . . . . .  | 481 |
| b)  | Funktionale Privatisierung. . . . .  | 481 |
| c)  | Materielle Privatisierung . . . . .  | 482 |
| 2.  | Argumente und Gegenargumente: Die kommunale „Selbstverwaltungspflicht“ in der Diskussion . . . . .   | 483 |
| II. | Versuch einer systematisierenden Neuorientierung nach prinzipientheoretischen Maßstäben . . . . .  | 486 |
| 1.  | Gewährleistungsverantwortung und autonome Privatisierung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . .  | 488 |
| a)  | Organisationsprivatisierung. . . . .   | 489 |
| b)  | Funktionale und materielle Privatisierung . . . . .  | 491 |
| aa) | Zur Notwendigkeit der legislativen Ausgestaltung . . . . .   | 491 |
| bb) | Verfassungsrechtliche Grenzen der legislativen Ausgestaltung . . . . .   | 492 |
| 2.  | Heteronome Privatisierung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . .   | 494 |
| C.  | Exkurs: Interkommunale Kooperation . . . . .   | 496 |
| I.  | Unzureichendes Problembewusstsein in der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Bundesverfassungsgerichts . . . . .   | 496 |
| II. | Interkommunale Kooperation aus prinzipientheoretischer Perspektive . . . . .   | 498 |
| 1.  | Heteronome interkommunale Kooperation . . . . .  | 500 |
| a)  | Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten . . . . .   | 500 |
| aa) | „Hochzonung“ von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft . . . . .  | 500 |
| bb) | Trennung der Aufgaben- und Vollzugs-zuständigkeit . . . . .  | 501 |
| b)  | Heteronome kommunale Gemeinschaftsarbeiten . . . . .   | 505 |
| 2.  | Autonome interkommunale Zusammenarbeit nach der prinzipientheoretischen Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . .   | 506 |

|   |     |
|---|-----|
| D. Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – zugleich zur Unterscheidung von eigenem und übertragenem Wirkungskreis             | 510 |
| I. Die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – eine Bestandsaufnahme . . . . .  | 510 |
| 1. Formen der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben . . . . .   | 511 |
| 2. Erfolgsbedingungen der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben . . . . .   | 512 |
| 3. Zulässigkeit der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben: Argumente und Gegenargumente in der bisherigen Diskussion. . . . . | 513 |
| a) Ideengeschichtliche Einwände. . . . .  | 514 |
| b) Verstaatlichungsthese. . . . .   | 515 |
| II. Zur dogmatischen Einordnung der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben . . . . .   | 517 |
| 1. Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und gemeindliche Aufgabengarantie. . . . .   | 518 |
| 2. Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und kommunale Binnenorganisation . . . . .   | 519 |
| a) Kommunalisierung staatlicher Aufgaben als Ausgestaltung der kommunalen Binnenorganisation                                  | 520 |
| b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausgestaltung der kommunalen Binnenorganisation  | 520 |
| E. Zusammenfassung . . . . .  | 522 |
| 11. Kapitel: Die Aufgabengarantie der Gemeindeverbände . . . . .  | 525 |
| A. Die Aufgabengarantie der Gemeindeverbände als ausgestaltungsbedürftiges Rechtsprinzip . . . . .                            | 525 |
| I. Zur Judikatur des Bundesverfassungsgerichts. . . . .   | 525 |
| 1. Darstellung und Analyse. . . . .   | 525 |
| 2. Kritische Rezeption . . . . .  | 527 |
| II. Die Aufgabengarantie der Gemeindeverbände nach der prinzipientheoretischen Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG . . . . . | 528 |
| B. Verfassungsrechtliche Grenzen einer legislativen Ausgestaltung der Aufgabengarantie der Gemeindeverbände . . . . .         | 529 |
| I. Vorrang der Aufgabengarantie der Gemeinden . . . . .   | 529 |
| II. Kreisaufgabentypen und Funktionen der Kreise . . . . .  | 531 |
| 1. Übergemeindliche Aufgaben . . . . .  | 533 |
| 2. Ergänzende Aufgaben . . . . .  | 535 |
| 3. Ausgleichsaufgaben. . . . .  | 538 |
| a) Finanzielle Zuwendungen . . . . .  | 538 |
| aa) Kreisumlage . . . . .   | 539 |

|  |     |     |
|--|-----|-----|
| bb) Partizipative Funktion kommunaler Selbstverwaltung . . . . .   | 541 |     |
| b) Beratung und organisatorische Unterstützung . . . . .   | 542 |     |
| C. Zusammenfassung . . . . .   | 542 |     |
| <br><i>4. Teil: Das modale Gewährleistungselement</i>  |     |     |
| 543  | ↓   |     |
| <br>12. Kapitel: Eigenverantwortlichkeit kommunaler Aufgabenwahrnehmung. . . . .   |     | 545 |
| A. „Eigenverantwortlichkeit“ in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts . . . . .  | 545 |     |
| I. Reichweite der Eigenverantwortlichkeit . . . . .  | 545 |     |
| II. Verfassungsrechtliche Determinanten legislativer Beeinträchtigungen . . . . .  | 546 |     |
| B. „Eigenverantwortlichkeit“ prinzipientheoretisch betrachtet . . . . .  | 547 |     |
| C. „[I]m Rahmen der Gesetze“ – Zulässigkeit von Beeinträchtigungen des Merkmals der Eigenverantwortlichkeit im Einzelnen . . . . . | 549 |     |
| I. Gesetze im Sinne des Vorbehaltes „im Rahmen der Gesetze“ . . . . .  | 550 |     |
| II. Grenzen des Vorbehaltes „im Rahmen der Gesetze“: Anwendung der Abwägungsmethode . . . . .                                      | 550 |     |
| 1. Prinzipientheorie und Abwägungsmethode . . . . .  | 551 |     |
| 2. Das Übermaßverbot als Maßstab der Abwägungsentscheidung . . . . .   | 552 |     |
| a) Geltung und Inhalt des Übermaßverbotes . . . . .  | 552 |     |
| b) Insbesondere: Kommunale Satzungen . . . . .   | 553 |     |
| 3. Konfligierendes Rechtsprinzip: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse . . . . .  | 555 |     |
| 4. Legislative Einschätzungsprärogative . . . . .  | 557 |     |
| III. Exkurs: Die Kommunalaufsicht . . . . .  | 558 |     |
| C. Zusammenfassung . . . . .   | 561 |     |
| <br><i>Zusammenfassung</i>   |     |     |
| 563  |     |     |
| Literatur . . . . .  | 571 |     |
| Sachregister . . . . .   | 677 |     |