

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
<i>Einleitung</i> .....	1
1. Teil: Grundlagen .....	7
<i>Kapitel 1: Verflechtung versus Trennung</i> .....	8
I. Stand der wissenschaftlichen Diskussion und eigener Ansatz .....	8
II. Elemente einer Trennungsordnung .....	13
1. Punktgenaue Definition der Aufgabenverantwortung .....	13
a) Strikte Auslegung der Aufgabennormen .....	13
b) Restriktive Annahme gemischter Aufgabenverantwortung .....	14
c) Restriktive Annahme paralleler Aufgabenverantwortung .....	15
d) Restriktive Annahme harmonisierter Aufgabenverantwortung .....	15
2. Punktgenaue Definition der Kontrollverantwortung .....	16
3. Punktgenaue Definition der Finanzverantwortung .....	17
a) Gebot der Finanzierungsklarheit .....	18
b) Konnexität von Aufgaben- und Finanzverantwortung .....	18
c) Ausreichende Finanzierung staatlicher Verwaltung .....	20
III. Ergebnis zum 1. Kapitel .....	21
<i>Kapitel 2: Referenzgebiete und Referenzbegriffe</i> .....	23
I. Referenzgebiete .....	23
1. Verfassungsrecht .....	23
2. Verwaltungsrecht .....	25
3. Verwaltungsprivatrecht .....	27
4. Europäisiertes Verwaltungsrecht .....	28
5. Internationalisiertes Verwaltungsrecht .....	31
II. Referenzbegriffe .....	37
1. Verwaltung und staatliche Verwaltung .....	37
2. Aufgabe, öffentliche Aufgabe und Staatsaufgabe .....	37

3. Zuständigkeit .....	39
a) Allgemeiner Begriffsinhalt .....	39
b) Kompetenz .....	41
c) Verbandskompetenz, Organkompetenz und funktionelle Zuständigkeit .....	42
d) Unionsrechtlicher Kompetenzbegriff .....	44
e) Zuständigkeitsfehler und ultra vires-Entscheidungen .....	45
4. Materielles und formelles Recht .....	46
5. Verantwortung und Verantwortlichkeit .....	46
a) Verantwortung .....	46
b) Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufen .....	47
c) Accountability und responsibility .....	47
6. Aufgabenallokation und gute Ordnung .....	49
III. Ergebnis zum 2. Kapitel .....	51
 <i>Kapitel 3: Ordnungsansätze in Literatur und Rechtsprechung</i> .....	53
I. Trennungsansätze .....	53
1. Verbot der Mischverwaltung .....	54
a) Im Verfassungsrecht .....	54
b) Im Verwaltungsrecht .....	57
2. Verbot der Mischfinanzierung .....	58
3. Sonstige Trennungsansätze .....	59
a) Gebot der Verantwortungsklarheit .....	59
b) Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung .....	60
aa) Im Verfassungsrecht .....	61
bb) Im Verwaltungsrecht .....	62
c) Nachrichtendienstliches und informationelles Trennungsgebot .....	63
d) Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung .....	64
e) Lex specialis derogat legi generali .....	66
4. Zusammenfassung .....	68
II. Verflechtungsansätze .....	69
1. Wider die Einheit der Verwaltung .....	69
2. Verwaltungsverbünde und -netzwerke .....	71
a) Begriff des Verwaltungsverbundes .....	71
b) Begriff des Europäischen Verwaltungsverbundes .....	73
c) Begriff des Verwaltungsnetzwerkes .....	75
3. Sonstige Verflechtungsansätze .....	77
a) Gebot funktionsgerechter Aufgabenwahrnehmung .....	77
aa) Im Verfassungsrecht .....	78
bb) Im Verwaltungsrecht .....	79
cc) Im Europäisierten Verwaltungsrecht .....	82
dd) Im Internationalisierten Verwaltungsrecht .....	82

b) Gebot der Rücksichtnahme .....	83
c) Tatbestands- und Legalisierungswirkungen .....	84
4. Zusammenfassung .....	86
III. Ergebnis zum 3. Kapitel .....	88
<i>Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Grundlegung</i> .....	90
I. Verfassungsrechtliche Funktionen einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung .....	90
1. Ordnung und Definition .....	90
a) Herstellung einer kleinräumigen, arbeitsteiligen Ordnung .....	90
b) Definition des Aufgabenträgers .....	92
2. Verfassungsrechtliche Grundlegung .....	94
a) Gewaltenteilungsprinzip .....	94
aa) Verflechtungsverbot .....	94
bb) Gebot richtiger Aufgabenallokation .....	95
b) Rechtsstaatsprinzip .....	96
aa) Verflechtungsverbot .....	97
bb) Kohärenzgebot .....	98
c) Demokratieprinzip .....	99
aa) Verflechtungsverbot .....	101
bb) Partizipationsgebot .....	105
d) Grundrechte .....	106
aa) Freiheitsrechte .....	106
bb) Gleichheitsrechte .....	108
e) Subsidiaritätsgrundsatz .....	109
3. Zusammenfassung .....	110
II. Grenzen einer ausschließlichen Aufgabenverantwortung .....	112
1. Gesetzlich definierte Verwaltung .....	112
2. Inhalt und Umfang der gesetzlichen Definitionspflicht .....	113
a) Totalvorbehalt .....	115
b) Organisatorisch-institutioneller Vorbehalt .....	117
c) Wesentlichkeitsvorbehalt .....	119
d) Abwägungsvorbehalt .....	121
aa) Ausgleichsansatz .....	122
bb) Kompensationsansatz .....	123
e) Zwischenergebnis .....	125
3. Gesetzliche Mindestanforderungen .....	125
a) Klarheit .....	125
b) Intentionale Verkettung .....	126
c) Präzise Grenzziehung .....	127
III. Ergebnis zum 4. Kapitel .....	128

<i>Kapitel 5: Unionsrechtliche Vorgaben für die nationale Aufgabenordnung</i> .....	130
I. Europäischer Verwaltungsverbund .....	130
1. Aufgabenzuweisungen und Verfahrenspflichten .....	132
2. Errichtung von Verwaltungsstellen .....	134
3. Europäischer Kooperationsverbund .....	135
4. Zwischenergebnis .....	136
II. Unionsprimärrechtliche Ordnungsprinzipien? .....	137
1. Grundfreiheiten .....	138
2. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit .....	139
3. Effektivitätsgrundsatz und Äquivalenzprinzip .....	141
4. Kohärenzprinzip .....	142
5. Zusammenfassung .....	143
III. Aufgabenordnung als Teil der mitgliedstaatlichen Identität? .....	144
1. Trennungsansätze .....	144
a) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	144
b) Subsidiaritätsprinzip .....	145
c) Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	146
d) Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit .....	147
2. Identitätsklausel .....	148
3. Zusammenfassung .....	152
IV. Ergebnis zum 5. Kapitel .....	153
<i>Kapitel 6: Ergebnis zum 1. Teil</i> .....	154
2. Teil: Anwendung auf verfassungs- und verwaltungsrechtliche Problemfelder .....	155
<i>Kapitel 1: Aufgabenverflechtungen</i> .....	156
I. Gemischte verwaltungsrechtliche Entscheidungsverfahren .....	156
1. Informationsverbünde .....	156
a) Beispiele im Bereich des Sicherheitsrechts .....	157
b) Ansätze in Rechtsprechung und Literatur .....	158
c) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	160
2. Verbandsübergreifende Kooperationen .....	161
a) Kommunale Aufgabenwahrnehmung extra muros .....	163
b) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	165
3. Zusammenfassung .....	167
II. Gemischte Entscheidungsverfahren im Europäisierten Verwaltungsrecht .....	168
1. Einheitlicher Ansprechpartner .....	169

a) Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie .....	169
b) Ansätze in der Literatur .....	171
c) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	174
aa) Wahlrecht des Dienstleisters .....	174
bb) Kooperationsrecht .....	176
cc) Haftungsrecht .....	177
dd) Zwischenergebnis .....	178
2. Regulierung im Energiewirtschaftsrecht .....	178
a) Umsetzung der Energiebinnenmarktrichtlinien .....	180
b) Ansätze in der Literatur .....	181
c) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	182
aa) Unionsagentur und Regulierungsbehörde .....	182
bb) Kommission und Regulierungsbehörde .....	184
cc) Regulierungsbehörden und Kartellbehörden .....	185
3. Zusammenfassung .....	186
<b>III. Gemischte Entscheidungsverfahren im Internationalisierten</b>	
Verwaltungsrecht .....	189
1. Internationalisiertes Verwaltungsrecht .....	189
2. Beispiele für Aufgabenverflechtungen .....	191
a) Völkerrechtsfreundliche Anwendung des Verwaltungsrechts .....	191
aa) Bisherige Ansätze in Rechtsprechung und Literatur .....	193
bb) Treaty Override-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	199
cc) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	199
b) Internationale Standardsetzung .....	201
aa) Ansätze in der Literatur .....	203
bb) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	204
c) Regulatorische Kooperation .....	207
aa) Aktuelle Reformdiskussion .....	207
bb) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	208
3. Zusammenfassung .....	209
<b>IV. Ergebnis zum 1. Kapitel .....</b>	<b>210</b>
<b><i>Kapitel 2: Parallele Aufgaben .....</i></b>	<b>212</b>
<b>I. Parallele verfassungsabgeleitete Entscheidungspflichten .....</b>	<b>212</b>
1. Lehre vom Anwendungsvorrang des Gesetzes .....	212
2. Beispiele verfassungsabgeleiteter Aufgabennormen .....	214
a) Grundrechtliche Schutz- und Leistungspflichten .....	214
aa) Verfassungsumittelbarer Auskunftsanspruch der Presse .....	215
bb) Staatliche Notbefugnisse .....	218
b) Kompetenz zur Staatsleitung .....	219
3. Zusammenfassung .....	220

II. Parallele verwaltungsrechtliche Entscheidungspflichten .....	221
1. Inhalt und Umfang bauaufsichtlicher Befugnisse .....	221
a) Verflechtungsansätze .....	223
b) Trennungsansätze .....	227
c) Sonstige Harmonisierungsinstrumente .....	230
aa) Schlusspunkttheorie .....	230
bb) Fehlendes Sachbescheidungsinteresse .....	232
d) Zusammenfassung .....	233
2. Inhalt und Umfang polizeibehördlicher Befugnisse .....	236
a) Abgrenzung von straßenverkehrsrechtlichen Befugnissen .....	236
b) Abgrenzung von bauordnungsrechtlichen Befugnissen .....	238
c) Abgrenzung von immissionsschutzrechtliche Befugnissen .....	239
d) Abgrenzung von versammlungsrechtlichen Befugnissen .....	240
3. Tatbestands- und Legalisierungswirkung .....	241
4. Zusammenfassung .....	245
III. Parallele verwaltungsprivatrechtliche Entscheidungspflichten .....	245
1. Figur des Verwaltungsprivatrechts .....	245
2. Beispiele paralleler Aufgabennormen .....	247
a) Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern .....	247
aa) Rechtsprechung und Literatur .....	248
bb) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	249
b) Privatrechtliches Hausrecht .....	251
aa) Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	251
bb) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	254
3. Zusammenfassung .....	261
IV. Ergebnis zum 2. Kapitel .....	261
 <i>Kapitel 3: Aufgabenfinanzierung</i> .....	263
I. Grundsatz ausschließlicher Aufgaben- und Finanzverantwortung .....	264
1. Gebot der Finanzierungsklarheit .....	264
2. Grundsatz konnexer Aufgaben- und Finanzverantwortung .....	264
3. Aufgabe und Geld .....	267
a) Gesetzesvorbehalt .....	267
b) Verfassungunmittelbarer Finanzierungsanspruch? .....	269
II. Beispiele für Finanzverflechtungen .....	272
1. Finanzausgleich .....	272
a) Kommunaler vertikaler Finanzausgleich .....	273
b) Interkommunaler Finanzausgleich .....	277
aa) Umlagen i. S. v. Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG .....	278
bb) Nivellierungsverbot? .....	280
2. Finanzhilfen und informelle Mischfinanzierung .....	282
3. Finanzkontrolle des Bundes .....	283

	<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XIII
a) Finanzkontrolle gegenüber den Ländern .....	283	
b) Finanzkontrolle gegenüber (Options-)Kommunen .....	287	
aa) Prüfbefugnisse des Bundes .....	289	
bb) Durchsetzung von Haftungsansprüchen .....	292	
4. Privatrechtliche Kostenerstattungsansprüche .....	295	
a) Rechtsprechung und Literatur .....	295	
b) Grundsatz ausschließlicher Aufgabenverantwortung .....	301	
III. Ergebnis zum 3. Kapitel .....	304	
<i>Kapitel 4: Ergebnis zum 2. Teil</i> .....	306	
3. Teil: Zusammenfassung .....	309	
 Literaturverzeichnis .....	319	
Sachregister .....	367	