

Tobias Eggers

**Die Verzonung von Aufgaben,
Zuständigkeiten, Kompetenzen
und Befugnissen**

*Grenzen der legislativen Gestaltungsmacht
auf kommunaler Ebene*

Verlag Dr. Kovač

**Hamburg
2011**

Inhaltsverzeichnis:

TEILA - GRUNDLAGEN	13
<i>I. Einleitung</i>	<i>13</i>
a. Initial für die Arbeit.....	13
b. Begrenzung des Gegenstandes.....	20
c. Gang der Untersuchung.....	21
<i>II. Vorhaben der Strukturveränderung in NRW</i>	<i>23</i>
a. Historie der Verwaltungsreformen:.....	24
1. Gebietsreformen.....	24
2. Strukturreformen.....	26
3. Funktionalreformen.....	30
b. Aktuelle Reformaktivität des Gesetzgebers.....	32
<i>III. Begrifflichkeiten</i>	<i>34</i>
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>	<i>57</i>
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 Verzonen	83
2. Schutz durch Europarecht vor bundes- oder landesgesetzlicher Verzoning	87
b. Nationale Vorgaben	89
<i>II. Grenzen einer Verzoning 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 gemeindeverbandlichen Wahrnehmungsaufgabe: Legislative Gestaltungsmacht?	117
4) 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 örtlichen 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 Gemeindeeinwohner.....	259
(4) Identifikation der Gemeindeeinwohner	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