

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Einführung	17
A. Gemeinden in ihrer „einzelmündlichen Isoliertheit“? Forschungsfragen und Erkenntnisinteresse	17
B. Begriffs(er)klärungen	21
I. Begriff der Zwischengemeindlichkeit	22
II. <i>Rechtspflicht</i> , <i>Abwehranspruch</i> oder doch zwischengemeindliche Konfliktbewältigung?	29
C. Gang der Untersuchung	35

Zweiter Teil

Gesetzliche Instrumente zur Bewältigung von zwischengemeindlichen Konflikten	37
A. Gesetzliche Konfliktlösungsinstrumente in verschiedenen Referenzgebieten	41
I. Bauleitplanung	41
II. Gemeindliche Wirtschaftsbetätigung	167
III. Aktivitäten von Sparkassen	229
B. Zwischengemeindliches Abwägungsgebot	261
I. Referenzgebietsübergreifende Konfliktkonstellationen	264
II. Unzulänglichkeiten der Pflicht zur „Berücksichtigung“ nachbargemeindlicher Belange als Modell zwischengemeindlicher Konfliktbewältigung	265
III. Zwischengemeindliches Abwägungsgebot als problemadäquates Instrument zwischengemeindlicher Konfliktbewältigung	266
C. Resümee	301

Dritter Teil

Bundesverfassungsrechtliche Fundierung von zwischengemeindlichen Konfliktbewältigungsinstrumenten	303
A. Akteursbezogene Differenzierungen	306

I. Handeln der Gemeinden selbst	306
II. Handeln der Gesetzgeber und anderer (staatlicher) Akteure	307
B. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für das Handeln der verschiedenen Akteure	309
I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für das Handeln der Gemeinden – (unvermittelte) zwischengemeindliche Konfliktbewältigung	309
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für das Handeln der staatlichen Akteure im engeren Sinne – legislativ, judikativ und exekutiv vermittelte zwischengemeindliche Konfliktbewältigung	403

Vierter Teil

Schlussbetrachtung	553
(Haupt-)Thesen	558
Zusammenfassung	559
Schrifttumsverzeichnis	571
Sachverzeichnis	621

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführung	17
A. Gemeinden in ihrer „einzelgemeindlichen Isoliertheit“? Forschungsfragen und Erkenntnisinteresse	17
B. Begriffs(er)klärungen	21
I. Begriff der Zwischengemeindlichkeit	22
II. Rechtspflicht, Abwehranspruch oder doch zwischengemeindliche Konfliktbewältigung?	29
1. Handlungsraumbegrenzung und Rechtspflichten der handelnden Gemeinden	29
2. Abwehransprüche der auswirkungsbetroffenen (Nachbar-)Gemeinden	30
3. Zwischengemeindliche Konfliktbewältigung – Metaebene mit Differenzierungspotential	32
C. Gang der Untersuchung	35

Zweiter Teil

Gesetzliche Instrumente zur Bewältigung von zwischengemeindlichen Konflikten 37

A. Gesetzliche Konfliktlösungsinstrumente in verschiedenen Referenzgebieten	41
I. Bauleitplanung	41
1. Konfliktpotentiale – Effekte von Bebauungsplänen auf andere Gemeinden ..	44
a) Rechtliche Betroffenheiten und (nur) faktische Auswirkungen	44
aa) Rechtliche Betroffenheiten	46
bb) Faktische Auswirkungen	47
cc) Unmittelbare oder mittelbare Betroffenheiten und Auswirkungen ...	47
b) Rechtliche Betroffenheiten der Nachbargemeinde	50
c) Faktische Auswirkungen des Bebauungsplans der planenden Gemeinde	53
aa) Zunahme von Immissionsbelastungen	58
bb) Städtebaulich-relevante infrastrukturelle Folgelasten	58
cc) Städtebaulich-relevanter Kaufkraftabfluss und Erschweren nachbargemeindlicher Ansiedlungsbemühungen	60
dd) Nicht-rechtliche Durchkreuzung von nachbargemeindlichen Planungskonzepten	62

ee) Planung über den Eigenbedarf der planenden Gemeinde hinaus	63
d) Rechtliche (Folge-)Betroffenheiten der Nachbargemeinde	64
2. Konfliktlösungsstrategien des Baurechts – Gebot materieller zwischenge-	
meindlicher Abstimmung nach § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB	68
a) Norminhalt des § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB und sein Verhältnis zu § 1 Abs. 7	
BauGB	72
aa) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	73
(1) Abstimmung als Abwägungsentscheidung	73
(2) Eingreifschwelle von § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB	76
(3) Stufenweise Beschreibung des Verhältnisses von § 2 Abs. 2 S. 1	
BauGB zu § 1 Abs. 7 BauGB	77
bb) Eigene Überlegungen	89
(1) § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB als materielle Rechtmäßigkeitsvoraus-	
setzung	89
(2) Abstimmen als gesetzestechnisch notwendige Umformulierung	
einer Abwägungsentscheidung	94
(3) § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB rein deklaratorisch oder überflüssige Dop-	
pelung?	98
(a) Abwägungserheblichkeit nachbargemeindlicher Belange für	
§ 1 Abs. 7 BauGB	101
(b) Rechtsschutzgewährungsfunktion von § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB	
103	
(c) Subjektivierter bikriterieller Abstimmungsentscheidung ge-	
meindenachbarlicher Belange	127
b) Eingreifen und Verletzen des Abstimmungsgebots	137
aa) Voraussetzungen und Inhalt des Abstimmungsanspruchs	138
(1) Voraussetzungen des Abstimmungsanspruchs	138
(a) Keine rechtliche Verfestigung nachbargemeindlicher Interessen	
138	
(b) Abstimmung nur mit Belangen „benachbarter Gemeinden“	
141	
(c) Ausschließliche Beachtlichkeit von städtebaulichen Interessen	
142	
(d) Erreichen einer bestimmten Intensitätsschwelle der Beein-	
trächtigung	149
(2) Inhalt des Abstimmungsanspruchs	152
bb) Unabgestimmtheit als Voraussetzung des Unterlassungs- und Abwehr-	
anspruchs	155
3. Gebot zwischengemeindlicher formeller Abstimmung nach § 4 BauGB	164
4. Resümee	165
II. Gemeindliche Wirtschaftstätigkeit	167
1. Konfliktpotentiale – außergebietliche und überörtliche Wirtschaftstätigkeiten	
169	
a) Betätigung für die eigenen Gemeindeeinwohner auf dem eigenen Gemeinde-	
gebiet	170

b) Betätigung für fremde Gemeindeeinwohner auf dem eigenen Gemeindegebiet	171
c) Betätigung auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde für die eigenen Gemeindeeinwohner	171
d) Betätigung auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde für fremde Gemeindeeinwohner	172
e) Disharmonien infolge gemeindewirtschaftlicher Betätigung	173
2. Konfliktlösungsstrategien des Gemeindewirtschaftsrechts – gemeindewirtschaftliches Gebietsprinzip	173
a) Inhalt, normative Verortung und Rigidität des gemeindewirtschaftlichen Gebietsprinzips	176
aa) Zulässigkeitsvoraussetzungen gemeindewirtschaftlicher Betätigung und ihre gebietliche Begrenzungswirkung	178
(1) Begriff der gemeindlichen Wirtschaftsbetätigung i. S. d. § 107 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GO NRW	180
(2) Wirtschaftliche Betätigung nur zur „Erfüllung ihrer Aufgaben“ ..	184
(3) Räumlich begrenzende Wirkung der übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen in § 107 GO NRW	193
(4) Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigungen außerhalb des Gemeindegebiets	197
(5) Außergebietlichkeit der Wirtschaftsbetätigung	205
bb) Gemeindewirtschaftliches Gebietsprinzip	211
b) Einfachrechtliches Gebietsprinzip als Instrument zwischengemeindlicher Konfliktbewältigung	212
aa) Gemeindewirtschaftliche Interessenwahrungsklausel	212
(1) Interessen der betroffenen Gemeinde	213
(2) Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie als Maßstab für berechnigte (nachbar-)gemeindliche Interessen	215
(3) Konfliktbewältigung durch „Interessenwahrung“	219
bb) Gesetzliche Abwehransprüche und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit	226
3. Resümee	227
III. Aktivitäten von Sparkassen	229
1. Bedeutung des Sparkassenrechts neben dem Gemeindewirtschaftsrecht	233
2. Konfliktpotentiale – außergebietliche Sparkassentätigkeiten und Sparkassenorganisationsentscheidungen mit Effekten auf Nachbargemeinden	234
a) Geld- und kreditwirtschaftliche Betätigungen der Sparkassen	235
b) Organisationsentscheidungen von Sparkassen – Eröffnung einer Sparkassenzweigstelle oder die Beibehaltung historischer Gemengelagen	237
c) Zwischengemeindlichkeit der genannten Konflikte	240

3. Konfliktlösungsstrategien des Sparkassenrechts – sparkassengesetzliches Regionalprinzip	242
a) Inhalt, normative Verortung und Rigidität des sparkassengesetzlichen Regionalprinzips	242
aa) Gesetzliche Regelungen zur Sparkassenorganisation	248
(1) Sparkasenerrichtung	248
(2) Haupt- und Zweigstellenerrichtung	248
(3) Bewältigung von neugliederungsbedingten oder historisch gewachsenen Sparkassengemengelagen	253
bb) Gesetzliche Regelungen zur geschäftlichen Betätigung der Sparkassen am Beispiel des Aktivgeschäfts	254
b) Gesetzliche Abwehransprüche sowie ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit ..	259
4. Resümee	260
B. Zwischengemeindliches Abwägungsgebot	261
I. Referenzgebietsübergreifende Konfliktkonstellationen	264
II. Unzulänglichkeiten der Pflicht zur „Berücksichtigung“ nachbargemeindlicher Belange als Modell zwischengemeindlicher Konfliktbewältigung	265
III. Zwischengemeindliches Abwägungsgebot als problemadäquates Instrument zwischengemeindlicher Konfliktbewältigung	266
1. Geringe Fremdprogrammierung potentiell störenden gemeindlichen Handelns ..	268
2. Abwägung als Methode der rationalen, selbstprogrammierten Rechtserzeugung ..	274
a) Rationalitätserwartungen an Verwaltungshandeln	275
b) Abwägung als ein im Recht ubiquitärer Modus rationaler Entscheidungsfindung	276
3. Von der Selbst- zur Fremdprogrammierung: Abwägungsgebote	281
a) Explizite und implizite Abwägungspflichten – Abwägungsgebote im Rechtsraumbedeutsamer Planungen	282
b) Implizite Abwägungspflicht gemeindenachbarlicher Belange – zwischengemeindliches Abwägungsgebot	288
4. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle zwischengemeindlicher Abwägung	290
C. Resümee	301

Dritter Teil

Bundesverfassungsrechtliche Fundierung von zwischen-gemeindlichen Konfliktbewältigungsinstrumenten	303
A. Akteursbezogene Differenzierungen	306
I. Handeln der Gemeinden selbst	306
II. Handeln der Gesetzgeber und anderer (staatlicher) Akteure	307

B. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für das Handeln der verschiedenen Akteure	309
I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für das Handeln der Gemeinden – (unvermittelte) zwischengemeindliche Konfliktbewältigung	309
1. Überschneidungsloses Nebeneinander von Zuständigkeits- und Kompetenzbereichen der Gemeinden	315
a) Verfassungsunmittelbarer Aufgabenbestand der Gemeinden	316
b) Zwischengemeindliche Konflikte trotz überschneidungslosen Nebeneinanders gemeindenachbarlicher Zuständigkeiten und Kompetenzen	328
c) Vermeidung des zwischengemeindlichen Konflikts durch verfassungsunmittelbare Reduzierung des gemeindlichen Aufgabenbestands	331
2. (Unvermittelte) zwischengemeindliche Konfliktbewältigung	335
a) (Rechts-)Theoretische Analyse des zwischengemeindlichen Anspruchsverhältnisses	337
b) Anspruchsvoraussetzungen etwaiger verfassungsunmittelbarer nachbargemeindlicher Ansprüche	340
3. Existenz verfassungsunmittelbarer (Unterlassungs-)Ansprüche im Horizontalverhältnis	346
a) Anspruch der Nachbargemeinden auf Unterlassen von Eingriffen in die Aufgabengarantie	346
aa) Formaler Aufgabenentzug als Eingriff in den Aufgabenbestand	346
bb) Faktischer Aufgabenentzug als Eingriff in den Aufgabenbestand	348
b) Anspruch der Nachbargemeinden auf Unterlassen von Eingriffen in das modale Gewährleistungselement	350
aa) Gewährleistungsumfang des modalen Gewährleistungselements	355
bb) Eingriff in das modale Gewährleistungselement durch die handelnde Gemeinde	364
cc) Zwischengemeindliche Schutzrichtung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ..	364
(1) Forschungsstand zur zwischengemeindlichen Schutzrichtung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	366
(2) Eigene Überlegungen	375
(a) Normtext von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	375
(b) Norminterne Systematik von Art. 28 GG	378
(c) Normexterne Regelungssystematik von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG – Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) ..	385
(d) Verfassungsbindung und Vorrang der Verfassung	392
(e) Konfusionsargument	394
(f) Ideengeschichtliches und historisches Bedrohungsszenario ..	395
(g) Resümee	401
4. Keine verfassungsunmittelbare zwischengemeindliche Konfliktbewältigung durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	402

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für das Handeln der staatlichen Akteure im engeren Sinne – legislativ, judikativ und exekutiv vermittelte zwischengemeindliche Konfliktbewältigung	403
1. Referenzproblem: Übergriffige Private und die grundrechtliche (mittelbare) Drittwirkung	404
2. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Gesetzgeber – Primat der legislativ vermittelten generellen zwischengemeindlichen Konfliktbewältigung	412
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an nicht-zuständigkeits- und nicht-kompetenzerweiternde Regelungen der Gesetzgeber	413
aa) Pflicht zum schützenden Tätigwerden zugunsten von Nachbargemeinden	413
(1) Herleitung verfassungsrechtlicher Protektionspflichten zugunsten der (Nachbar-)Gemeinden auf Grundlage von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	414
(2) Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Bestehens der Protektionspflicht	421
(a) Übergriff auf den Schutzgegenstand	421
(b) Rechtsfolgen des Bestehens einer Protektionspflicht	424
(3) Verfassungsrechtliches Anforderungsprofil für den Erlass von Schutznormen – Relationalitäten	436
(a) Formelle Verfassungsbindungen	436
(b) Ambivalente Wirkweise gesetzlicher Schutzmaßnahmen im gemeindenachbarlichen Verhältnis	437
(c) Verfassungsrechtliches Anforderungsprofil für Schutzmaßnahmen aus Sicht von Nachbargemeinden	440
(d) Verfassungsrechtliches Anforderungsprofil für Schutzmaßnahmen aus Sicht von übergriffigen Gemeinden	442
(e) Erfüllung der Protektionspflicht durch den Gesetzgeber als nicht rechtfertigungsbedürftige normative „Ausgestaltung“	445
(f) Normative Konstituierung des Schutzgegenstandes des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG durch den Erlass von Schutznormen	454
(g) Normative Konkretisierung der Eigenverantwortlichkeitsgarantie durch den Erlass von Schutznormen – ‚gemeindliche Handlungsinfrastrukturen‘	455
(h) Bindungen des Gesetzgebers bei Schaffung von normativen ‚Handlungsinfrastrukturen‘	459
(i) Mehr als Schaffung einer ‚Handlungsinfrastruktur‘ – verfassungsrechtliches Anforderungsprofil für Einschränkungen der Eigenverantwortlichkeitsgarantie	462
(4) Einzelne Regelungen der Referenzgebiete	466
bb) Anspruch auf schützende Konkretisierung des zwischengemeindlichen Verhältnisses gegenüber dem Gesetzgeber	473

cc) Abänderbarkeit schützender legislatorischer Konkretisierungsleistungen	474
dd) (Rechtspolitischer) Entwurf einer gesetzemediatisierten zwischengemeindlichen Konfliktbewältigung	480
b) Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen für zuständigkeits- und kompetenzerweiternde Regelungen der Gesetzgeber	484
aa) Begrenzung durch die Selbstverwaltungsrechte der Gruppe der handelnden Gemeinden	486
bb) Begrenzung durch die Selbstverwaltungsrechte der Gruppe von Nachbargemeinden	488
(1) Gewährleistungsumfang der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	489
(a) Betroffensein der Aufgabengarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	489
(b) Betroffensein des modalen Gewährleistungselements des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	491
(2) Eingriff in das modale Gewährleistungselement durch die Zuständigkeits- und Kompetenzerweiterung	492
(3) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der legislativen Zuständigkeits- und Kompetenzerweiterung	492
(a) Formelle Verfassungsmäßigkeit	492
(b) Gemeinwohlbindung des Gesetzgebers und ‚zwischen-gemeindliches Aufgabenverteilungsprinzip‘	493
(c) Zustimmung der Nachbargemeinden	494
(d) Sicherung finanzieller Mindestausstattung durch Ermöglichen gemeindlicher Eigeninitiative in Gestalt überörtlicher Wirtschaftsbetätigung?	495
(e) Sicherstellung flächendeckender Versorgung	498
(4) Einzelne Regelungen der Referenzgebiete	498
c) Resümee	500
3. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die staatliche Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit – exekutiv und judikativ vermittelte zwischengemeindliche Konfliktbewältigung für den Einzelfall	500
a) Rolle der Staatsaufsicht bei der Bewältigung von zwischengemeindlichen Konflikten	501
aa) Aufsichtliches Einschreiten bei Usurpation fremdgemeindlicher Zuständigkeiten und Kompetenzen der Nachbargemeinden	504
bb) Aufsichtliches Einschreiten bei sonstigem übergriffigen Handeln der Gemeinden	511
cc) Genehmigungserteilung von (potentiell) störendem gemeindlichen Handeln	517
b) Verwaltungsgerichtsbarkeit als Schlichtungsstelle von zwischengemeindlichen Konflikten	522

aa) Durchsetzung von gesetzlichen Ansprüchen im Horizontalverhältnis . . 525

bb) Durchsetzung von staatsaufsichtlichem Handeln zugunsten der Nachbargemeinde 528

cc) Abwehr von staatsaufsichtlichem Einschreiten durch die störende Gemeinde 530

dd) Abwehr von belastenden Genehmigungsentscheidungen der staatlichen Exekutive 532

ee) Klage auf Genehmigungserteilung 533

4. Leitlinien für aufsichtliches und gerichtliches Entscheiden – Gefahr struktureller Asymmetrie? 535

5. Bundesverfassungsprozessuale Durchsetzbarkeit der exekutiv, judikativ und legislativ vermittelten zwischengemeindlichen Konfliktbewältigung 538

 a) Durchsetzbarkeit legislativ vermittelter verfassungsrechtlicher Konfliktbewältigung nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG i. V.m. § 91 BVerfGG 538

 aa) Kontrollgegenstand der Bundeskommunalverfassungsbeschwerde .. 539

 bb) Kontrollmaßstab und Kontrolldichte der Bundeskommunalverfassungsbeschwerde 543

 b) Bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsschutz bei Verfehlung exekutiv und judikativ vermittelter zwischengemeindlicher Konfliktbewältigung 549

6. Resümee 551

Vierter Teil

Schlussbetrachtung 553

(Haupt-)Thesen 558

Zusammenfassung 559

Schrifttumsverzeichnis 571

Sachverzeichnis 621