

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht

Herausgegeben von
Professor Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann
und Professor Dr. Friedrich Schoch

Band 41

HENKEL

Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben

Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben

Eine Herausforderung für die kommunale
Selbstverwaltung und ihre Dogmatik

von
Dr. Jörg Henkel



RICHARD BOORBERG VERLAG
STUTTGART • MÜNCHEN
HANNOVER • BERLIN • WEIMAR • DRESDEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-415-04574-3

E - ISBN 978-3-415-05049-5

© Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, 2010
Scharstraße 2
70563 Stuttgart
www.boorberg.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de
Druck und Verarbeitung: Druckhaus »Thomas Müntzer«,
Neustädter Straße 1–4, 99947 Bad Langensalza

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2010 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen; Rechtsprechung, Schrifttum und kommunalisierende Aktivitäten der Landesgesetzgeber wurden bis einschließlich Juli 2010 berücksichtigt.

Entstanden ist die Arbeit während meiner ebenso vergnüglichen wie wissenschaftlich herausfordernden Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl meines Doktorvaters Professor Dr. *Martin Burgi*. Lieber Herr *Burgi*, Ihnen einen ganz herzlichen Dank für diese auch zwischenmenschlich sehr angenehme Zeit und Ihre überaus wohlwollende Unterstützung meiner juristischen Entwicklung – von der studentischen „Kopiermaus“ hin zum Nachwuchswissenschaftler!

Die Zeiten am Lehrstuhl wären nicht halb so schön gewesen ohne meine Kolleginnen und Kollegen, die mir allesamt zu guten Freunden geworden sind. Für das stets erheiternde Miteinander, das zudem ein um das andere Mal durch hochbrisante politische Auseinandersetzungen am Mittagstisch belebt und auf die Probe gestellt wurde, geht mein Dank an Frau *Brigitta Knust*, *Frauuke*, *Ilse*, *Pamela*, *Daniel*, *Hinnerk*, *Markus* und *Robin*. Ein wissenschaftlicher Gruß geht überdies an meine „Lerngruppe“ bzw. meinen „Doktorandenzirkel“, bestehend aus *Simona*, *Kati* und *Arnim*.

An Herrn Professor Dr. *Markus Kaltenborn* ist ein großes Dankeschön für die Erstellung des Zweitgutachtens und die überaus freundliche Begleitung meines Promotionsvorhabens zu richten.

Die Aufnahme meiner Arbeit in die hiesige, hoch renommierte Schriftenreihe zum deutschen und europäischen Kommunalrecht bedeutet für mich eine große Ehre; dafür sei den beiden Herausgebern, Herrn Professor Dr. *Friedrich Schoch* und Herrn Professor Dr. Dr. h. c. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, ebenso wie dem Deutschen Landkreistag (dort in besonderer Weise Herrn Professor Dr. *Hans-Günter Henneke*), der die Veröffentlichung meiner Arbeit durch die Gewährung eines sehr großzügigen Druckkostenzuschusses unterstützt hat, sehr gedankt.

Zu guter Letzt möchte ich mich von ganzem Herzen bei meinen lieben Eltern und meiner lieben Schwester bedanken für ihre unschätzbar wertvollen Impulse für meine menschliche wie geistige Entwicklung und für ihre uneingeschränkte Unterstützung – auch und gerade in manch dunklen Momenten des (Selbst-)Zweifels. Ihnen sei daher diese Arbeit gewidmet.

Bochum, im August 2010

Jörg Henkel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
1. Kapitel: Inhalte und Ziele der Untersuchung	25
A. Thematische Einführung	25
I. Die Reform der Verwaltung als Hauptanwendungsfeld von Kommunalisierungen	25
II. Begriffsverständnis	28
1. Allgemeiner Rahmen	28
2. Definition	29
3. Ausgrenzungen	32
III. Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben als ausschließ- lich den Ländern offen stehende Option der Reformierung der Verwaltungszuständigkeiten	33
1. Kommunalisierungen als Funktionalreformen	33
2. Die Rolle des Bundes	35
IV. Die Kommunalisierungsidee – Chancen, aber auch Risiken	36
1. Erwartungen	36
2. Befürchtungen	42
B. Anlass und Gang der Untersuchung	43
I. Wissenschaftliches Anliegen	43
II. Untersuchungsinhalte	48
1. Darstellungsablauf	48
2. Der Umgang mit (landesverfassungs)spezifischen Aspekten der Konnexitätsbestimmungen innerhalb der Entfaltung des Rechtsrahmens	48
3. Ausklammerung abstrakter Rechtsschutzkonstellatio- nen, Bedeutung der Rechtsprechung für die Dogmatik der kommunalen Selbstverwaltung	49
C. Praktische Dimension des Themas	51
2. Kapitel: Kommunalisierung – eine systematische Entfaltung	55
A. Grundlagen der systematischen Entfaltung	55
I. Kommunalisierungsgegenstand: Die Staatsaufgabe	55
1. Generelle Voraussetzungen und (begriffliche) Folgen staatlichen Agierens	56
2. Die Kommunen im deutschen Staats- und Verwaltungs- aufbau	59
a) Der Aufbau der Staats- und Verwaltungsorganisa- tion und seine begriffliche Erfassung	59

b)	Keine Friktionen zwischen kommunaler Selbstverwaltung und mittelbarer Staatsverwaltung	60
3.	Modus- und wahrnehmungsbedingte Differenzierung zwischen den Staatsaufgaben	63
II.	Die Systematik der kommunalen Aufgaben bzw. der kommunalen Aufgabenwahrnehmung	66
1.	Das dualistische Aufgabensystem	69
a)	Wesensmerkmale	69
b)	Umsetzung auf Länderebene, das „Qualifizierungsproblem“ in Mecklenburg-Vorpommern	71
2.	Das monistische Aufgabensystem	73
a)	Wesensmerkmale	73
b)	Umsetzung auf Länderebene	76
c)	Das „berühmte“ Problemfeld der „Pflichtaufgaben (zur Erfüllung) nach Weisung“	79
III.	Die bisherige Systematisierung der verschiedenen Kommunalisierungsformen	84
IV.	Zwischenergebnis	86
B.	Typen unechter Kommunalisierungen	86
I.	Die Kommunalverwaltung im Auftrag des Landes (Landesauftragsverwaltung)	87
1.	Wesensmerkmale/Funktionsweise	87
2.	Anwendungsfälle	92
3.	Analyse und kritische Würdigung weiterer Systematisierungsansätze – auch und gerade im Lichte der „Kommunalisierungsidee“	93
a)	Kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff der „Fremdverwaltung“	94
aa)	Kein kommunales Handeln im fremden Namen oder mit Fremdbezug	94
bb)	Weitgehender Gleichlauf der Kommunalaufgaben qua verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalinternen Organisation	95
cc)	Weitgehender Gleichlauf zwischen den Kommunalaufgaben qua einfachrechtlichen Restriktionen der externen Steuerung (Fachaufsicht)	99
dd)	Schlussfolgerung	100
b)	Kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff der „Rechtsträgerleihe/Rechtsträgerbeleihung“	102
4.	Die Organkompetenz	105
a)	Synopse der Rechtslage	105
b)	Analyse	109

5.	Zwischenergebnis	110
II.	Die Organleihe	111
1.	Wesensmerkmale/Funktionsweise	111
2.	Anwendungsfälle	113
3.	Analyse im Lichte der „Kommunalisierungs- idee“	114
4.	Die evidente Asymmetrie im Verhältnis der gesetzge- berischen Behandlung der Kreise zu der gesetzgeberischen Behandlung der kreisfreien Städte (Stadtkreise)	117
a)	Gründe für die Ungleichbehandlung	117
aa)	Historisches und Aktuelles	117
bb)	Anschauungsbeispiele aus der gesetzgeben- den Praxis: divergierende und parallele Kom- munalisierungen	120
cc)	Fortbestehen der Gründe für die Ungleichbe- handlungen?	122
b)	Gleichbehandlungsimpulse im Falle paralleler Kommunalisierungen	123
c)	Gleichbehandlungsimpulse im Falle divergieren- der Kommunalisierungen	127
5.	Zwischenergebnis	129
III.	Die Angliederung einer staatlichen Sonderbehörde an eine Kommune	130
1.	Wesensmerkmale/Funktionsweise	130
a)	Die Wahrnehmung der staatlichen Schulaufsicht durch eine angegliederte untere staatliche Sonder- behörde	131
aa)	Das rechtliche und tatsächliche Fundament der Staatsaufgabe „Schulaufsicht“	131
bb)	Die Funktionsweise der Angliederung auf dem Gebiet der Schulaufsicht und die dadurch bewirkte kommunale Beteiligung	134
b)	Allgemeine Wesensmerkmale einer Angliederung	139
2.	Angedachte und realisierte Anwendungsfälle	140
3.	Analyse im Lichte der „Kommunalisierungs- idee“	142
4.	Zwischenergebnis	143
C.	Typen echter Kommunalisierungen	144
I.	Die teilweise echte Kommunalisierung	145
1.	Wesensmerkmale/Funktionsweise	145
2.	Die Organkompetenz	147
a)	Synopse der Rechtslage	147
b)	Analyse	149
3.	Anwendungsfälle	150
4.	Analyse und Zwischenergebnis	151

II.	Die vollständig echte Kommunalisierung	152
1.	Wesensmerkmale/Funktionsweise	152
2.	Anwendungsfälle	153
D.	Konsequenzen der systematischen Entfaltung	154
I.	Plädoyer zur Vornahme einer vom jeweiligen Aufgabensystem unabhängigen Systematisierung von Kommunalisierungen	154
II.	Neue Begriffsbestimmung(en) im Lichte der „Kommunalisierungsidee“	158
3. Kapitel: Der Rechtsrahmen von Kommunalisierungen – Impulse, Maßstäbe und Grenzen		
A.	Vorüberlegungen zur Darstellung des Rechtsrahmens	161
I.	Darstellungsablauf	161
II.	Leitgedanke der Darstellung: Die Einschätzungsprärogative des kommunalisierenden Landesgesetzgebers	161
B.	Rechtsimpulse zur Vornahme von Kommunalisierungen	163
I.	Staatsstrukturprinzipien	164
1.	Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns	164
2.	Sozialstaatsprinzip	166
II.	Kommunalspezifische Sollensanordnungen	168
1.	Totalitätsprinzipien in den Landesverfassungen und/oder im Kommunalverfassungsrecht	168
2.	Weitere spezialgesetzliche Anstöße zur Durchführung von Funktionalreformen	171
3.	Sonstiges	172
III.	Zwischenergebnis	173
C.	Die vollständige bürgerschaftlich-partizipatorische Kommunalisierung – Maßstäbe und Grenzen	173
I.	Maßstäbe der <i>gemeindlichen</i> Selbstverwaltungsgarantie(n)	175
1.	Ausgangslage: Formelle Kommunalisierungsanforderungen, Gewährleistungsgehalte der Selbstverwaltungsgarantie(n)	175
2.	Bewertung im Lichte der bisherigen Selbstverwaltungsdogmatik	178
a)	Beeinträchtigung der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie	178
b)	Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben als in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftige Ausnahme einer verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabenverteilung?	181

3.	Dogmatische, prüfungsspezifische Auswirkungen der flächendeckenden Einführung von (strikten) Konnexitätsprinzipien	185
4.	Konnexität als „Freifahrtschein“ für Kommunalisierungen?	189
5.	Analyse im Hinblick auf die Aufgabendelegation als solche	193
a)	Keine Belastung durch die Pflicht zur Organisation	194
b)	Belastungen/Gefährdungslagen durch die Wahrnehmungspflicht nach außen?	196
c)	Schlussfolgerungen	199
6.	Zwischenergebnis	201
II.	Maßstäbe der <i>kreislichen</i> Selbstverwaltungsgarantie(n)	201
1.	Die Unterschiede zu den Gemeinden	201
a)	Die Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts und ihre Auswirkungen	202
b)	Die Kritik am Bundesverfassungsgericht	204
2.	(Isolierte) Betrachtung der landesverfassungsrechtlichen Ebene	206
3.	Zwischenergebnis und Auswirkungen auf die Untersuchung	208
III.	Zwischenfazit	209
1.	Revision des Verständnisses der Selbstverwaltungsgarantie(n) im Falle bürgerschaftlich-partizipatorischer Kommunalisierungen	209
2.	(Neu-)Entwicklung eines eigenständigen Prüfungsschemas	210
IV.	Der allgemeine Gleichheitssatz im Zusammenspiel mit dem Rechtsstaatsprinzip als eigenständige Grenze einer vollständigen bürgerschaftlich-partizipatorischen Kommunalisierung bzw. als Impuls „pro Landesstaatlichkeit“?	212
1.	Umschreibung und Ursprung der zu behandelnden Problematik	212
2.	Auflösung der Gleichheitsproblematik, zugleich: weitere Einordnung der kommunalen Selbstverwaltung in das gesamtstaatliche Gefüge	215
a)	Vorüberlegungen	215
aa)	Verfassungsrechtliche Durchbrechungen eines strikten, zentralistischen Gleichheitsgrundsatzes	215
bb)	Keine <i>zwangsläufige</i> Uneinheitlichkeitsgefahr durch bürgerschaftlich-partizipatorische Kommunalisierungen	217

b)	Gleichheitssichernde Bindungen der jeweils höheren (Staats-)Ebene	219
aa)	Die mit der Entscheidung zu Gunsten einer Ausübung von Staatsgewalt auf der untergeordneten (Staats-)Ebene entstehende „Garantenfunktion“	219
bb)	Keine Vorfeldwirkungen des allgemeinen Gleichheitssatzes	221
cc)	Konsequenzen aus den vorstehenden Ergebnissen und ihre Einordnung in den Gesamtkontext der Untersuchung	224
3.	Zwischenergebnis	227
V.	Das Gebot zu demokratischer Legitimation als eigenständige Grenze vollständiger bürgerschaftlich-partizipatorischer Kommunalisierungen?	227
1.	Ausgangslage: Veränderungen im Legitimationsniveau	227
2.	Antworten des Verfassungsrechts	231
3.	Zwischenergebnis	234
D.	Die teilweise realisierte bürgerschaftlich-partizipatorische Kommunalisierung – Maßstäbe und Grenzen	234
I.	Maßstäbe betreffend die Zulässigkeit („Ob“) einer teilweise realisierten bürgerschaftlich-partizipatorischen Kommunalisierung	235
1.	(Landes-)Verfassungsrechtliche und tatsächliche Ausgangslage	235
2.	Konsequenz: Keine abweichenden Anforderungen der Selbstverwaltungsgarantien	238
II.	Verfassungsrechtliche Gebote hinsichtlich des Bestehens und der Reichweite von Weisungsrechten	240
1.	Vollständige gesetzgeberische Freiheit oder doch eine Pflicht zur Anordnung von (fachaufsichtlichen) Weisungsrechten?	240
2.	Auflösung des Widerspruchs	241
III.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an (unbeschränkte) Weisungsrechte	243
1.	Ausgangspunkt: Die Totalitätsprinzipien im Landesverfassungsrecht	243
2.	Herleitung eines Rechtfertigungserfordernisses zu Lasten des kommunalisierenden Landesgesetzgebers und insoweit einzuhaltende Anforderungen	245
3.	Ausklammerungen	248

IV.	Das quantitative wie qualitative Verhältnis der weisungsgebundenen zu den weisungsfreien Kommunalaufgaben als „Kommunalisierungsgrenze“?	249
1.	Die „Verstaatlichungsgefahr“	249
2.	Grundsatzkritik an diesem Ansatz	250
3.	Keine Übertragbarkeit der zu den Trägern funktionaler Selbstverwaltung geäußerten Ansätze	252
4.	Fazit	253
V.	Das verfassungs- und/oder einfachrechtliche Verständnis der Kommunalorgane bzw. ihr Verhältnis zueinander als „Kommunalisierungsgrenze“?	253
1.	Ausgangslage: Kommunalisierungen im bestehenden System des (Kommunal-)Verfassungsrechts	253
2.	Die drohende „Denaturierung“ der kommunalen Selbstverwaltung	256
a)	Anknüpfungspunkte	256
b)	Widerlegung der „Denaturierungsthese“ im Hinblick auf das Hauptverwaltungsorgan	257
c)	Widerlegung der „Denaturierungsthese“ im Hinblick auf eine Preisgabe der politischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung	259
3.	Fazit	261
VI.	Zwischenergebnis	262
E.	Die Vollzugskommunalisierung – Maßstäbe und Grenzen	263
I.	Die Organleihe	264
1.	Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, Friktionen mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip	264
2.	Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung	265
a)	Kriterien	265
b)	Die Organleihe als rechtlich nur im Ausnahmefall gestattete Kommunalisierungsform	266
c)	Keine Freistellung vom Rechtfertigungserfordernis im Falle der Eingliederung von Sonderbehörden,	
	Fazit	268
II.	Die Angliederung	269
1.	Herleitung einer nur ausnahmsweise möglichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung	269
2.	Fazit	272
III.	Zwischenergebnis	273

4. Kapitel: Kommunalisierungsfolgefragen	275
A. Die Landesstaatlichkeit – Entwicklungsoffenheit oder doch Grenze künftiger Kommunalisierungen?	276
I. Der verfassungsrechtlich vorgegebene Rahmen	276
II. Kommunalisierungen als Organisationsvorgänge innerhalb der Landesexekutive	277
B. Anforderungen an und Folgen für die Kommunalaufsicht als landesstaatliche Angelegenheit	278
I. Funktion und Wandel der Kommunalaufsicht	278
II. Veränderungen auf Grund von Kommunalisierungen?	280
C. Verfassungsrechtliche Gebote zur späteren Neujustierung der Zuordnung der Kommunalaufgaben	282
I. Beweggründe	282
II. Das Gebot zur „Revision“ der Aufgabenzuordnung	283
D. Änderungen im System der kommunalinternen Kompetenzverteilung	285
I. Beweggründe	285
II. Systemanpassungen mit Rücksicht auf weisungsgebundene Kommunalaufgaben	286
1. Vorschläge im Schrifttum ...	286
2. ... und ihre Bewertung	288
3. Eigener Regelungsvorschlag	290
III. Systemanpassungen mit Rücksicht auf weisungsfreie Kommunalaufgaben	292
E. Die „Ent-Kommunalisierung“ (Aufgabenzug)	293
I. Der Aufgabenzug aus der Perspektive des Grundgesetzes	294
II. Der Aufgabenzug aus der Perspektive des Landesverfassungsrechts	296
1. Die Schwierigkeiten bei der Interpretation	296
2. Auflösung der Problematik ...	297
a) ... im Hinblick auf die Gemeindeaufgaben	297
b) ... im Hinblick auf die Kreisaufgaben	300
III. Fazit	302
5. Kapitel: Zusammenfassung und Fazit	303
A. Rückblick	303
B. Herausforderungen und Lösungsansätze für die Dogmatik der kommunalen Selbstverwaltung	303
C. Herausforderungen und Lösungsansätze für den Landesgesetzgeber und für die Kommunen (kommunale Selbstverwaltung)	306
D. Ausblick	309
Literaturverzeichnis	311

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz/Absätze
AGVwGO NRW	Nordrhein-Westfälisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung vom 26. 03. 1960 (GV. NW. S. 47, 68), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 02. 2008 (GV. NRW. S. 162)
a. F.	alte(r) Fassung
allg.	allgemein(es)
Amtsbl.	Amtsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz vom 07. 08. 1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05. 02. 2009 (BGBl. I S. 160)
Art.	Artikel
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 07. 1985 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. 03. 2009 (BGBl. I S. 556)
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. 05. 2000 (GVBl. S. 414, 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 07. 2007 (GVBl. S. 533)
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 08. 1998 (GVBl. S. 796), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom 27. 07. 2009 (GVBl. S. 400)
BayLKO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 08. 1998 (GVBl. S. 826), zuletzt geändert durch § 11 des Gesetzes vom 27. 07. 2009 (GVBl. S. 400)
BayLT-Drs.	Drucksachen des Bayerischen Landtages
BaySchulFG	Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz vom 31. 05. 2000 (GVBl. S. 455, 633), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. 07. 2009 (GVBl. S. 400)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 15. 12. 1998 (GVBl. S. 991), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. 11. 2003 (GVBl. S. 817)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Bes.	Besondere(s)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. 01. 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 09. 2009 (BGBl. I S. 3161)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 09. 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 08. 2009 (BGBl. I S. 2723)
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
dems.	demselben
dens.	denselben
ders.	derselbe
dms	der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DJT	Deutscher Juristentag e. V.
DÖD	Der öffentliche Dienst
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
et al.	<i>et alii</i> (und andere)
FDP	Freie Demokratische Partei
FDP/DVP	Freie Demokratische Partei/Demokratische Volkspartei
f.	folgende
ff.	folgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote(n)
FRGG Bbg	Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg (Funktionalreformgrundsätze-gesetz) vom 30. 06. 1994 (GVBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03. 04. 2009 (GVBl. I S. 26, 57)
FS	Festschrift

GBL.	Gesetzblatt des Landes Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 05. 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. 07. 2009 (BGBl. I S. 2248)
GO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. 07. 2000 (GBL. S. 581, 698), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 04. 05. 2009 (GBL. S. 185)
GO.Hessen	Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 07. 03. 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 03. 2010 (GVBl. I S. 119)
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 07. 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 12. 2009 (GV. NRW. S. 950)
GO RP	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. 01. 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 07. 04. 2009 (GVBl. S. 162)
GO SA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. 08. 2009 (GVBl. LSA S. 383), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. 04. 2010 (GVBl. LSA S. 190)
GO.Sachsen	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 03. 2003 (SächsGVBl. S. 55, 159), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. 06. 2009 (SächsGVBl. S. 323)
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 02. 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 26. 03. 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 93)
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09. 05. 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. 07. 2009 (BGBl. I S. 2474)
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Schleswig-Holstein
Hdb	Handbuch
HdbkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber

Hs.	Halbsatz
IM.BW	Innenministerium Baden-Württemberg
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
Kap.	Kapitel
KommJur	Kommunaljurist
KO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 07. 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 24. 06. 2008 (GV. NRW. S. 514)
KO.Thüringen	Thüringer Kommunalordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 01. 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08. 04. 2009 (GVBl. S. 345)
KO SH	Kreisordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 02. 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. 09. 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 572)
KSVG SL	Saarländisches Kommunalselfstverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. 06. 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. 02. 2009 (Amtsbl. S. 1215)
KV Bbg	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. 12. 2007 (GVBl. I S. 286), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 23. 09. 2008 (GVBl. I S. 202)
KV MV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 08. 06. 2004 (GVOBl. M-V S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 07. 2010 (GVOBl. M-V S. 366)
LAG	Landesarbeitsgericht
lit.	<i>litera</i> (Buchstabe)
LKO BW	Landkreisordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. 06. 1987 (GBl. S. 288), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 04. 05. 2009 (GBl. S. 185)
LKO.Hessen	Hessische Landkreisordnung vom 07. 03. 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. 03. 2010 (GVBl. I S. 119)
LKO RP	Landkreisordnung für das Land Rheinland-Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. 01. 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 07. 04. 2009 (GVBl. S. 162)

LKO SA	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. 08. 2009 (GVBl. LSA S. 435), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. 04. 2010 (GVBl. LSA S. 190)
LKO.Sachsen	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen vom 19. 07. 1993 (SächsGVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 26. 06. 2009 (SächsGVBl. S. 323)
LKT	Landkreistag
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LOG Bbg	Landesorganisationsgesetz Brandenburg vom 24. 05. 2004 (GVBl. I S. 186), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. 12. 2008 (GVBl. I S. 367)
LOG MV	Organisationsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 14. 03. 2005 (GVOBl. S. 98)
LOG NRW	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz – vom 10. 07. 1962 (GV. NRW. S. 421), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 11. 2008 (GV. NRW. S. 706)
LOG SL	Landesorganisationsgesetz für das Saarland in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. 03. 1997 (Amtsbl. S. 410), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. 11. 2007 (Amtsbl. 2008 S. 278)
LSG NRW	Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen
LT BW-Drs.	Drucksachen des baden-württembergischen Landtages
LT.Hessen-Drs.	Drucksachen des Hessischen Landtages
LT MV-Drs.	Drucksachen des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern
LT NRW-Drs.	Drucksachen des nordrhein-westfälischen Landtages
LT.Sachsen-Drs.	Drucksachen des Sächsischen Landtages
LVerfG MV	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVG BW	Landesverwaltungsgesetz vom 14. 10. 2008 (GBl. S. 313, 314)
LVwG SH	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. 06. 1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 243, 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09. 03. 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 356)
MI.Nds	Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration
MünchKommBGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen
Nds. GVBl.	Gesetzblatt des Landes Niedersachsen

NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 28. 10. 2006 (Nds. GVBl. S. 473), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 10. 2009 (Nds. GVBl. S. 366)
NdsLKO	Niedersächsische Landkreisordnung in der Fassung vom 30. 10. 2006 (Nds. GVBl. S. 510), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 10. 2009 (Nds. GVBl. S. 366)
NdsSchulG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. 03. 1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 10. 2009 (Nds. GVBl. S. 366)
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSt-N	Niedersächsischer Städtetag – Nachrichten
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
ÖffR NRW	Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
OLGR	OLGReport
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen
POG NRW	Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen (Polizeiorganisationsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. 07. 2002 (GV. NRW. S. 242), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. 03. 2007 (GV. NRW. S. 140)
PVS	Politische Vierteljahreszeitschrift
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
resp.	respektive
S.	Seite(n)
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof

SächsVerwOrgG	Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen vom 25. 11. 2003 (SächsGVBl. S. 899), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. 01. 2008 (SächsGVBl. S. 138)
SchulaufsichtsG. Thüringen	Thüringer Gesetz über die Schulaufsicht vom 29. 07. 1993 (GVBl. S. 397), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 16. 12. 2008 (GVBl. S. 556)
SchulG Bbg	Brandenburgisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 02. 08. 2002 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 23. 09. 2008 (GVBl. I S. 202)
SchulG BW	Schulgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 01. 08. 1983 (GBl. S. 397), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30. 07. 2009 (GBl. S. 365)
SchulG.Hessen	Hessisches Schulgesetz in der Fassung vom 14. 06. 2005 (GVBl. I S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 07. 2009 (GVBl. I S. 265)
SchulG MV	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. 02. 2006 (GVOBl. M-V S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 02. 2009 (GVOBl. M-V S. 241)
SchulG NRW	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. 02. 2005 (GV. NRW. S. 102), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 21. 04. 2009 (GV. NRW. S. 224)
SchulG RP	Schulgesetz für das Land Rheinland-Pfalz vom 30. 03. 2004 (GVBl. S. 239), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. 12. 2008 (GVBl. S. 340)
SchulG.Sachsen	Schulgesetz für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. 07. 2004 (SächsGVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 12. 12. 2008 (SächsGVBl. S. 866)
SchulG SH	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz vom 24. 01. 2007 (GVOBl. Schl.-H. S. 39, 276), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 26. 03. 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 93)
SchulordnungsG SL	Gesetz zur Ordnung des Schulwesens im Saarland in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. 08. 1996 (Amtsbl. S. 846, 1997 S. 147), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 06. 05. 2009 (Amtsbl. S. 706)
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende –, verkündet als Art. 1 des Gesetzes vom 24. 12. 2003 (BGBl. I S. 2954, 2955), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 04. 2010 (BGBl. I S. 410)
SGB IX	Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen –, verkündet als Art. 1 des Gesetzes vom 19. 06. 2001 (BGBl. I S. 1046), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. 07. 2009 (BGBl. I S. 2495)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

StGB	Strafgesetzbuch
StGH BW	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
StGR	Städte- und Gemeinderat
str.	strittig
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung vom 16. 11. 1970 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Verordnung vom 05. 08. 2009 (BGBl. I S. 2631)
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
UAbs. u. a.	Unterabsatz unter anderem und andernorts
v.	von
Var.	Variante
VBIBW	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter
VerfBbg	Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. 08. 1992 (GVBl. I S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07. 07. 2009 (GVBl. I S. 191)
VerfBW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06. 05. 2008 (GBl. S. 119)
VerfG Bbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Verf.Hessen	Verfassung des Landes Hessen vom 01. 12. 1946 (GVBl. I S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 10. 2002 (GVBl. I S. 628)
VerfMV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GS Meckl.-Vorp. Gl. Mr. 100–4) vom 23. 05. 1993 (GVOBl. M-V S. 372), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03. 12. 2007 (GVOBl. M-V S. 371)
VerfNds	Niedersächsische Verfassung vom 19. 05. 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. 06. 2009 (Nds. GVBl. S. 276)
VerfNRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 06. 1950 (GV. NW. S. 127/GS. NW. S. 3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. 06. 2004 (GV. NRW. S. 360)
VerfRP	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. 05. 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. 12. 2005 (GVBl. S. 495, 2006 S. 20)
Verf.Sachsen	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. 05. 1992 (SächsGVBl. I S. 243)
VerfSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. 07. 1992 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 27. 01. 2005 (GVBl. LSA S. 44)

VerfSH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. 05. 2008 (GVBl. Schl.-H. S. 223)
VerfSL	Verfassung des Saarlandes vom 15. 12. 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 05. 2008 (Amtsbl. S. 986)
Verf.Thüringen	Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25. 10. 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 10. 2004 (GVBl. S. 745)
VerwArch	Verwaltungsarchiv – Zeitung für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
VM	Verwaltung & Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung
VR	Verwaltungsrundschau
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. 03. 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. 08. 2009 (BGBl. I S. 2870)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZustVU NRW	Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz, zuletzt geändert durch Rechtsverordnung vom 09. 06. 2009 (GV. NRW. S. 337), ursprünglich verkündet als Art. 15 des Gesetzes zur Kommunalisierung der Aufgaben des Umweltrechts vom 11. 12. 2007 (GV. NRW. S. 662), berichtigt durch Gesetz vom 14. 02. 2008 (GV. NRW. S. 155)
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen

1. Kapitel:

Inhalte und Ziele der Untersuchung

A. Thematische Einführung

I. Die Reform der Verwaltung als Hauptanwendungsfeld von Kommunalisierungen

Die Reform der Verwaltung und ihrer Strukturen ist eine Daueraufgabe¹; es besteht auf allen Ebenen der Staatlichkeit permanent ein „Zwang“ zu Modernisierungs- und Anpassungsmaßnahmen². Historisch betrachtet ist die Aufgabe „Verwaltungsreform“ dem Grunde nach direkt und unmittelbar mit dem Entstehen von Verwaltungsstrukturen als solchen verbunden; solange es Verwaltungen gab und gibt, wurde bzw. wird über Möglichkeiten nachgedacht, sie im Sinne des jeweils herrschenden Zeitgeistes zu optimieren³. Dabei resultiert dieser zeitlose „Reformdruck“ zusammengefasst im Wesentlichen aus drei Gründen⁴:

Zunächst folgt er aus einer von den jeweiligen politischen Anschauungen abhängigen zeitgenössischen Dynamik des Verständnisses staatli-

1 Nach Süß, BayVBl. 1975, 1 (5); Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen VerwR I, § 1 Rn. 12; Mehde, in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium, S. 37 (39); dms., VM 2009, 19; zu Charakter und Inhalt der Aufgabe siehe auch Schliesky, VerwArch 99 (2008), 313 (316 ff.). Vgl. ferner den expliziten „Modernisierungsauftrag“ des § 4 Abs. 1 Satz 1 LOG Bbg: „Die Modernisierung der unmittelbaren Landesverwaltung ist eine Daueraufgabe.“ – samt den dazugehörigen Erläuterungen von König, LKV 2005, 190 ff.

2 Wallerath, Die Verwaltung 25 (1992), 157 (173). Die Gesamtstaatlichkeit der Daueraufgabe „Verwaltungsreform“ wird in besonderem Maße vom Hesse, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen, S. 141 ff. m. w. N. in Fn. 1, hervorgehoben.

3 Vgl. Wißmann, DÖV 2004, 197 (203); König, LKV 2005, 190 (192); Schliesky, VerwArch 99 (2008), 313 (314). Allg. und Historisches zum Thema „Verwaltungsreform“ findet sich bei Bogumil/Jann, Verwaltungswissenschaft, S. 196 ff.

4 Zur Vertiefung der mitunter vielfältigen Gründe für und Ziele von Verwaltungsreformen (auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive) siehe Stüer, Funktionalreform, S. 8 f. m. w. N.; Bouckaert, in: Jann et al., Status-Report, S. 22 (23); Hüper, in: Voßkuhle (Hrsg.), Entbürokratisierung, S. 41 (43); Schwill/Schwill, NdsVBl. 2004, 91; Schenk, VBIBW 2006, 228; Hesse, NdsVBl. 2007, 145 f.; Meyer, DVBl. 2007, 78 (80); Bull, dms 2008, 285 (287 f.); Mehde, in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium, S. 37 (46 ff.); Palmen/Schönenbroicher, in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium, S. 7 (12 ff.) = NVwZ 2008, 1173 (1174); Mehde, VM 2009, 19 (22 f.); Tepe, Zuständigkeitsverlagerungen, S. 9 ff.; Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allg. VerwR, § 10 Rn. 4.

cher Verantwortlichkeit⁵ und damit des staatlichen Aufgabenbestandes⁶. Wurde beispielsweise vom Staat der 70er-Jahre des letzten Jahrhunderts noch eine prinzipielle Allzuständigkeit für sämtliche gesellschaftliche Herausforderungen verlangt⁷, so besteht neuzeitlich vielmehr der grundsätzliche Auftrag an den Staat, sich soweit wie eben möglich von einer umfassenden, quasi allgegenwärtigen Aufgabenwahrnehmung wieder zurückzuziehen. Aber auch dieser Auftrag zum „Rückzug“ kann – dies zeigt besonders eindrucksvoll die im Jahr 2008 zu Tage getretene globale Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise – jedenfalls teilweise wieder zu Gunsten einer stärkeren staatlichen Präsenz aufgehoben werden⁸.

Als zweiter Anstoß zur Durchführung von Verwaltungsreformen kann das ubiquitäre politische Streben nach einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit des staatlichen Behördenapparates angesehen werden. Namentlich aus der Sicht von Bürgern und Wirtschaft wird dieser als zu komplex, intransparent, bürger- und wirtschaftsfern sowie als zu bürokratisch befunden. Aus diesem Grunde sollen Verwaltungsreformen – insbesondere diejenigen, die die Ebene der Kommunen tangieren – „Bürgern und Wirtschaft [...] eine Entscheidung aus einer Hand vor Ort“ ermöglichen⁹. Durch eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, deren Verständnis als „wichtiger Standortfaktor“ mittlerweile sogar Einzug in das einfache Landesrecht gefunden hat¹⁰, soll die „Handlungsfähigkeit des

5 So auch schon *Wagener*, Neubau, S. 273; *Siedentopf*, in: Henneke (Hrsg.), Optimale Aufgabenerfüllung, S. 11 (45). Vgl. ferner *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1996, 533, und mit Blick auf die Kreisebene: *Heuwinkel*, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), Gemeinden und Kreise, S. 118f.; zur Dynamik „kommunaler Agenden“: *Püttner*, DÖV 1977, 472 (473); *Tettinger*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), HdbkWP I, § 11 Rn. 7, sowie zur historischen Aufgabenentwicklung im Allgemeinen: *Mäding*, Die Verwaltung 15 (1982), 193 (197 ff.).

6 Neuzeitliche Paradigmen eines Verwaltungsaufgabenwandels sind die von *Hoffmann-Riem*, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz, S. 11 (55 f.), und *Franzius*, VerwArch 99 (2008), 351 ff., bzw. *Burgi*, DVBl. 2003, 949 ff., näher analytisch beschriebenen Übergänge „von der Erfüllungs- zur Gewährleistungs- und Auffangverantwortung des Staates“ bzw. „von der Leistungs- zur Ausschreibungsverwaltung“.

7 Nach *Palmen/Schönenbroicher*, NVwZ 2008, 1173 (1174). Vgl. ferner zur Entwicklung des Staatsverständnisses *Gröpl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR V, § 121 Rn. 3; *Schönenbroicher*, in: Burgi/Schönenbroicher (Hrsg.), Zukunftswerkstatt, S. 82 (103 ff.).

8 So auch die Einschätzung von *Brüning*, VerwArch 100 (2009), 453, der die Weltwirtschaftskrise als tatsächlichen Impuls für ein verstärktes staatliches Agieren, konkret für die Vornahme auf Freiwilligkeit beruhender (Re-)Kommunalisierungen, begreift.

9 So etwa die Begründung der baden-württembergischen Landesregierung (LT BW-Drs. 13/3201, S. 241) zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 01. 07. 2004 (GBl. S. 469).

10 § 1 Abs. 1 des Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetzes Sachsen-Anhalt vom 27. 02. 2003 (GVBl. LSA S. 40): „Die öffentliche Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt ist wegen ihrer Bedeutung als wichtiger Standortfaktor konsequent in Richtung eines Dienstleisters zu entwickeln und von innen her zu modernisieren.“

Staates“¹¹ und damit auch die „Überlebensfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland“¹² gewährleistet werden.

Drittens und schließlich wird der „Reformdruck“ durch das fiskalische Bedürfnis (Stichworte: Haushaltslage, Staatsverschuldung, Konsolidierungsdruck) nach einer Steigerung von Effizienz und Effektivität¹³ der staatlichen Aufgabenwahrnehmung, einhergehend mit einer (erhofften) Reduzierung des Personalbestandes, bedingt. Insbesondere dem zuletzt genannten Punkt wird in Anbetracht der Tatsache, dass in einem Land wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen der Anteil der Personalkosten am Landeshaushalt (mit steigender Tendenz¹⁴) mehr als 46 Prozent beträgt¹⁵, besondere Aufmerksamkeit seitens der die Verwaltung reformierenden Landesgesetzgeber geschenkt¹⁶. Gerade der Personalkostenanteil in Bund, Ländern und Kommunen sowie die öffentliche Finanznot an sich sind damit als gewichtige „Reformkatalysatoren“¹⁷ zu begreifen. Neben dem Auftrag, die Verwaltung im Zuge von Verwaltungsreformen zu verschlanken, sehen sich die Landesgesetzgeber im Verantwortungsbewusstsein für die künftigen Generationen¹⁸ zudem dazu gezwungen, verwaltungsinterne Organisationsabläufe im Geiste einer kostengünstigeren Aufgabenwahrnehmung zu

11 Hesse, NdsVBl. 2007, 145 (160).

12 Nach Metzen, Schlankheitskur, S. 13.

13 Die Begriffe werden zum Beispiel näher erläutert bei Burgi, VVDStRL 62 (2003), 405 (416 in Fn. 53); Hesse, Aufgabenkritik, S. 116 f. Eine diversifizierende rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Analyse der Effizienz nimmt Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz, S. 11 (17 ff.), vor. Vgl. ferner zur Abgrenzung von Effizienz und Effektivität Nullmeier, in: Blanke et al. (Hrsg.), HdbVerwaltungsreform, S. 357 ff.; Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen VerwR II, § 42 Rn. 113, Rn. 157 f.

14 Palmen/Schönenbroicher, NVwZ 2008, 1173 (1174). Ob das stetige Wachstum der Anzahl der Verwaltungsbeschäftigten und der Personalkosten tatsächlich gleichsam als „Naturgesetz“ anzusehen ist – was zur Begründung von Verwaltungsreformen immer wieder aufgegriffen wird (so etwa Palmen/Schönenbroicher, a. a. O. [1174, dort Fn. 13], oder Metzen, Schlankheitskur, S. 43 f.) –, weil, wie es der Verwaltungswissenschaftler Parkinson bereits 1957 formuliert hatte, jeder Beamte und Angestellte die Zahl seiner Untergebenen zu vergrößern wünscht und sich die Verwaltungsbeschäftigten gegenseitig (Mehr-)Arbeit schaffen (Zitat nach Ule, Parkinsons Gesetz, S. 12), mag indes mit guten Gründen bezweifelt werden. Ohne eine Betrachtung von Qualität und Quantität des einer Dynamik unterliegenden staatlichen Aufgabenbestandes lässt sich eine der deutschen Verwaltung immanente Wachstumsrate nämlich gerade nicht belegen, was Ule, a. a. O., S. 36 f., bereits im Jahre 1960 nachgewiesen hat.

15 Berechnung anhand des Zahlenmaterials bei Palmen/Schönenbroicher, NVwZ 2008, 1173 (1174).

16 Siehe auch Ebinger, VerwArch 100 (2009), 55 (57).

17 Näher dazu Munding, VBlBW 2004, 448; Wißmann, DÖV 2004, 197.

18 Zum Schlagwort der so genannten „Generationengerechtigkeit“ siehe etwa Kahl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen VerwR III, § 47 Rn. 57, und kritisch zu den vorhandenen grundgesetzlichen Regelungen sowie zum Begriff *dens.*, DÖV 2009, 2 (4, 7).

optimieren, die Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhöhen und, soweit dies neben oder gerade wegen des Wissens um neue oder sich künftig intensivierende Aufgaben möglich ist¹⁹, die Staatstätigkeit auf ein in erster Linie die Kernkompetenzen betreffendes Maß²⁰ zurückzuführen²¹.

II. Begriffsverständnis

1. Allgemeiner Rahmen

Gerade zur Implementierung all dieser soeben erwähnten politisch, ökonomisch und sogar juristisch²² wünschenswerten Zielsetzungen ist die so genannte *Kommunalisierung von Staatsaufgaben* in den Fokus der Landesgesetzgeber gerückt²³. Dabei ist freilich anzumerken, dass es sich bei der Kommunalisierung von Staatsaufgaben nicht um eine völlig neue, sondern vielmehr um eine wieder in stärkerem Maße reaktivierte Erscheinungsform der Organisation der Verwaltungszuständigkeiten handelt²⁴; seit jeher wird sie mit dem verwaltungspolitischen Ideal der Einheit der Verwaltung assoziiert²⁵, welche *per definitionem* einen Zustand beschreibt, in dem möglichst umfassend alle in einem räumlichen Gebiet auf einer Verwaltungsebene anfallenden Verwaltungsaufgaben bei einer Behörde konzentriert

19 Vgl. dazu auch den entsprechenden Hinweis von Hesse, in: Ipsen/Oebbecke (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, S. 14 (24), und Reinhold, DÖV 2009, 285 (287).

20 Sich kritisch zur Realisierbarkeit äußernd und weitere Spannungsverhältnisse aufzeigend Reinhold, DÖV 2009, 285.

21 Zu diesen politischen Zielen vgl. nur den Koalitionsvertrag von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen vom 20. 06. 2005, S. 10. Entsprechende normative Leitlinien betreffend die Durchführung von Verwaltungsreformen stellt etwa die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 1 LOG MV auf: „Bei der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung soll der Verwaltungsträger nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahen Verwaltung bestimmt werden.“ Beachte aber auch die zur weitergehenden Präzisierung der Reformziele mahnenden Ausführungen Kluths, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), Gemeinden und Kreise, S. 65 (66f.), wonach die Begriffe Bürgernähe, Bürokratieabbau und Leistungssteigerung dem Grunde nach zu ambivalent seien, um daraus allgemeine Leitlinien ableiten zu können. Insoweit ähnlich kritisch Köstering, DÖV 1994, 238 (242). Für Ruffert, ThürVBl. 2006, 265 (268); Ebinger/Bogumil, in: Heinelt/Vetter (Hrsg.), Politikforschung, S. 165 (168, 189), haben dahingegen einige Reformziele auf Grund des auf Partizipation und Subsidiarität beruhenden Wesensmerkmals der kommunalen Selbstverwaltung sogar einen verfassungsdogmatischen Anknüpfungspunkt erhalten.

22 Rechtliche Kommunalisierungsimpulse folgen später *en detail* (3. Kap.: B).

23 Siehe zum praktischen Ausmaß von Kommunalisierungen noch die Bestandsaufnahme sub C.

24 Kluth, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), Gemeinden und Kreise, S. 65 (73, dort Fn. 16). Paradigmatisch sind etwa die Ausführungen von Stier, Funktionalreform, passim, der sich bereits vor gut 30 Jahren mit funktionalreformerisch bedingten Aufgabenübertragungen auf die Kommunen und möglichen Rechtsproblemen beschäftigt hat.

25 Vgl. Meyer, LKV 2005, 233; Ruge, ZG 2006, 129 (149); Mehde, in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium, S. 37 (54).

sind²⁶. Adressaten von Kommunalisierungen sind in aller Regel nicht die kreisangehörigen Gemeinden²⁷, sondern die (Land-)Kreise und kreisfreien Städte (in Baden-Württemberg: Stadtkreise) – ihnen soll deshalb im Folgenden stets eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden²⁸. Kreise und kreisfreie Städte zeichnen sich unter dem Aspekt der Verwaltungseffizienz namentlich dadurch aus, dass sie auf Grund ihrer Größe, sprich Ausmaß der Fläche und Anzahl der Einwohner, besonders verwaltungsstarke Einheiten darstellen²⁹, bei denen mit entsprechend hohen Fallzahlen gerechnet werden kann³⁰. Sah sich etwa die Kreisebene vor gut 15 Jahren noch in ihrer Existenz bedroht³¹, erfährt sie nun dank der Kommunalisierungen einen enormen (auch regierungs-*politisch* motivierten) Bedeutungszuwachs³².

2. Definition

Was ist nun unter Begriff und Vorgang einer Kommunalisierung von Staatsaufgaben – auch im Sinne eines Titel- und Arbeitsbegriffs der vorliegenden Untersuchung – zu verstehen? Das Wesensmerkmal einer jeden Kommuna-

26 Nach *Baumann*, Verwaltungsbehörde, S. 69. Vgl. ferner zur Einheit der Verwaltung als Organisationsgrundsatz *Seele*, Der Landkreis 1981, 370 (373 ff.); *Mayer*, Kommunalisierung, S. 203 ff.; *Groß*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen VerwR I, § 13 Rn. 95.

27 Um einen Fall der interkommunalen Kommunalisierung unter Adressierung der kreisangehörigen Gemeinden ging es aber beispielsweise in der vom SachsAnhVerfG, LKV 2005, 218 ff., mit Anmerkung von *Fruhner*, LKV 2005, 200, entschiedenen Konstellation.

28 Vgl. insbesondere unten 2. Kap.: B II 4.

29 *Thiele*, NSt-N 2003, 48; *Meyer*, DVBl. 2007, 78 (83). Auch für *Vetzberger*, LKV 2006, 347 (351), kommt es *in puncto* einer Verbesserung der Verwaltungseffizienz auf die Größe der kommunalen Einheiten an. Aufgabenübertragungen auf die Kreise und kreisfreien Städte bildeten den Kern bereits realisierter Kommunalisierungen und stehen auch im Zuge weiterer Verwaltungsreformen (vgl. etwa zu den Reformabsichten im Lande Mecklenburg-Vorpommern LT MV-Drs. 5/1409, S. 8 Ziffer 5.5, sowie hierzu *Meyer*, Der Landkreis 2008, 629 [634 ff.]; nunmehr LT MV-Drs. 5/2684, S. 40 ff.: Begründung der Landesregierung ihres Entwurfs eines Aufgabenzuordnungsgesetzes) im Zentrum der Überlegungen.

30 Vgl. dazu *Bogumil*, in: Burgi/Palmen (Hrsg.), Symposium, S. 145 (152); *Mehde*, ebd., S. 37 (51); *dens.*, VM 2009, 19 (24).

31 Vgl. dazu *Schoch*, in: Henneke/Maurer/Schoch, Kreise, S. 9 (18 f.), und mit exklusivem Blick auf die Landräte *Wehling*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), FS v. Arnim, S. 429.

32 *Mehde*, VM 2009, 19 (31); zu den (auch politisch motivierten) Gründen der Landesregierungen, die Kreisebene zu stärken, siehe *Bogumil/Ebinger*, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Hrsg.), Kreisgebietsreformen, S. 13 (19 f.), und zum Machtzuwachs der Landräte *Wehling*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), FS v. Arnim, S. 429 (433), sowie die noch später folgenden Ausführungen zur Organleihe (2. Kap.: B II). Vgl. diesbezüglich zudem *Meyer*, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Hrsg.), Kreisgebietsreformen, S. 49 (62), und unten die entsprechenden Belege in Fn. 85 f. Dass die Kreise überdies auch unabhängig von Funktionalreformen (wieder) an politischer Bedeutung gewonnen haben, wird von *Thieme*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), HdbkWP I, § 9 Rn. 58, belegt.

lisierung liegt in einem Übergang der Trägerschaft für eine bestimmte (Verwaltungs-)Aufgabe *und* dem damit verknüpften, auch rechtlich durchsetzbaren Interesse des kommunalisierenden Flächenlandes an einer (weiterhin bestehenden) Erfüllung der betroffenen Staatsaufgabe. Demzufolge wird im Schrifttum eine Kommunalisierung von Staatsaufgaben – in einem engeren (rechtlichen) Sinne – als Überführung von Aufgaben, die bislang vom staatsunmittelbaren Verwaltungsapparat der Flächenländer wahrgenommen wurden, in die pflichtige Trägerschaft der Gebietskörperschaften Gemeinde und Kreis, die so genannten Kommunen³³, definiert³⁴. Darüber hinaus lässt sich, indem auf das Verhältnis zu den Bürgern und deren Wahrnehmung abgestellt wird, auch jede neue gesetzlich angeordnete kommunalorganisatorische Beteiligung, die bislang nicht bestanden hat, als faktischer Übergang der Aufgabenträgerschaft begreifen und mithin einer Kommunalisierung von Staatsaufgaben im weiteren Sinne subsumieren – auch dann, wenn die jeweilige Staatsaufgabe nicht in die kommunale Trägerschaft überantwortet wird³⁵.

Neben dieser Einordnung von Seiten des Schrifttums verwenden auch die Landesgesetzgeber das Wort „Kommunalisierung“, etwa im Titel ihrer Gesetzgebungsakte, ausschließlich dann, wenn es gegenständlich um bereits vom Land wahrgenommene Aufgaben geht³⁶; in allen anderen Konstellationen, insbesondere in den Fällen der Begründung einer pflichtigen kommunalen Zuständigkeit für bislang von keinem Verwaltungsträger wahrgenommene (kreis-)überörtliche Angelegenheiten, wird die Aufgabe *expressis verbis* nicht kommunalisiert, sondern die kommunale Zuständigkeit wird ohne Hinweis auf eine Aufgabenübertragung und ohne Verwendung eines besonderen Begriffs schlicht angeordnet. Nichtsdestoweniger handelt es sich aber auch bei diesen Vorgängen begrifflich um Kommunalisierungen: Das Suffix „*ierung*“ deutet zwar auf einen (Übertragungs-)Vorgang hin, der besonders deutlich dann zu Tage tritt, wenn eine bereits exis-

33 Nähere Begriffsentfaltung bei *Bogumil/Jann*, Verwaltungswissenschaft, S. 78; ein weitergehendes Verständnis erfasst überdies auch die weiteren Gemeindeverbände, zum Beispiel etwaig vorhandene Landschaftsverbände (siehe etwa *Günther/Beckmann*, Kommunal-Lexikon, S. 101). Diese können allerdings in der Untersuchung ausgeblendet werden, weil, wenn überhaupt, jedenfalls kein strengeres „Kommunalisierungsrechtsregime“ als im Falle der Aufgabenübertragungen an die Gemeinden und Kreise besteht.

34 So *Burgi*, Die Verwaltung 42 (2009), 155 (156) = *ders.*, in: *ders./Palmen* (Hrsg.), Symposium, S. 73 (76); vgl. ferner etwa *Belz*, SächsVBl. 1993, 266 (267); *Mayer*, Kommunalisierung, S. 78.

35 Vgl. die Entfaltung der Formen unechter Kommunalisierungen in Gestalt der Organleihe (2. Kap.: B II 1) und der Angliederung (2. Kap.: B III 1), die eben nicht mit einem Übergang der Aufgabenträgerschaft verbunden sind.

36 Vgl. für Nordrhein-Westfalen etwa das „Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts“ vom 11. 12. 2007 (GV. NRW. S. 662) oder die Formulierungen von Art. 1 §§ 2, 5 des Zweiten Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 30. 10. 2007 (GV. NRW. S. 482).

tierende Aufgabe fortan von einem anderen (kommunalen) Verwaltungsträger erledigt wird. Mit Blick auf neue (kreis-)überörtliche Aufgaben findet aber doch ein Aufgabenübergang statt, nur dass dieser nicht anhand einer veränderten Zuständigkeit deutlich wird; vielmehr ist der Aufgabenübergang allein gedanklicher Natur: Da der Landesgesetzgeber entschieden hat, dass eine bestimmte neue (kreis-)überörtliche Aufgabe wahrgenommen werden soll, auf die die Kommunen von sich aus nicht zugreifen dürften oder sie – geht die Landesverfassung insoweit über Art. 28 Abs. 2 GG hinaus³⁷ – nur auf freiwilliger Basis aufgreifen könnten, müsste er grundsätzlich Behörden des Landes mit der Wahrnehmung betrauen. Weicht er aber von diesem Grundsatz ab, indem er die kommunale Verbandskompetenz für eine bislang noch von keiner Stelle wahrgenommenen Aufgabe begründet, dann handelt es sich um eine Aufgabenübertragung, und zwar verbunden mit einem rechtlich durchsetzbaren Wahrnehmungsinteresse des Landes³⁸. Kommunalisierungen finden damit zwar im – auch für den weiteren Verlauf der Untersuchung besonders zu berücksichtigenden – Schwerpunkt, nicht aber ausschließlich im Rahmen von Verwaltungsreformen statt.

Nach alldem ist die obige Kommunalisierungsdefinition (im engeren Sinne) wie folgt zu erweitern: Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben beschreibt einen Vorgang, durch den der Gesetzgeber eine Aufgabe, die entweder bereits von den Behörden der staatsunmittelbaren Landesverwaltung wahrgenommen worden ist oder die auf Grund ihres (kreis-)überörtlichen Charakters grundsätzlich von diesen wahrzunehmen wäre, in die pflichtige Trägerschaft der Kommunen überträgt.

Diese Erweiterung der Kommunalisierungsdefinition wird überdies auch von dem Kernanliegen der Rechtsdogmatik untermauert, Sachverhalte, die sich in ihren Eigenarten, Anforderungen und Rechtsfolgen nicht wesentlich unterscheiden, einem Begriff und damit ein und demselben rechtlichen System zuzuordnen: Ebenso wie die Fälle der Übertragung von bislang von Landesbehörden wahrgenommenen Aufgaben wird auch die Delegation bislang unbesetzter, mithin „absolut neuer“³⁹ (kreis-)überörtlicher Angelegenheiten in den meisten Fällen von den landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien⁴⁰ erfasst⁴¹ – Ausnahmen stellen insoweit aus-

37 Vgl. dazu noch unten die Ausführungen zum monistischen Aufgabensystem (2. Kap.: A II 2 a).

38 So ausdrücklich auch Kluth, LKV 2009, 337 (340).

39 Begriff nach Ammermann, Konnexitätsprinzip, S. 120.

40 Siehe dazu den Normennachweis in Fn. 167 und den Literaturhinweis in den Fn. 131 f.

41 Vgl. zum Beispiel den Wortlaut von Art. 78 Abs. 3 VerfNRW: „(...) zur Übernahme oder Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet (...). Führt die Übertragung neuer (...) Aufgaben (...)“. Siehe exemplarisch zum (insoweit vergleichbaren) Landesrecht Brandenburgs: Gebhardt, Selbstverwaltungsrecht, S. 239; zum Landesrecht Baden-Württembergs: Henneke, Der Landkreis 2008, 390 (392); vgl. zudem Kaplonek, LKV 2004, 150 (151),