

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einleitung	23
§ 1 Anlass der Arbeit	23
A. Wieder zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums	23
B. Ständige Veränderung der kommunalen Aufgaben als Motor für die Weiterentwicklung des Organisationsrechts	25
C. Juristisches Erkenntnisinteresse	29
§ 2 Gegenstand der Untersuchung	33
A. Eingrenzung und begriffliche Umschreibung des Untersuchungsgegenstands – Zum Organisationsrecht kleiner Gemeinden im ländlichen Raum	33
B. Besonderheiten des Verwaltungsorganisationsrechts und Vorgehen der Arbeit	41

Teil 2

Phänomenologie unterschiedlicher gemeindlicher Verwaltungssysteme mit zwei Ebenen	50
§ 3 Phänomenologie gemeindlicher Verwaltung mittels zweier unterschiedlicher, unmittelbar legitimierter gemeindlicher Körperschaften	50
A. Bildung und Rechtsstellung der Samtgemeinden in Niedersachsen	51
B. Aufgaben der Samt- und Verbandsgemeinden	77
C. Organe der Samt- und Verbandsgemeinden und ihre Legitimation	119
D. Koordinationsmechanismen zwischen den beiden gemeindlichen Ebenen	125
E. Finanzierung der verschiedenen Ebenen	129
F. Kennzeichnende Strukturelemente und Folgefragen	137
§ 4 Verwaltungsgemeinschaften als Gegenmodell am Beispiel Bayerns	139
A. Bildung und Rechtsstellung der Verwaltungsgemeinschaft in Bayern	140
B. Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft	144
C. Organe der Verwaltungsgemeinschaft und ihre Legitimation	149
D. Kooperations- und Koordinationsmechanismen	152
E. Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft	153
F. Zusammenfassung und Vergleich mit den Samt- und Verbandsgemeinden	154

Teil 3

	Die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	158
§ 5	Umfang und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in der Rechtsprechung des BVerfG und der Literatur	158
	A. Ausgestaltung in der Rechtsprechung des BVerfG	158
	B. Kritik an der Deutung der Selbstverwaltung als institutionelle Garantie	178
	C. Weitere Ansätze zur Bestimmung der Selbstverwaltungsgarantie aus der Literatur	194
	D. Kritik an den bisherigen Ansätzen zur Auslegung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	197
§ 6	Eigener Vorschlag: Funktioneller Ansatz zur Entwicklung eines Leitbilds der Gemeinde	211
	A. Grundlagen	211
	B. Verfassungsrechtliche Funktionen	215
	C. Verwaltungsorganisatorische Funktionen	265
	D. Zusammenfassung: Leitbild Gemeinde	275
	E. Operationalisierung des Leitbilds durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	283
§ 7	Folgerungen aus dem Leitbild für Gebiet, Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerledigung in einem gemeindlichen Zwei-Ebenen-System	286
	A. Verhältnismäßigkeit der Ausgestaltung der Samt- und Verbandsgemeinden	287
	B. Verhältnismäßigkeit der Ausgestaltung der bayerischen Verwaltungsgemeinschaft	294

Teil 4

	Thesen	296
	Literaturverzeichnis	305
	Sachwortverzeichnis	332

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einleitung	23
§ 1 Anlass der Arbeit	23
A. Wieder zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums	23
B. Ständige Veränderung der kommunalen Aufgaben als Motor für die Weiterentwicklung des Organisationsrechts	25
C. Juristisches Erkenntnisinteresse	29
§ 2 Gegenstand der Untersuchung	33
A. Eingrenzung und begriffliche Umschreibung des Untersuchungsgegenstands – Zum Organisationsrecht kleiner Gemeinden im ländlichen Raum	33
I. Sachliche Eingrenzung	34
II. Begriffliche Überlegungen	36
1. Mehrstufige kommunale Verwaltung bzw. Aufgabenerfüllung	37
2. Auf den Bildungszweck ausgerichtete Bezeichnungen	38
3. Gesamtgemeinden, Gesamthandsgemeinden und zweistufige Gemeinden	39
4. Eigener Vorschlag – gemeindliche Verwaltung in einem Zwei-Ebenen-System	40
B. Besonderheiten des Verwaltungsorganisationsrechts und Vorgehen der Arbeit	41
I. Dogmatische Besonderheiten des Verwaltungsorganisationsrechts	41
1. Allgemeine Überlegungen	41
a) Außernormative Elemente im Verwaltungsorganisationsrecht	43
b) Verwaltungsorganisationsrecht als politisches Recht	44
2. Dogmatische Überlegungen zum kommunalen Organisationsrecht	46
II. Vorgehen der Arbeit	47

Teil 2

Phänomenologie unterschiedlicher gemeindlicher Verwaltungssysteme mit zwei Ebenen	50
§ 3 Phänomenologie gemeindlicher Verwaltung mittels zweier unterschiedlicher, unmittelbar legitimierter gemeindlicher Körperschaften	50
A. Bildung und Rechtsstellung der Samtgemeinden in Niedersachsen	51

I. Bildung und Rechtsstellung der Samtgemeinden	51
1. Bildung	53
a) Materielle Voraussetzungen	53
b) Verfahrensrechtliche Bestimmungen	55
aa) Neubildung einer Samtgemeinde	55
bb) Zusammenschluss von Samtgemeinden	56
cc) Umbildung einer Samtgemeinde; Austritt einer Mitgliedsgemeinde	57
dd) Auflösung einer Samtgemeinde	58
2. Landesrechtliche Rechtsstellung der Samtgemeinde	58
II. Bildung und Rechtsstellung der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz ...	61
1. Bildung und historische Entwicklung	61
2. Landesrechtliche Rechtsstellung	66
III. Bildung und Rechtsstellung der Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt ...	69
1. Bildung und historische Entwicklung	69
2. Landesrechtliche Rechtsstellung	70
IV. Zusammenfassung und Vergleich	72
1. Historische Entstehung und Bildung	72
2. Rechtliche Einordnung	75
B. Aufgaben der Samt- und Verbandsgemeinden	77
I. Aufgaben der niedersächsischen Samtgemeinde	78
1. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	78
2. Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	78
a) Flächennutzungsplanung, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomVG	79
b) Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen, die Erwachsenenbildung und die Einrichtung und Unterhaltung von Büchereien, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 NKomVG	80
c) Errichtung und Unterhaltung von Sportstätten, Gesundheitseinrichtungen sowie der Altenbetreuung, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 NKomVG	81
d) Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 NKomVG	82
e) Bau und Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 NKomVG	82
f) Die in § 13 für die Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwanges genannten Aufgaben, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 NKomVG	82
g) Die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 NKomVG	83
h) Die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Gesetz über gemeindliche Schiedsämter, § 98 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 NKomVG	84
i) Nach § 98 Abs. 1 S. 2 NKomVG übertragene Aufgaben	84
3. Unterstützungsaufgaben	85

a) Unterstützung und Beratung der Mitgliedsgemeinde, § 98 Abs. 4 NKomVG	85
b) Führung der Kassengeschäfte, Erhebung der gemeindlichen Abgaben, § 98 Abs. 5 S. 1 NKomVG	86
II. Aufgaben der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde	87
1. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	87
2. Geborene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	88
a) Nach den Schulgesetzen übertragene Aufgaben, § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 RIPGemO	89
b) Brandschutz und technische Hilfe, § 67 Abs. 1 Nr. 2 RIPGemO	89
c) Bau und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 RIPGemO	90
d) Bau und Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 RIPGemO	91
e) Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 6 RIPGemO	91
f) Ausbau und Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung, § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 RIPGemO	92
g) Flächennutzungsplanung, § 67 Abs. 2 RIPGemO	92
h) Verwirklichung des Verfassungsauftrags der Gleichberechtigung von Mann und Frau	93
3. Gekorene Selbstverwaltungsaufgaben	94
a) Nach § 67 Abs. 5 RIPGemO übertragene Aufgaben	94
b) Nach § 67 Abs. 3, 4 RIPGemO übernommene Aufgaben (Kompetenz-Kompetenz-Klausel)	95
4. Exkurs: Rückübertragungsmöglichkeit nach § 67 Abs. 6 RIPGemO	97
a) Formelle Voraussetzungen	97
b) Materielle Voraussetzung	99
5. Unterstützungsaufgaben	100
a) Unterstützung der Ortsgemeinden und wirtschaftlicher Ausgleich unter den Ortsgemeinden, § 67 Abs. 7 RIPGemO	100
aa) Unterstützung der Ortsgemeinden, die ihre Aufgaben nicht ausreichend erfüllen, § 67 Abs. 7 Hs. 1 RIPGemO	102
bb) Wirtschaftlicher Ausgleich unter den Ortsgemeinden, § 67 Abs. 7 Hs. 2 RIPGemO	103
b) Führung der Verwaltungsgeschäfte, § 68 Abs. 1 RIPGemO	104
c) Führung der Kassengeschäfte, § 68 Abs. 4 RIPGemO	105
d) Erfüllung der Aufgaben der Straßen- und Wegebaubehörde, § 68 Abs. 2 RIPGemO	106
e) Wahrnehmung der Verpflichtungen nach § 15 Abs. 2 und 4 RIPGemO	107

III. Aufgaben der sachsen-anhaltischen Verbandsgemeinden	107
1. Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	107
a) Gesetzlich übertragene Aufgaben	107
b) Freiwillige Übertragungsmöglichkeit der Mitgliedsgemeinden	110
2. Unterstützungsaufgaben der Verbandsgemeinde	110
IV. Vergleich und Zusammenfassung	112
1. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	112
2. Katalog der gesetzlich übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	113
3. Freiwillig übertragene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	117
4. Kompetenz-Kompetenz der zweiten Ebene	118
5. Unterstützungsaufgaben	118
C. Organe der Samt- und Verbandsgemeinden und ihre Legitimation	119
I. Organe der Samtgemeinden	119
II. Organe der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden	121
III. Organe der sachsen-anhaltischen Verbandsgemeinden	122
IV. Vergleich und Zusammenfassung	122
D. Koordinationsmechanismen zwischen den beiden gemeindlichen Ebenen	125
I. Samt- und Mitgliedsgemeinden	125
II. Verbands- und Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz	127
III. Verbands- und Ortsgemeinden in Sachsen-Anhalt	127
IV. Vergleichende Zusammenfassung	128
E. Finanzierung der verschiedenen Ebenen	129
I. Samt- und Mitgliedsgemeinden	130
II. Verbands- und Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz	133
III. Verbands- und Ortsgemeinden in Sachsen-Anhalt	135
IV. Zusammenfassung, vergleichende Analyse	135
F. Kennzeichnende Strukturelemente und Folgefragen	137
§ 4 Verwaltungsgemeinschaften als Gegenmodell am Beispiel Bayerns	139
A. Bildung und Rechtsstellung der Verwaltungsgemeinschaft in Bayern	140
I. Bildung	140
II. Landesrechtliche Rechtsstellung	143
B. Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft	144
I. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	144
II. Aufgaben des eigenen Wirkungskreises	145
III. Vorbereitung und Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden	147
IV. Beratung der Mitgliedsgemeinden	148

C. Organe der Verwaltungsgemeinschaft und ihre Legitimation	149
I. Die Gemeinschaftsversammlung	149
II. Der Gemeinschaftsvorsitzende und das Personal der Verwaltungsgemeinschaft	150
D. Kooperations- und Koordinationsmechanismen	152
E. Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft	153
F. Zusammenfassung und Vergleich mit den Samt- und Verbandsgemeinden	154

Teil 3

Die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	158
§ 5 Umfang und Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in der Rechtsprechung des BVerfG und der Literatur	158
A. Ausgestaltung in der Rechtsprechung des BVerfG	158
I. Ursprünge der Lehre von der institutionellen Garantie	158
II. Rechtssubjektsgarantie – Existenzielle Absicherung	160
III. Rechtsinstitutionsgarantie – Aufgabenbestand und Modus der Aufgabenerfüllung	163
1. Sachlich-gegenständlicher Aufgabenbereich der Gemeinde	164
2. Eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung	166
IV. Subjektive Rechtsstellungsgarantien – Durchsetzungsmechanismus	168
V. Eingriffsdogmatik des BVerfG	168
VI. Die Kern- und Randbereichsdogmatik des BVerfG als Schranken-Schranke	171
1. Der Kernbereich	171
a) Aufgabenbestand	171
b) Modus der Aufgabenerfüllung	174
2. Der Randbereich	174
a) Aufgabenbestand	175
b) Modus der Aufgabenerfüllung	176
B. Kritik an der Deutung der Selbstverwaltung als institutionelle Garantie	178
I. Unzulänglichkeiten der Lehre von den institutionellen Garantien im Allgemeinen	179
1. Keine präzise Beschreibung der Voraussetzungen und Folgen institutioneller Garantien	179
2. Entgegenstehende grundgesetzliche Systematik	181
II. Unzulänglichkeiten der Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie als institutionelle Garantie	182
1. Einwände aus der Entstehungsgeschichte des Art. 28 Abs. 2 GG	182
2. Einwände aus den Prämissen der Lehre der institutionellen Garantie	183

3. Überprüfung von Gebietsänderungen anhand der Kern- und Randbereichslehre	184
4. Erstreckung des Gesetzesvorbehalts auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	186
5. Die Kernbereichslehre als Schein-Schranke für legislative Eingriffe in die Aufgabengarantie	187
6. Kern- und Randbereichsdogmatik als wirksamer Schutz der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung?	190
7. Zwischenergebnis: Unzulänglichkeit der Kern- und Randbereichsdogmatik	193
III. Verbleibende Bedeutung der institutionellen Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie – Wandel in der neueren Rechtsprechung	193
C. Weitere Ansätze zur Bestimmung der Selbstverwaltungsgarantie aus der Literatur	194
I. Objektive kompetenzrechtliche Deutung	194
II. Subjektivrechtliche Deutung	196
D. Kritik an den bisherigen Ansätzen zur Auslegung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ...	197
I. Fehlende Definition des Begriffs Gemeinde	197
II. Schwerpunktmäßige Behandlung des Verhältnisses Staat – Gemeinde	201
III. Sachlich-inhaltliche Verengung auf die verwaltungsorganisatorische Funktion der Gemeinden	204
IV. Konzentration auf die Dogmatik der abwehrrechtlichen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung	205
1. Besondere Bedeutung der Verfassungsauslegung bei „rechtsgeprägten“ Gewährleistungsgegenständen	206
2. Konsequenzen für die Auslegung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	207
3. Fehlende Bindung des Gesetzgebers mittels eines Leitbilds der Gemeinde i. S. d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	209
§ 6 Eigener Vorschlag: Funktioneller Ansatz zur Entwicklung eines Leitbilds der Gemeinde	211
A. Grundlagen	211
B. Verfassungsrechtliche Funktionen	215
I. Integrative Funktion	215
1. Integrationsfunktion auf gesamtstaatlicher Ebene	215
2. Integrationsfunktion auf Gemeindeebene	220
a) Örtliche Gemeinschaft als Bezugspunkt für die gemeindlichen Aufgaben	221
b) Örtliche Gemeinschaft als Bedingung für die integrative Funktion der Gemeinden aus subjektiver Perspektive	223
c) Örtliche Gemeinschaft als sozialer Verband	224
d) Örtliche Gemeinschaft als Raum der Identifikation und des Ausgleichs divergierender Interessen	227

e) Räumlicher Umfang örtlicher Gemeinschaft	230
3. Ergebnis: Örtliche Gemeinschaft als Maßstab für Kommunalreformen ..	234
a) Gebietsbestand	235
b) Aufgabenverteilung	235
c) Verwaltungsorganisation	236
II. Dezentralisierungsfunktion und ihre verfassungsrechtlichen Implikationen ..	237
1. Sicherung von Freiheitsräumen	237
2. Einbeziehung des lokalen Sachverständes	239
3. Entlastungsfunktion	241
4. Ergebnis: Dezentralisierungsfunktion als Maßstab für die Verwaltungs- organisation	241
III. Demokratische Funktion der Gemeinden	242
1. Verbindung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Demokratie- prinzip	242
2. Bestimmung des hinreichenden Legitimationsniveaus nach überkommener Anschauung	244
a) Einordnung des kommunalen Legitimationssystems in die klassischen Legitimationsmodi	245
b) Institutionell-funktionelle Legitimation	246
c) Organisatorisch-personelle Legitimation	247
d) Sachlich-inhaltliche Legitimation	249
aa) Übertragener Wirkungskreis	250
bb) Eigener Wirkungskreis	251
e) Ergebnis: Hinreichendes Legitimationsniveau auch der kommunalen Verwaltung	253
3. Kommunale Legitimation als eigener Legitimationstyp	254
a) Prozesshafter Charakter der „richtigen“ Entscheidungsfindung	256
b) Einwirkungsformen des Gemeindevolks auf kommunale Entschei- dungen	259
c) Bedeutung der Einflussmöglichkeiten	261
4. Ergebnis: Demokratische Funktion als Maßstab für Gebietsgröße, Leis- tungsfähigkeit und Binnenorganisation	262
C. Verwaltungsorganisatorische Funktionen	265
I. Kommunale Selbstverwaltung als Teil der (Landes-)Exekutive	266
II. Verwaltungsorganisation zur Erledigung der eigenen Aufgaben	268
III. Ergebnis: Grenzen aus der verwaltungsorganisatorischen Funktion der Ge- meinden für Aufgabenübertragungen und Organisationsbestimmungen	269
1. Maßstäbe und äußere Grenzen der binnenorganisatorischen Ausgestaltung	270
2. Innere Maßstäbe aus den verfassungsrechtlichen Funktionen	273

D. Zusammenfassung: Leitbild Gemeinde	275
I. Gemeindegebiet	276
II. Aufgabenbestand	278
III. Eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung	278
IV. Die Unteilbarkeit der örtlichen Gemeinschaft und der Gemeinde als ihre rechtliche Fortsetzung	281
E. Operationalisierung des Leitbilds durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	283
§ 7 Folgerungen aus dem Leitbild für Gebiet, Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerledigung in einem gemeindlichen Zwei-Ebenen-System	286
A. Verhältnismäßigkeit der Ausgestaltung der Samt- und Verbandsgemeinden	287
I. Mittel zur Stärkung der Verwaltungskraft oder: Wer ist hier eigentlich die Gemeinde?	287
II. Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden der ersten Ebene ...	289
1. Verfolgung zulässiger Zwecke?	290
2. Geeignetheit der Mittel	290
3. Angemessenheit der Eingriffe	291
4. Ergebnis	293
B. Verhältnismäßigkeit der Ausgestaltung der bayerischen Verwaltungsgemeinschaft	294
<i>Teil 4</i>	
Thesen	296
Literaturverzeichnis	305
Sachwortverzeichnis	332