

Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform

– zur dogmatischen Einordnung des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz –

**von
Dr. Gerd-Jürgen Richter**

**Verlag W. Kohlhammer
Deutscher Gemeindeverlag**

GLIEDERUNG

	Seite
GANG DER UNTERSUCHUNG	1
I. TEIL: DAS REFORMPROBLEM	4
1. Kapitel: DIE GELTENDE AUFGABENVERTEILUNG	4
1. Allgemeines	4
1. Begriff	4
2. Gliederung	4
3. Zuständigkeit	5
II. Zuständigkeitsabgrenzung	6
1. Kriterien	6
2. Probleme	7
3. Reformbestrebungen	7
2. Kapitel: DIE ZIELE UND MASSTÄBE DER AUFGABENNEU- VERTEILUNG	8
I. Politische Ziele und Maßstäbe	8
1. Methode	8
2. Begriffsklärung	9
3. Ziele, Maßstäbe und Mittel der Landesregierungen	9
a) Bayern	9
b) Nordrhein-Westfalen	10
4. Ziele, Maßstäbe und Mittel der Spitzenverbände	11
a) Deutscher Städte- und Gemeindebund	11
b) Deutscher Landkreistag	12
5. Auswertung	13
II. Verwaltungswissenschaftliche Ziele und Maßstäbe	16
1. Bei F. Wagner	16
2. Bei E. Pappermann, W. Roters und E. Vesper	19
3. Wertungsprobleme	20
III. Aufgabenreform und Verfassung	22
1. Methode	22
2. Grundentscheidungen der Verfassung	23
a) Demokratieprinzip	24

b) Rechtsstaatsprinzip	25
c) Sozialstaatsprinzip	26
3. Verfassungsrelevanz der Leistungseffizienz	30
a) Methode	30
b) Durchführung	33
4. Bewertung der Reformmaßstäbe	37
5. Konsequenz für das politische Maßstabssystem	39
3. Kapitel: DIE REFORMMODELLE	40
I. Verwaltungsverbund im Kreis	40
1. Ausgangslage	40
2. Aufgabenverteilung	41
3. Bindungswirkung	42
4. Stellung der Gemeinde im Verbund	42
II. Kreisentwicklungsplanung	43
1. Ausgangslage	43
2. Modelle	45
a) Modell mit absoluter externer Bindungswirkung	45
b) Modell mit relativer externer Bindungswirkung	46
c) Modell ohne externe Bindungswirkung	48
3. Übersicht	49
II. TEIL: DIE BEDINGUNGEN DES GRUNDGESETZES	50
4. Kapitel: ART. 28 ABS. 2 S. 1 GG ALS UNMITTELBARE VERFASSUNGSGARANTIE	50
I. Theorien zur Selbstverwaltung	50
1. Juristische Theorien	50
2. Interdisziplinäre Theorie	52
3. Kritik der interdisziplinären Theorie	54
4. Funktionen kommunaler Selbstverwaltung	58
5. Verfassungsverwirklichende Funktion	61
II. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als unmittelbare Verfassungsgarantie	62
1. Die h.M.: institutionelle Garantie	62
a) Begründung durch C. Schmitt und F. Klein	62
b) Ausbau	67
c) Bedeutung und Wirkung	71
2. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als unmittelbare Verfassungsgarantie	77

a) Begründung	77
b) Dogmatische Einordnung	86
III. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG als institutionelle Garantie	89
5. Kapitel: DIE VERFASSUNGSVERWIRKLICHENDE FUNKTION	91
I. Funktion im Bundesstaat	91
1. Homogenitätsprinzip	91
2. Verbindung des Art. 28 Abs. 1 mit Abs. 2 GG	92
3. Funktion	96
II. Funktion in der Demokratie	98
1. Bei der Willensvorabbestimmung	98
2. Bei der Willensverteilung	102
3. Bei der Willensverschränkung	107
III. Funktion der Grundrechtsergänzung	109
IV. Zusammenfassung	113
6. Kapitel: WORTLAUTINTERPRETATION DES ART. 28 ABS. 2 S. 1 GG	114
I. Interpretation der Rechtsprechung	114
1. Historische Auslegungsmethode	114
2. Subtraktionsmethode	116
3. Qualitative Methode	117
II. Interpretation der h.M. in der Literatur	117
1. Erster Interpretationsschritt	117
2. Zweiter Interpretationsschritt	118
III. Neuere Versuche in der Literatur	119
1. Immanente Inkonsistenz des Art. 28 Abs. 2 GG	119
2. Gemeindefreundliches Verhalten	120
3. Gemeinwohl, konkretisiert durch Art. 72 Abs. 2 GG analog	121
4. Verfassungsgestaltende Grundentscheidungen als Auslegungsmaßstäbe	122
IV. Eigene Interpretation	123
1. Vorverständnis	123
2. Allzuständigkeit	127
a) Kompetenzblock	127
b) Gesetzesrahmen	130
c) Problem der Örtlichkeit	131
3. Eigenverantwortlichkeit	136

a) Gesetzesrahmen	137
b) Betroffenheit	138
c) Relation	140
4. Zusammenfassung	146
5. Auswirkungen auf die geltende Aufgabenstruktur	147
a) Auf den Aufgabenbestand	147
b) Auf die Aufgabengliederung	148
6. Auswirkungen auf die Formen staatlicher Aufsicht	148
7. Auswirkungen auf die staatliche Planung	149
III. TEIL: KONSEQUENZEN FÜR DAS REFORMPROBLEM	151
7. Kapitel: VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT DER REFORMMODELLE	151
I. Verwaltungsverbund	151
1. Faktischer Verbund – das Problem des kommunalinternen subjektiven Rechts	151
a) Bei freiwilligen Aufgaben	152
b) Bei gesetzlich zugewiesenen Aufgaben	158
2. Institutionalisierte Verbund	158
II. Kreisentwicklungsplanung	161
1. Modell mit absoluter externer Bindungswirkung	161
2. Modell mit relativer externer Bindungswirkung	162
a) Kompetenzverlagerungen	162
b) Bindungswirkung über die Rechtsaufsicht	164
c) Genehmigungsvorbehalte	167
3. Modell ohne externe Bindungswirkung	169
8. Kapitel: AUSBLICK – MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN KOMMUNALINTERNER PLANUNG	169
I. Grenzen der Entwicklungsplanung	170
II. Aspekte einer verfassungskonformen kommunalinternen Planung	173
THESEN	180
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	183
LITERATURVERZEICHNIS	185
SACHWORTVERZEICHNIS	212