

Inhaltsverzeichnis:

| | |
|--|-----------|
| TEILA - GRUNDLAGEN | 13 |
| <i>I. Einleitung</i> | 13 |
| a. Initial für die Arbeit..... | 13 |
| b. Begrenzung des Gegenstandes..... | 20 |
| c. Gang der Untersuchung..... | 21 |
| <i>II. Vorhaben der Strukturveränderung in NRW</i> | 23 |
| a. Historie der Verwaltungsreformen:..... | 24 |
| 1. Gebietsreformen..... | 24 |
| 2. Strukturreformen..... | 26 |
| 3. Funktionalreformen..... | 30 |
| b. Aktuelle Reformaktivität des Gesetzgebers..... | 32 |
| <i>III. Begrifflichkeiten</i> | 34 |
| a. Begriff der Verzonung..... | 34 |
| b. Begriff der Aufgabe..... | 37 |
| 1. Sprachlicher Befund..... | 37 |
| 2. Normative Bestimmung eines Aufgabenbegriffs..... | 38 |
| a) Tätigkeitsumschreibende Dimension..... | 39 |
| b) Abstrahierende und ordnende Dimensionen..... | 39 |
| c) Zielgerichtetheit und verpflichtende Dimension der Aufgabe..... | 40 |
| d) Berechtigende Dimension des Aufgabenbegriffs..... | 42 |
| 3. Differenzierung zwischen Sach- und Wahrnehmungsaufgabe..... | 43 |
| 4. Entstehung von Aufgaben und Bestandsveränderungen..... | 46 |
| 5. Rückkopplung mit der Sprache der Verfassungsgeber..... | 47 |
| 6. Zusammenfassung zum Aufgabenbegriff..... | 48 |
| c. Begriff der Zuständigkeit..... | 49 |
| 1. Zuordnungsobjekt..... | 50 |
| a) Ansätze eines Zuständigkeitsverständnisses..... | 50 |
| b) Eigene Wertung für den Untersuchungsgegenstand..... | 51 |
| 2. Weitere Aspekte des Zuständigkeitsbegriffs..... | 52 |
| 3. Zusammenfassung zum Zuständigkeitsbegriff..... | 55 |
| d. Die Begriffe Befugnis und Kompetenz..... | 55 |
| e. Zwischenergebnis und Bedeutung für den Begriff der Verzonung..... | 57 |
| <i>IV. Positionen der Rechtsprechung zur Verzonung</i> | 57 |
| a. Bundesverfassungsgericht..... | 58 |
| 1. Rastede..... | 60 |
| 2. Kommunale Neugliederung..... | 63 |
| 3. Krankenhausumlage..... | 65 |
| 4. Zwangszusammenschluss..... | 66 |
| 5. Bildung von Arbeitsgemeinschaften (ARGE Entscheidung)..... | 67 |

| | |
|--|-----------|
| b. Bundesverwaltungsgericht | 68 |
| 1. Rastede | 69 |
| 2. Weitere Positionen des Bundesverwaltungsgerichts | 71 |
| c. Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte | 74 |
| 1. Allgemeine Positionen | 74 |
| 2. Entscheidung zum Landesbetrieb Straßen.NRW | 75 |
| 3. Kommunale Neugliederung in NRW | 77 |
| 4. Kontrollrichte bei der Neugliederung in Mecklenburg Vorpommern | 78 |
| 5. Schulträgerschaft und Sparkassenträgerschaft | 79 |
| 6. Zwangszusammenschluss | 81 |
| TEIL B – ZULÄSSIGKEIT EINER VERTIKALEN VERZONUNG | 83 |
| <i>I. Rechtliche Rahmenbedingungen</i> | <i>83</i> |
| a. Europarechtliche Vorgaben | 83 |
| 1. Schutz vor europarechtlichen Verzonungen | 83 |
| 2. Schutz durch Europarecht vor bundes- oder landesgesetzlicher Verzonung | 87 |
| b. Nationale Vorgaben | 89 |
| <i>II. Grenzen einer Verzonung für die Legislative</i> | <i>90</i> |
| a. Kompetenz und Zuständigkeit des Landesgesetzgebers | 90 |
| b. Selbstverwaltungsgarantie als materielle Grenze für den Landesgesetzgeber | 91 |
| 1. Herleitung aus Grundgesetz, Landesverfassung und Europäischer Charta | 92 |
| a) Verfassungstexte und Feststellung von Unterschieden | 92 |
| b) Kann die Landesverfassung über das Grundgesetz hinausgehen? | 93 |
| c) Regelungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung | 95 |
| d) Faktische Gefolgschaft dem BVerfG | 97 |
| 2. Schutzzinhalt der Selbstverwaltungsgarantie nach dem Grundgesetz | 98 |
| a) Struktur und Stoßrichtung der Selbstverwaltungsgarantie | 98 |
| 1) Selbstverwaltungsgarantie als Ordnungsprinzip | 98 |
| 2) Begriff der Selbstverwaltung | 99 |
| 3) Garantie der Selbstverwaltung | 102 |
| 4) Institutionelle Garantie | 105 |
| b) Schutz von Aufgaben / Zuständigkeiten / Kompetenzen durch Art. 28 Abs. 2 GG? | 108 |
| 1) Gemeinsame Behandlung | 108 |
| 2) Wirkungskreislehren | 108 |
| 3) Schutz der Wahrnehmungsaufgabe / Wahrnehmungszuständigkeit | 111 |
| (a) Angelegenheit und Aufgabe | 111 |
| (b) Verwendung des Begriffs „Selbstverwaltungsaufgabe“ | 113 |
| (c) Schutz der gemeindlichen Wahrnehmungsaufgabe: Universalität | 114 |
| (1) Inhalt der Universalität | 114 |
| (2) Internationaler Vergleich | 116 |
| (3) Geltung des Totalitätsgrundsatzes unter dem Grundgesetz? | 117 |
| (d) Schutz der <i>gemeindeverbandlichen</i> Wahrnehmungsaufgabe: Legislative Gestaltungsmacht? | 117 |
| c) Schutz der Sachaufgabe / Sachzuständigkeit | 120 |
| (a) Anknüpfung an die „Eigenverantwortlichkeit“ | 120 |
| (b) Umfang der Eigenverantwortlichkeitsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG | 121 |
| (1) Gleichbehandlung von Gemeinden und Gemeindeverbänden bei Sachaufgaben .. | 121 |
| (2) Aufsichtsrechte als Ausdruck der Sachaufgabe | 122 |
| (3) Eigenverantwortlichkeit ohne feste Hoheitsbereiche | 124 |

| | |
|--|-----|
| 5) Schutz auch vor Aufgabenzuweisung?..... | 126 |
| (a) Keine Beeinträchtigung | 127 |
| (b) Beeinträchtigung auch durch Übertragung..... | 127 |
| (c) Eigene Wertung | 128 |
| (1) Wahrnehmungsaufgaben | 128 |
| (2) Sachaufgaben | 130 |
| 6) Zwischenergebnis zum Aufgaben- / Zuständigkeits- / Kompetenzschutz..... | 131 |
| c) Schutz von Befugnissen durch die Selbstverwaltungsgarantie?..... | 132 |
| 3. Verfassungsrechtliche Begrenzungen des Schutzzinhaltes: Regelungsmacht der Legislative? | 133 |
| a) Begriff der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“? | 133 |
| 1) Zielführung der Begriffsanalyse | 133 |
| 2) Auslegung in Literatur und Rechtsprechung..... | 135 |
| (a) Definierbarkeit und Definition..... | 135 |
| (b) Indizien für die Zuordnung..... | 138 |
| - Insbesondere zur Rolle der Verwaltungskraft..... | 139 |
| (c) Behandlung von Grenzfällen | 144 |
| 3) Hochzonung als „Entörtlichung“? | 145 |
| b) Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers bzgl. der örtlichen Angelegenheiten | 146 |
| 1) Anknüpfungspunkt für Beurteilungsspielräume: unbestimmte Rechtsbegriffe..... | 147 |
| 2) Methodische Grenzen bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe | 148 |
| 3) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als unbestimmter Rechtsbegriff..... | 151 |
| (a) Einordnung durch die Rechtsprechung als unbestimmter Rechtsbegriff? | 151 |
| - Konsequenzen aus dieser Einordnung..... | 153 |
| (b) Begründung des Beurteilungsspielraums..... | 155 |
| (1) Ansatzpunkte für die Begründung eines Einschätzungsspielraums | 155 |
| (2) Herleitung aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung | 156 |
| (c) Begrenzung des Beurteilungsspielraums..... | 158 |
| 4) Fazit zum Beurteilungsspielraum bei den örtlichen Angelegenheiten | 160 |
| c) Gesetzesvorbehalt und Regelungsmacht in Art. 28 Abs. 2 GG..... | 161 |
| 1) Verfassungsrechtlicher Aufbau..... | 161 |
| 2) Bezugspunkte des Gesetzesvorbehaltes | 162 |
| 3) Eingriffs- oder Regelungsvorbehalt? | 164 |
| (a) Begriffe | 164 |
| (b) Ursachen für Zuordnungsschwierigkeiten..... | 165 |
| (c) Eigene Einordnung..... | 167 |
| d) Zusammenfassendes Schaubild zur grundgesetzlichen Garantie | 172 |
| 1) Gemeinden | 172 |
| 2) Gemeindeverbände | 172 |
| 4. Modifikationen der grundgesetzlichen Garantie durch die Landesverfassung NRW..... | 173 |
| a) Aufbau der landesverfassungsrechtlichen Garantie | 173 |
| b) Entstehung der landesverfassungsrechtlichen Regelung..... | 173 |
| c) Begriff der Selbstverwaltung in der Landesverfassung | 175 |
| d) Örtliche Angelegenheiten (GG) und „öffentlichen Aufgaben“ (LV NRW) | 178 |
| e) Totalität in Art. 78 LV NRW..... | 182 |
| f) Sach- und Wahrnehmungsaufgabe in Art. 78 LV NRW | 183 |
| g) Gesetzesvorbehalte in Art. 78 LV NRW | 185 |
| h) Schaubild: Modifikationen durch die Landesverfassung NRW | 186 |
| c. Schutzweite der Selbstverwaltungsgarantie – Eingriff?..... | 186 |
| 1. Kernbereichslehre? | 187 |
| 2. Schutzweite bzgl. der Verzonung von Wahrnehmungsaufgaben durch Typisierung | 191 |
| a) Begriff und Anerkennung von Typisierungstendenzen | 191 |
| b) Typisierung nach Leistungsfähigkeit | 192 |
| 1) Begriff der Ergänzungsaufgabe..... | 192 |
| 2) Zulässigkeit von Ergänzungsaufgaben nach Rastede..... | 193 |
| (a) Keine Eingriffsqualität von Ergänzungsaufgaben..... | 193 |

| | |
|---|-----|
| (b) Eingriffsqualität von Ergänzungsaufgaben | 194 |
| (c) Eigene Bewertung des Eingriffscharakters der Typisierung | 196 |
| (1) Eingriff nicht wegen Determination örtlicher Angelegenheiten ausgeschlossen | 197 |
| (2) Eingriffscharakter verbandlicher Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten | 198 |
| (3) Eingriff bereits durch Gesetzgeber oder erst mit Ausübung durch Verband? | 199 |
| 3) Ausgestaltung der Ergänzungstätigkeit in Nordrhein-Westfalen | 200 |
| (a) Befund de lege lata | 201 |
| (1) Realbefund: tatsächliche Existenz von Ergänzungsaufgaben | 201 |
| (2) Gesetzliche Grundlage für Ergänzungsaufgaben in NRW | 202 |
| (3) Geltung des Gesetzesvorbehaltes | 205 |
| (b) Möglichkeiten der gesetzlichen Regelung | 206 |
| (1) Verzonung der Sach- oder nur der Wahrnehmungsaufgabe | 206 |
| (2) Ermächtigung in Form von Generalklauseln | 206 |
| (3) Bestimmung von Leistungsfähigkeitsmindeststandards durch den Gesetzgeber | 208 |
| (4) Verzonung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben | 209 |
| 4) Ausgleichsaufgaben | 210 |
| c) Typisierungen nach Sachmaterie | 212 |
| d) Typisierung nach Gemeindegröße | 212 |
| e) Zusammenfassung zur Typisierung von Wahrnehmungsaufgaben | 213 |
| 3. Schutzweite bzgl. der Verzonung von Sachaufgaben durch Typisierung | 214 |
| a) Selbstverwaltungsaufgaben | 216 |
| 1) Begriff | 216 |
| 2) Inhalt der Aufsicht | 218 |
| (a) Rechtsaufsicht auch als Eingriff? | 219 |
| (b) Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben | 220 |
| (c) Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben | 220 |
| 3) Einordnung hinsichtlich der Verzonung | 221 |
| b) Auftragsangelegenheiten | 223 |
| 1) Begriff | 223 |
| 2) Inhalt der Aufsicht | 223 |
| 3) Einordnung und weitere Existenz von Auftragsangelegenheiten | 224 |
| c) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung | 225 |
| 1) Begriff | 226 |
| 2) Inhalt der Aufsicht | 229 |
| 3) Einordnung hinsichtlich der Verzonung | 230 |
| d. Rechtfertigung einer Verzonung - Reichweite des Gesetzesvorbehalts | 231 |
| 1. Bestandsaufnahme gerichtlicher Maßstäbe und Entscheidungsspielräume | 232 |
| 2. Prüfungsmaßstab: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz | 234 |
| a) Inhalt des Prinzips | 235 |
| b) Meinungsstand hinsichtlich der Anwendbarkeit und eigene Wertung | 235 |
| c) Aufgabenverteilungsprinzip | 242 |
| d) Gemeinwohlvorbehalt | 245 |
| 1) Begriff des kommunalen und staatlichen Gemeinwohls | 247 |
| 2) Staatstragende Prinzipien als Quelle für Gemeinwohlgründe | 248 |
| (a) Rechts- und Sozialstaatsprinzip | 249 |
| (1) Effektivität / Effizienz | 250 |
| (2) Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft | 251 |
| (3) Einheitliche Normenauslegung | 252 |
| (4) Sachnähe | 253 |
| (5) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse | 253 |
| (6) Vertrauensschutz Gesichtspunkte der Einwohner | 254 |
| (7) Selbstbindung und Systemgerechtigkeit | 255 |
| (b) Demokratiegebot | 257 |
| (1) Bürgernähe | 257 |
| (2) Ortsnähe | 258 |

| | |
|---|------------|
| (3) Legitimation durch Gemeindeglieder..... | 259 |
| (4) Identifikation der Gemeindeglieder..... | 260 |
| (c) Gebot interkommunaler Gleichbehandlung..... | 261 |
| e) Anwendung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung..... | 261 |
| 1) Legitimer Zweck..... | 262 |
| (a) Bedeutung..... | 262 |
| (b) Prüfungsdichte..... | 262 |
| 2) Eignung..... | 265 |
| (a) Bedeutung..... | 265 |
| (b) Prüfungsdichte..... | 265 |
| 3) Erforderlichkeit..... | 267 |
| (a) Bedeutung..... | 267 |
| (1) Intensität..... | 269 |
| (2) Sachlicher Umfang..... | 272 |
| (3) Zeitlicher Umfang..... | 272 |
| (4) Sachverhaltsermittlung, Darlegungs- und Anhörungspflichten..... | 273 |
| (b) Prüfungsdichte..... | 276 |
| 4) Angemessenheit und Abwägungsgebot..... | 277 |
| (a) Bedeutung..... | 277 |
| (1) Abwägungsvorgang..... | 277 |
| (2) Abwägungsergebnis..... | 279 |
| (aa) Allgemeine Abwägung..... | 279 |
| (bb) Abwägung im Bereich des Aufgabenverteilungsprinzips..... | 281 |
| (b) Prüfungsdichte..... | 281 |
| (1) Sachverhalt als Abwägungsgrundlage..... | 281 |
| (2) Gewichtung von Zielen und Eingriffen..... | 283 |
| (3) Abwägungsfehler..... | 284 |
| TEIL C – ZUSAMMENFASSUNG DER Kernaussagen..... | 287 |
| LITERATURVERZEICHNIS..... | 305 |
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS..... | 337 |