

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
A. Einleitung	31
I. Einführung in die Thematik	31
II. Gang der Untersuchung	32
B. Grundlagen des Instituts der Kommunalverfassungsbeschwerde	35
I. Historische Vorgänger	35
1. § 126g der Paulskirchenverfassung	35
2. Art. 76 RV 1871	38
3. Art. 19 Abs. 1 WRV	39
a) Begriff des Verfassungstreits in Art. 19 Abs. 1 WRV	40
aa) Ausgangspunkt: Beratungen im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung	41
bb) Positionen in der Lehre	42
cc) Die Praxis des Staatsgerichtshofs	44
b) Das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 127 WRV als Prüfungsgegenstand im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Alt. 1 WRV	45
aa) Die Reichsverfassung als Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Alt. 1 WRV	46
bb) Die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts des Art. 127 WRV als möglicher Rügegegenstand	47
c) Ergebnis	48
4. Die Bedeutung der Rechtsschutzmöglichkeit der Gemeinden nach Art. 19 Abs. 1 Alt. 1 WRV für die kommunale Selbstverwaltung	49
a) Positionen in der Lehre	49
b) Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs	54



c) Bewertung	55
II. Der Rechtsschutz der Kommunen unter dem Regime des Grundgesetzes	57
1. Der Schutz der Selbstverwaltung im Grundgesetz vom 23. Mai 1949	57
2. Der Weg der Kommunalverfassungsbeschwerde in das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht	59
a) Entwurf der SPD-Fraktion vom 14. Dezember 1949	59
b) Regierungsentwurf vom 28. März 1950	60
c) Beratungen im Rechtsausschuss	61
d) Eingaben der Interessenverbände	63
aa) Die erste Eingabe des Deutschen Städtetages	63
bb) Kritik durch die Länder	65
cc) Die zweite Eingabe des deutschen Städtetages	66
dd) Eingaben des Städtebundes und des Landkreistages	67
e) 74. Sitzung des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht vom 6. Dezember 1950.	68
f) Empfehlung aus dem Bundesministerium des Innern	70
g) Beratungen des Gesetzes im Bundestag	70
aa) 112. Sitzung des Bundestages vom 18. Januar 1951	70
bb) 114. Sitzung des Bundestages vom 25. Januar 1951	71
cc) 116. Sitzung des Bundestages vom 1. Februar 1951	74
h) Beratungen im Bundesrat	76
i) Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 91 BVerfGG	77
3. Die Aufnahme der Kommunalverfassungsbeschwerde in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG	79
4. Ergebnis zur Entstehungsgeschichte der Kommunalverfassungsbeschwerde	80
5. Empirische Auswertung der Kommunalverfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG	81



C. Voraussetzungen für die verfassungsgerichtliche Kontrollöffnung der Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG	85
I. Beschwerdeberechtigung	85
1. Allgemein	85
2. Gemeinden	86
a) Gemeindebegriff	86
b) Gemeindliche Untergliederungen	88
c) Sonderproblem: Stadtstaaten	88
d) Ergebnis	90
3. Gemeindeverbände	90
a) Gemeindeverbandsbegriff	90
aa) Aufgabenspektrum der Gemeindeverbände	93
bb) Kommunaler Bezug	94
cc) Demokratische Legitimation des Willensbildungsorgans	95
dd) Ergebnis	99
b) Landkreise	99
c) Bezirke	100
aa) Bayerische Bezirke	100
bb) Bezirksverband Pfalz	101
d) Ämter	102
aa) Schleswig-Holstein	102
bb) Brandenburg	103
cc) Mecklenburg-Vorpommern	104
e) Verwaltungsgemeinschaften	105
f) Landschaftsverbände	107
g) Verbandsgemeinden	108
h) Samtgemeinden	109
i) Zweckverbände	110
j) Stadt-Umland-Verbände	112
aa) Region Hannover	112
bb) Regionalverband Saarbrücken	113
cc) Region Stuttgart	114
dd) Städteregion Aachen	114
k) Sonstige	115
4. Ergebnis	116



II. Prozessfähigkeit	117
1. Allgemein	117
2. Sonderproblem: Aufgelöste Kommunen	119
3. Ergebnis	122
II. Beschwerdegegenstand	122
1. Begriffsklärung: Gesetz i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG	123
a) Begriff des Gesetzes i.S.d. Art. 28 Abs. 2 GG	124
b) Gleichlauf zwischen Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG und Art. 28 Abs. 2 GG	126
c) Ergebnis	130
2. Gesetze i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG	131
a) Paramentsgesetz	131
b) Rechtsverordnung	131
c) Satzungen	132
d) Raumordnungspläne	134
e) Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsentscheidungen	136
f) Rechtsakte mit unionsrechtlichem Hintergrund	137
g) Ergebnis	139
3. Gerichtsentscheidungen	139
a) Allgemeines	139
b) Sonderproblem: Begründung verfassungsunmittelbarer Pflichtaufgaben aufgrund letztinstanzlicher Entscheidung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	141
4. Gewohnheitsrecht	143
5. Unterlassen	147
a) Unechtes Unterlassen	147
b) Echtes Unterlassen	148
aa) Wortlaut	149
bb) Systematik	149
cc) Entstehungsgeschichte	150
dd) Telos	151
(1) Pflicht des Gesetzgebers zu Ausgestaltung und Formung	152
(2) Normerlassklage	153
ee) Ergebnis	155



IV. Beschwerdebefugnis	155
1. Behauptung der Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG	156
a) Regelungsgehalt der Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG	156
aa) Auslegung durch die Rechtsprechung	156
bb) Sichtweise der Lehre	157
b) Zusammenhang zu den §§ 23 Abs. 1 S. 2, 92 BVerfGG	158
c) Inhaltlicher Maßstab der Behauptung	159
aa) Art. 28 Abs. 2 GG	159
bb) Normen des Grundgesetzes, die das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind	160
2. Eigene, unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit	161
a) Selbstbetroffenheit	162
aa) Die Ansicht von Rechtsprechung und Lehre	162
bb) Kritik	163
cc) Ergebnis	167
b) Zwischenergebnis	167
c) Gegenwärtigkeit	168
aa) Gegenwärtige Selbstbetroffenheit	168
bb) Gegenwärtige Betroffenheit einer beliebigen Kommune	170
d) Unmittelbarkeit	171
aa) Problemstellung	171
bb) Ansatz des Bundesverfassungsgerichts	173
cc) Sichtweisen in der Lehre	175
dd) Stellungnahme	176
e) Ergebnis	177
3. Ergebnis	178
V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	178
1. Gebot der Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG) und Grundsatz der Subsidiarität bei der Individualverfassungsbeschwerde	178
2. Rechtswegerschöpfung bei der Kommunalverfassungsbeschwerde	181
a) Regelungsgehalt des § 91 BVerfGG	181



b)	Anwendung des § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG bei der Kommunalverfassungsbeschwerde	182
c)	Reichweite des Gebots der Rechtswegerschöpfung bei der Kommunalverfassungsbeschwerde	183
aa)	Förmliche Gesetze	184
bb)	Untergesetzliche Normen	184
(1)	Prinzipale Kontrolle	184
(2)	Inzidente Kontrolle	186
cc)	Vollzugsakte	186
3.	Der allgemeine Grundsatz der Subsidiarität bei der Kommunalverfassungsbeschwerde	187
4.	Ergebnis	189
VI.	Beschwerdefrist	189
1.	Jahresfrist gem. § 93 Abs. 3 BVerfGG	189
2.	Fristbeginn	190
a)	Grundsatz	190
b)	Bundesverfassungsgericht: kein Hinausschieben des Fristbeginns bei zunächst nicht erkennbarer Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts	191
c)	Unterlassen	192
3.	Unterbrechungen des Fristlaufs	193
a)	Rechtswegerschöpfung	193
b)	Vertrauensschutz	195
4.	Rechtsfolgen bei Fristversäumung	196
VII.	Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	197
VIII.	Antrag	198
IX.	Annahmeverfahren zur Entscheidung nach §§ 93a ff. BVerfGG	199
D.	Die Subsidiarität der Kommunalverfassungsbeschwerde gegenüber Rechtsbehelfen zu den Landesverfassungsgerichten nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b 2. HS GG und § 91 S. 2 BVerfGG	203
I.	Historischer Zweck der Regelung	203
II.	Rechtliche Einordnung der Subsidiaritätsregelung	204
III.	Verfahrensrechtliche Anforderungen an die Auslösung der Subsidiarität	205
1.	Landesrecht als Prüfungsgegenstand	206
2.	Rechtsweg zu einem Landesverfassungsgericht	207



3. Gleichwertigkeit des Rechtsschutzes	209
a) Notwendigkeit einer zusätzlichen Voraussetzung	209
aa) Wortlaut der Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b 2. HS GG, § 91 S. 2 BVerfGG	209
bb) Sichtweise der Lehre	209
cc) Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts	211
dd) Folgerungen	212
b) Anforderungen an eine gleichwertige landesrechtliche Rechtsschutzmöglichkeit	215
c) Anforderungen an die prozessuale Ausgestaltung des landesrechtlichen Rechtsbehelfes	215
aa) Relevante Sachentscheidungsvoraussetzungen	217
bb) Folgen der unterschiedlichen prozessualen Ausgestaltung landesrechtlicher Sachentscheidungsvoraussetzungen	218
(1) Begrenzung aufgrund gesetzlicher Regelung	218
(2) Landesverfassungsgericht und Bundesverfassungsgericht gehen übereinstimmend davon aus, dass der landesrechtliche Rechtsbehelf unzulässig ist	219
(3) Bundesverfassungsgericht geht von der Zulässigkeit des landesrechtlichen Rechtsbehelfs aus, das Landesverfassungsgericht nicht	219
(4) Landesverfassungsgericht geht von der Zulässigkeit des landesrechtlichen Rechtsbehelfes aus, das Bundesverfassungsgericht nicht	222
(5) Ergebnis	223



d) Materiell gleichwertiger Rechtsschutz als Voraussetzung für die Auslösung der Subsidiaritätsklausel des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b 2. HS GG, § 91 S. 2 BVerfGG?	223
aa) Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte	224
(1) Bundesrecht als Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte	224
(2) Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG als Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte?	225
(a) Die herrschende Ansicht in der Lehre	225
(b) Die Position des Thüringer Verfassungsgerichtshofes	226
(c) Verfassungsrechtliche Stellungnahme	228
(3) Ergebnis	233
bb) Mindestgewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG	233
cc) Bewertung	234
4. Ergebnis	236
IV. Verbliebene Anwendungsfälle der Kommunalverfassungsbeschwerde bei Landesrecht als Beschwerdegegenstand	238
1. Rechtsweg zu einem Landesverfassungsgericht	238
2. Gleichwertiger Rechtsschutz	239
a) Beschwerdeberechtigung	239
aa) Landesrechtsbehelfe mit einem der Kommunalverfassungsbeschwerde entsprechenden Kreis an Antrags-, Beschwerde- bzw. Klageberechtigten	240
(1) Brandenburg	240
(2) Bremen	240
(3) Hessen	241
(4) Niedersachsen	242
(5) Rheinland-Pfalz	242
(6) Saarland	243
(7) Sachsen-Anhalt	244



(8) Thüringen	244
bb) Landesrechtsbehelfe mit gegenüber der Kommunalverfassungsbeschwerde weiterem Kreis an Beschwerde- bzw. Antragsberechtigten	245
(1) Baden-Württemberg	245
(2) Mecklenburg-Vorpommern	246
(3) Nordrhein-Westfalen	247
(4) Sachsen	247
cc) Sondersituation in Schleswig-Holstein	248
dd) Begrenzter Kreis der Antragsberechtigten in Bayern	248
ee) Ergebnis	250
b) Beschwerdegegenstand	251
aa) Landesrechtsbehelfe mit der Kommunalverfassungsbeschwerde entsprechendem Beschwerde-, Antrags-, oder Klagegegenstand	251
(1) Brandenburg	251
(2) Nordrhein-Westfalen	252
(3) Saarland	252
(4) Sachsen	253
bb) Landesrechtsbehelfe mit gegenüber der Kommunalverfassungsbeschwerde weiterem Beschwerde- bzw. Verfahrensgegenstand	254
(1) Bayern	254
(2) Bremen	255
(3) Rheinland-Pfalz	255
(4) Thüringen	256
cc) Landesrechtsbehelfe mit landesverfassungsge richtlich nicht (abschließend) geklärtem Beschwerdegegenstand	257
(1) Hessen	257
(2) Niedersachsen	258
(3) Mecklenburg-Vorpommern	259
(4) Schleswig-Holstein	260



dd)	Landesrechtsbehelfe mit gegenüber der Kommunalverfassungsbeschwerde engerem Beschwerdegegenstand	260
	(1) Baden-Württemberg	260
	(2) Sachsen-Anhalt	261
ee)	Ergebnis	261
c)	Beschwerdebefugnis	262
aa)	Landesrechtsbehelfe mit der Kommunalverfassungsbeschwerde entsprechenden Anforderungen an die Beschwerde-, Antrags- bzw. Klagebefugnis	262
	(1) Baden-Württemberg	262
	(2) Bayern	263
	(3) Brandenburg	264
	(4) Hessen	265
	(5) Mecklenburg-Vorpommern	266
	(6) Niedersachsen	267
	(7) Nordrhein-Westfalen	267
	(8) Rheinland-Pfalz	268
	(9) Saarland	269
	(10) Sachsen	270
	(11) Sachsen-Anhalt	271
	(12) Thüringen	271
bb)	Geringere Anforderungen in Bremen	272
cc)	Sondersituation in Schleswig-Holstein	273
dd)	Ergebnis	273
3.	Ergebnis zu den verbliebenen Anwendungsfällen bei Landesrecht als Beschwerdegegenstand der Kommunalverfassungsbeschwerde	274
V.	Exkurs: Die Auswirkungen des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG auf die Kommunalverfassungsbeschwerde	275
1.	Die Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen	276
a)	Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG	277
aa)	Bundesgesetz	277
bb)	Aufgabe	277
cc)	Übertragung	279
b)	Anwendungsfall: Verbraucherinformationsgesetz	279
c)	Bedeutung für die Kommunalverfassungsbeschwerde	280



2. Die Änderungen bestehender Aufgabenübertragungen	281
3. Ergebnis	282
E. Der Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts bei der Kommunalverfassungsbeschwerde	285
I. Art. 28 Abs. 2 GG	285
II. Weitere Vorschriften des Grundgesetzes?	286
1. Bundesverfassungsgericht: Normen, die das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind	287
a) Problemstellung	287
b) Einzelne Vorschriften	289
aa) Art. 120 GG	289
(1) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	289
(2) Ansicht der Lehre	289
(3) Analyse	290
(4) Ergebnis	291
bb) Art. 33 Abs. 2 GG	291
(1) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	291
(2) Ansicht der Lehre	292
(3) Analyse	292
(4) Ergebnis	293
cc) Gleichheitssatz und Willkürverbot	294
(1) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	294
(2) Ansicht der Lehre	295
(3) Analyse	296
(4) Ergebnis	297
dd) Gesetzgebungskompetenz der Länder	298
(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	298
(2) Ansicht der Lehre	299
(3) Analyse	299
(a) Art. 70 GG als das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignete Vorschrift	300
(b) Entscheidungsgründe: Trennung zwischen formellen und materiellen Verstößen gegen Art. 28 Abs. 2 GG	301



	(4) Ergebnis	303
ee)	Bundesstaatsprinzip	303
	(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	303
	(2) Ansicht der Lehre	304
	(3) Analyse	304
	(4) Ergebnis	306
ff)	Art. 106 Abs. 5 GG	306
	(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	306
	(2) Ansicht der Lehre	307
	(3) Analyse	308
	(4) Ergebnis	311
gg)	Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz	312
	(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	312
	(2) Ansicht der Lehre	312
	(3) Analyse	312
	(4) Ergebnis	314
hh)	Demokratieprinzip	315
	(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	315
	(2) Ansicht der Lehre	315
	(3) Analyse	315
	(4) Ergebnis	316
ii)	Art. 3 Abs. 2 und 3 GG	317
	(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	317
	(2) Ansicht der Lehre	317
	(3) Analyse	317
	(4) Ergebnis	318
jj)	Art 84 Abs. 1 GG a.F.	318
	(1) Aussagen des Bundesverfassungsgerichts	318
	(2) Ansicht der Lehre	320
	(3) Analyse	321
	(a) Aussagen zur Erweiterung des Prüfungsmaßstabs	321
	(b) Aussagen zu Art. 84 GG a.F.	323
	(4) Ergebnis	331
kk)	Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG	332
	(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	332
	(2) Ansicht der Lehre	332
	(3) Analyse	332



(4) Ergebnis	334
ll) Art. 83 GG	334
(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	334
(2) Sondervotum der Richter Broß, Osterloh und Gerhardt und Ansicht der Lehre	334
(3) Analyse	336
(a) Keine Bezugnahme zum Kernbereich	337
(b) Erweiterung des Prüfungsmaßstabs um Art. 83 GG?	338
(4) Ergebnis	339
mm) Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG	339
(1) Aussage des Bundesverfassungsgerichts	339
(2) Ansicht der Lehre	340
(3) Analyse	340
(4) Ergebnis	341
c) Zusammenfassende Stellungnahme zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Prüfungsmaßstab der Kommunalverfassungsbeschwerde	341
2. Ansichten in der Lehre	343
a) Übertragung des Elfes-Rechtsprechung zum Prüfungsmaßstab der Individualverfassungsbeschwerde auf die Kommunalverfassungsbeschwerde	343
aa) Sterns Ansatz	343
bb) Die Positionen in der Lehre	345
cc) Stellungnahme	348
b) Präzisierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	351
3. Ergebnis zur Heranziehung weiterer Vorschriften als Prüfungsmaßstab der Kommunalverfassungsbeschwerde	352
III. Grundrechte	354
IV. Landesverfassungsrecht	355
V. Unterverfassungsrechtliche Normen	356



*Inhaltsverzeichnis*

F. Zusammenfassung	357
Anhang	361
Literaturverzeichnis	363