

Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa

Festschrift für Hans-Jürgen Papier
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Wolfgang Durner
Franz-Joseph Peine
Foroud Shirvani



Duncker & Humblot · Berlin

Freiheit und Sicherheit
in Deutschland und Europa

Festschrift für Hans-Jürgen Papier
zum 70. Geburtstag

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1238

Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa

Festschrift für Hans-Jürgen Papier
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Wolfgang Durner
Franz-Joseph Peine
Foroud Shirvani



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung
der Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: AZ Druck und Datentechnik, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-13840-1 (Print)

ISBN 978-3-428-53840-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83840-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Am 6. Juli 2013 vollendet Hans-Jürgen Papier sein 70. Lebensjahr. Aus diesem freudigen Anlass widmen ihm Freunde, Kollegen und Schüler diese Festschrift. Sie sprechen ihm damit gemeinsam Anerkennung und Respekt aus. Sie bezeugen ihre Verbundenheit mit einem Wissenschaftler und Richter, der es in der Welt des Rechts zu höchsten Ämtern und zu höchstem Ansehen gebracht hat.

Hans-Jürgen Papier wurde in Berlin-Mariendorf geboren. Dort bestand er im Frühjahr 1962 das Abitur. Im Sommersemester 1962 begann er das Studium der Rechtswissenschaft an der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin. Das Öffentliche Recht erweckte sehr schnell sein Interesse und er wurde Schüler von Karl August Bettermann. Er bestand die Erste Juristische Staatsprüfung im Februar 1967 in Berlin. Im Anschluss daran war er für ein Jahr als Verwalter der Stelle eines wissenschaftlichen Assistenten am Lehrstuhl von Herrn Bettermann tätig. Es folgte ein dreijähriges Referendariat, welches der Jubilar 1971 mit der Großen Juristischen Staatsprüfung abschloss. Im Jahre 1970 erfolgte die Promotion mit „summa cum laude“ als Doktorand Bettermanns durch die Juristische Fakultät der Freien Universität Berlin mit der Arbeit „Die Forderungsverletzung im Öffentlichen Recht“. Nach Abschluss des Referendariats wurde er für drei Jahre Assistenzprofessor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin. Im Jahre 1973, 18 Monate nach der Ernennung zum Assistenzprofessor, habilitierte sich Hans-Jürgen Papier für die Fächer Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht mit der Habilitationsschrift „Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip“ und dem Habilitationsvortrag „Der verfahrensfehlerhafte Staatsakt“. Beide Arbeiten erschienen im Jahre 1973 als Buch.

Nach der Habilitation war der Jubilar Vertretungsprofessor an der Juristischen Fakultät der Universität Hamburg. Seine erste Lebenszeitstelle war die eines wissenschaftlichen Rats und Professors an der Juristischen Fakultät der Universität in Bielefeld; er wurde im August 1974 ernannt. Er war also – für die heutigen Universitätsverhältnisse nicht mehr vorstellbar – bereits im Alter von 31 Jahren und einem Monat Professor auf Lebenszeit. Knapp ein Jahr später erhielt er in Bielefeld sein erstes Ordinariat.

In den Bielefelder Jahren war er ein Jahr lang Dekan und das vorhergehende und das folgende Jahr Prodekan. Zudem war er Mitglied des Studienreformausschusses des Deutschen Fakultätentags. Er bekleidete die universitären Ämter „Geschäftsführender Leiter des Instituts für Umweltrecht“ und „Direktor des Zentrums für Wissenschaft und Praxis“ an der Universität Bielefeld. Der Jubilar erhielt sehr ehrenvolle Rufe an die Universität Trier und die Freie Universität Berlin, die er ablehnte.

Nach mehr als 17-jähriger Tätigkeit in Bielefeld wechselte er mit Wirkung vom 1. 1. 1992 an die Ludwig-Maximilians-Universität in München und lehrte dort bis zu seiner Emeritierung im Herbst 2011. Vor allem seine Seminare, die er in den letzten Jahren in der Akademie für Politische Bildung Tutzing veranstaltete, waren bei den Studierenden sehr beliebt. Der Jubilar war in München nicht nur akademischer Lehrer und Forscher, sondern von 1994 bis 1996 Mitglied des Senats der Universität; an der Juristischen Fakultät war er von 1994 bis 1996 Prodekan.

Das in ca. 45 Jahren erarbeitete wissenschaftliche Werk¹ erweckt Staunen: 29 Monographien bzw. lange wissenschaftliche Kommentierungen und über 400 Aufsätze oder Abhandlungen in Sammelwerken. Einige Bücher haben mehrere Auflagen erlebt. Wenigstens drei Schwerpunkte seines wissenschaftlichen Interesses lassen sich ausmachen: Einmal die Staatshaftung im weiteren Sinne: Die Dissertation, Kommentierungen und viele Aufsätze haben die Staatshaftung zum Gegenstand. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Grundrechtsdogmatik: Er gibt zusammen mit Detlef Merten das Handbuch der Grundrechte heraus, welches die Grundrechte in Deutschland und Europa behandelt und an dem er auch als Autor beteiligt ist. Als dritter Schwerpunkt sei das Umweltrecht erwähnt: Unter anderem an der Erarbeitung des in Deutschland nunmehr geltenden Altlastensanierungsrechts hat er über viele Jahre durch Beiträge in allen wissenschaftlichen Formen mitgewirkt.

Neben der Arbeit an der Universität und für die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht hat Hans-Jürgen Papier eine Vielzahl außeruniversitärer Ämter innegehabt. Das erste Amt war das des Richters im Nebenamt. Er war ab 1977 für zehn Jahre Richter am Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen in Münster. Ab 1978 war er erst Lehrbeauftragter, ab 1981 Studienleiter der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe in Detmold; diese Tätigkeit endete 1993. Von 1987 bis 1993 war er 1. Vorsitzender der Juristischen Gesellschaft Ostwestfalen-Lippe in Bielefeld. Diese Ämter waren ehrenvoll, aber unpolitisch. Ein politisch höchst brisantes Amt hatte er von 1991 bis 1998 inne: Er war Vorsitzender der Kommission der Bundesrepublik Deutschland zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR. Dieses Amt machte ihn bundesweit bekannt. Die Kommission hatte eine Vielzahl spektakulärer Fälle zu lösen, ihre erfolgreiche Arbeit wird für immer mit dem Namen Hans-Jürgen Papier verbunden sein. Erwähnt seien ferner folgende Ämter: Von 1991 bis 1994 war er Mitglied der sogenannten Professorenkommission zur Erarbeitung eines Besonderen Teils eines Umweltgesetzbuchs; von 1994 bis 1996 Mitglied der Kommission der Bundesrepublik Deutschland zum Versorgungs- und Entschädigungsgesetz; von 1996 bis 1998 Mitglied und stellvertretender Vorsitzender der Ethik-Kommission der Bayerischen Landesärztekammer.

Die Krönung seiner beruflichen Laufbahn erreichte der Jubilar am 27. 2. 1998: Er wurde zum Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts ernannt. Die Übernah-

¹ Das Schriftenverzeichnis des Jubilars bildet den Anhang 1 dieses Buchs.

me der Präsidentschaft erfolgte am 10. 4. 2002. Sie endete im März 2010². Während der Zeit als Vorsitzender des 2. Senats hat dieser eine Reihe wegweisender Entscheidungen gefällt. Einige wichtige Entscheidungen, die der Jubilar als Berichterstatter wesentlich geprägt hat, sind im Anhang 2 dieser Schrift aufgeführt.

Nach seiner Emeritierung arbeitet Hans-Jürgen Papier wie gewohnt weiter. Sein Rat ist gefragt. Sehr oft hat er durch Rechtsgutachten an der Lösung verfassungsrechtlicher Fragen mitgewirkt. Die Vortragstätigkeit, der er immer gern nachgegangen ist, setzt er fort.

Ein derart erfolgreiches Leben hat Anerkennung durch vielfache Auszeichnungen gefunden. Der Jubilar ist Ehrendoktor der Universität Thessaloniki und der Deutschen Hochschule (jetzt Universität) für Verwaltungswissenschaften Speyer. Zu seinem 65. Geburtstag fand in München ein mit hochrangigen Juristen besetztes Symposium statt, welches sich dem Problem „Reform an Haupt und Gliedern – Verfassungsreform in Deutschland und Europa“ widmete. Auf die außerordentlich liebenswürdigen persönlichen Worte des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs, Professor Dr. Dr. h. c. mult. Vassilios Skouris zum Schluss der Veranstaltung sei ausdrücklich hingewiesen.³ Seine Mitarbeiter widmeten ihm aus Anlass seines Ausscheidens aus dem Bundesverfassungsgericht eine Reihe wissenschaftlicher Beiträge, die 2010 im Heft 4 der „Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ erschienen. Anlässlich seiner Emeritierung würdigte die Ludwig-Maximilian-Universität München den Jubilar durch ein wissenschaftliches Kolloquium zum Thema „Schutz der Freiheit und Gewährleistung von Teilhabe im Sozialstaat“. In ihren Begrüßungsworten dankten der Präsident der Universität und der Dekan der Juristischen Fakultät ihm für seinen außerordentlichen Beitrag zum wissenschaftlichen Ansehen der Universität und der Fakultät⁴. Der Staat und andere Organisationen verliehen ihm höchste Orden und Ehrenzeichen.

Den Jubilar kennzeichnet im persönlichen Umgang eine gewisse Direktheit, verbunden mit Herzlichkeit. Er kann und will den Berliner nicht verleugnen. Im privaten Gespräch mit vertrauten Personen „berlinert“ er gelegentlich. Er ist ein christlich-gläubiger Mensch. Er dient der evangelischen Kirche selbstlos in vielen Funktionen.

Autoren und Herausgeber dieser Festschrift und der Verlag Duncker & Humblot, dem Hans-Jürgen Papier seit der Publikation der Dissertation und der Habilitationsschrift verbunden ist, danken ihm für Begegnungen, Diskussionen und Förderungen unterschiedlichster Art. Wir wünschen ihm zweierlei: dass er noch viele Jahre die Kraft besitzen möge, für die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht und für die Gemeinschaft der Bürger dieses Landes wertvolle Leistungen zu erbringen, und dass

² Ein sehr ausführlicher Lebenslauf des Jubilars findet sich in *Durner/Peine* (Hrsg.), *Reform an Haupt und Gliedern – Verfassungsreform in Deutschland und Europa*, Symposium aus Anlass des 65. Geburtstages von Hans-Jürgen Papier, 2009, S. IX. ff.

³ Ebd., S. 102.

⁴ Die Vorträge werden als Beiheft zum „Archiv des öffentlichen Rechts“ erscheinen.

ihm noch viele schöne Jahre im Kreis seiner Familie und seiner Freunde beschieden sein mögen.

Und schließlich danken die Herausgeber der Fritz Thyssen Stiftung für eine großzügige Druckbeihilfe und der Hanns Martin Schleyer-Stiftung für eine ebenso großzügige Unterstützung der Feier zur Übergabe der Festschrift im Maximilianeum in München.

Wolfgang Durner

Franz-Joseph Peine

Foroud Shirvani

Inhaltsverzeichnis

A. Europäische Einigung und deutscher Föderalismus

<i>Ulrich Becker</i>	
Zulässigkeit und Finanzierung der Erweiterung kommunaler Aufgaben im deutschen Bundesstaat	15
<i>Wolfgang Durner</i>	
Die europäische Integration, die Wurst und das Bundesverfassungsgericht. Anmerkungen zur Debatte um eine integrationsbedingte Ablösung des Grundgesetzes	35
<i>Dieter Grimm</i>	
Subsidiarität und Föderalismus	49
<i>Matthias Herdegen</i>	
Die Vertiefung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: der verfassungs- und europarechtliche Rahmen	59
<i>Roman Herzog</i>	
Zurück zu den Grundfragen der europäischen Integration!	75
<i>Jens Hofmann</i>	
Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung in Deutschland und der EU	83
<i>Jens Kersten</i>	
„System verflochtener Demokratie“. Verfassungsrechtliche Theoriebildung gegen die politische Laufriechtung	103
<i>Hans Hugo Klein</i>	
Freies Mandat und Rederecht der Abgeordneten im Wandel der Zeit	121
<i>Stefan Koriath</i>	
Der deutsche Föderalismus – auf dem Weg zu einem dezentralisierten Einheitsstaat?	133
<i>Norbert Lammert</i>	
Das Prinzip Repräsentation	147

<i>Rupert Scholz</i>	
Wege zu mehr europäischer Demokratie	153
<i>Vassilios Skouris</i>	
Transparenz und Offenheit als Grundprinzipien des Handelns der Organe der Europäischen Union	163
<i>Rudolf Streinz</i>	
Recht und Politik in der Wirtschafts- und Währungsunion der EU	177
<i>Andreas Voßkuhle</i>	
Die Rolle der Landesparlamente im europäischen Integrationsprozess	195

B. Freiheit, Sicherheit und Sozialstaatlichkeit

<i>Peter Badura</i>	
Das Unternehmenseigentum unter den Bedingungen der staatlichen Wachstumsvorsorge und der sozialen Arbeitsordnung. Ein Grundriss der Fragestellungen	207
<i>Martin Burgi</i>	
Staatsponsoring zwischen zivilgesellschaftlicher Perspektive und Korruptionsgefahr	223
<i>Winfried Hassemer</i>	
Über Transparenz	237
<i>Andreas Heusch</i>	
Freiheitseinbußen durch staatliche Leistungen	251
<i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i>	
Standards für die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit in Europa	267
<i>Dieter Hömig</i>	
„Das Leben ist wie ein Fahrrad“ oder: Die Sicherungsverwahrung im Konflikt zwischen Freiheit und Sicherheit	287
<i>Peter M. Huber</i>	
Freiheit braucht Mut	307
<i>Hans D. Jarass</i>	
Der Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ..	321

Ferdinand Kirchhof
 Leistungsurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte? 333

Michael Kloepfer
 Kann Recht Naturkatastrophen verhindern? 345

Johannes Masing
 Unionsbürgerliche Kernrechte? Zur Zambrano-Rechtsprechung des EuGH 355

Detlef Merten
 Verfassungsklappen einer „Lebensleistungsrente“ 373

Udo Steiner
 Sozialstaatsfragen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 389

Christian Waldhoff
 Bepreisung der Wassernutzung als Freiheitsproblem – am Beispiel der Einführung eines umfassenden bundeseinheitlichen Wassernutzungsentgelts 401

Christian Walter
 Freiheit und Verpflichtung zugleich: Die Elternverantwortung als der zentrale Maßstab für die verfassungsrechtliche Beurteilung der neuen gesetzlichen Regelung zur Beschneidung 423

Hans F. Zacher
 Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts 435

C. Eigentum und Staatshaftung

Michael Brenner
 Amtshaftung und Auslandseinsätze der Bundeswehr 467

Rüdiger Breuer
 Überlegungen zum Baurecht auf Zeit 481

Brun-Otto Bryde
 Obiter Dicta 493

Udo Di Fabio
 Grenzfälle des Eigentums 503

Paul Kirchhof
 Erbrecht und juristische Person 513

<i>Moris Lehner</i>	
Besteuerung und Eigentum im Kontext des innerstaatlichen und des Internationalen Steuerrechts	533
<i>Lerke Osterloh</i>	
Der enteignende Eingriff – ein Relikt auf vorverfassungsrechtlicher Grundlage	547
<i>Andreas Paulus</i>	
Die Immaterialgüterrechte im Zeitalter der Neuen Medien	561
<i>Franz-Joseph Peine</i>	
Inhalt und Schranken des Eigentums. Die Ausgestaltungsgarantie und die Beschränkung der Bodennutzung	587
<i>Meinhard Schröder</i>	
Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz von Genehmigungen	605
<i>Foroud Shirvani</i>	
Abbau von Umweltsubventionen und Grundrechte. Verfassungsrechtliche Überlegungen unter besonderer Berücksichtigung des Eigentums- und Vertrauensschutzes	625

Anhang

Anhang 1: Publikationen von Hans-Jürgen Papier	641
Anhang 2: Zentrale Entscheidungen des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts unter dem Vorsitz von Hans-Jürgen Papier	665
Autorenverzeichnis	667

A. Europäische Einigung und deutscher Föderalismus

Zulässigkeit und Finanzierung der Erweiterung kommunaler Aufgaben im deutschen Bundesstaat

Von *Ulrich Becker*

I. Einführung

1. Kommunen werden wieder stärker als die Gemeinschaften wahrgenommen, die das unmittelbare Lebensumfeld der Menschen entscheidend prägen. Zum einen ist ihre Rolle im Zusammenhang mit der Gewährleistung existenziell wichtiger Güter und Dienstleistungen, die nach wie vor durchaus zutreffend unter dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasst werden können,¹ ungebrochen. Die zwischenzeitlich in Mode gekommene Verlagerung der Erbringung auf Private scheint nur noch vorsichtig weiterverfolgt zu werden. Zum Teil ist der Trend umgekehrt worden, von einer „Rekommunalisierung“ ist die Rede.² Ohne das bewerten zu wollen, weil allgemeine Aussagen dazu oft eher vorurteilsbehaftet als weiterführend sind, lässt sich jedenfalls feststellen: Die politische und rechtliche Verantwortung der Kommunen, die sich ohnehin durch die Einschaltung Dritter nicht auflöst,³ erfährt wieder größere Aufmerksamkeit. Dazu passt die Entwicklung des europäischen Unionsrechts. Zwar enthalten dessen wirtschaftsrechtliche Vorschriften auch Vorgaben für die im Allgemeininteresse liegenden Dienstleistungen. Die Hervorhebung deren Besonderheiten im neuen AEUV⁴ deutet aber, selbst wenn ihre Funktion sehr umstritten ist,⁵ auf eine gewachsene Sensibilität hin: Die öffentliche Hand soll zwar transparent und diskriminierungsfrei handeln, aber auch die Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sicherstellen können. Das wirkt sich durchaus zu Gunsten der kommunalen Daseinsvorsorge aus.

¹ Grundl. *E. Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938, S. 6; vgl. auch *ders.*, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959, S. 22 ff. Zu den wechselnden Hintergründen über die Zeit und zur Beschränktheit des Konzepts, soweit es das Verhältnis zwischen Staat und Bürger angeht, *J. Kersten*, Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, *Der Staat* 44 (2005), S. 543 ff.

² Vgl. *H. Bauer*, Zukunftsthema „Rekommunalisierung“, *DÖV* 2012, S. 329 (334 f.).

³ Vgl. zu Verantwortungsabstufungen nur *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, 3. Kap., Rdnr. 109 ff.

⁴ Art. 14 AEUV mit Prot. Nr. 26 zum Lissabonner Vertrag.

⁵ Vgl. dazu nur *A. Hatje*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 14 AEUV Rdnr. 9 ff.

Zum anderen sind Kommunen heute mehr als in den Jahren zuvor gefragt, soweit es um die Gewährung von Sozialleistungen geht. Das hängt zusammen mit einigen neuen sozialpolitischen Ansätzen, die in ihrem Kern zugleich eine Rückbesinnung auf das tragende Grundprinzip der Eigenverantwortung⁶ enthalten, eine Verantwortung, deren Realisierung vielfach ganz konkreter, in einem Verhältnis der Nähe durchzuführender Unterstützung bedarf. Auch in diesem Zusammenhang spielt eine Neujustierung von „Solidarität einerseits und Subsidiarität und Eigenverantwortung andererseits“, die *Hans-Jürgen Papier* für den Sozialstaat insgesamt gefordert hat,⁷ eine Rolle.

2. Allerdings ist die Wahrnehmung dieser vielfältigen und komplexen Aufgaben durch die Kommunen Gefährdungen ausgesetzt. Das liegt an gesetzlichen Vorgaben, mit denen unitarisierend gesteuert wird und die zur Folge haben, dass die Selbstverwaltungsspielräume der Kommunen eingeschränkt werden. Es liegt vor allem aber auch an dem Umstand, dass die Zuständigkeiten für den Erlass von Gesetzen über die kommunale Aufgabenwahrnehmung und die Zuständigkeiten für die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung kommunaler Aufgaben auseinander fallen. Der zentrale Grundsatz, nach dem derjenige, der Ausgaben veranlasst, für deren Deckung zu sorgen und in diesem Sinne Verantwortung für die Folgen seines Handelns zu tragen hat – oder vereinfacht ausgedrückt: nach dem wer anschafft, zahlt – gilt im deutschen Bundesstaat nicht. Das ist der finanzverfassungsrechtlichen Trennung der Hoheitsräume von Bund und Ländern geschuldet, jedenfalls im Ausgangspunkt. Immerhin wurden aber Schritte unternommen, um die Kommunen vor einer Aufgabenüberlastung zu schützen. Seit der Föderalismusreform I ist dem Bund untersagt, Aufgaben auf die Kommunen zu übertragen. Und die Landesverfassungen enthalten mittlerweile durchgängig sog. Konnexitätsvorschriften, nach denen die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen mit einer Kostentragung verbunden werden muss. Ob damit die angesprochenen Gefährdungen ausgeräumt sind, bleibt die Frage.

Ihr soll im Folgenden nachgegangen werden. Ausgangspunkt ist eine Bestandsaufnahme der Rolle der Kommunen bei der Gewährung von Sozialleistungen und der dabei zu beobachtenden Verflechtungen⁸ (unten, II.). Denn die Feststellung des Jubilars, die Beziehungen zwischen den politischen Ebenen im europäisch integrierten Bundesstaat hätte sich zu einem „dichten System der Politikverflechtung entwickelt, das mit seinen schwerfälligen Entscheidungsverfahren und seinen zahlreichen Blockademöglichkeiten die Frage nach der Leistungsfähigkeit der herge-

⁶ In diesem Sinne schon *P. Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 3, 1913 S. 289; vgl. näher *H. F. Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, 1987, S. 571 ff.

⁷ *H.-J. Papier*, Leistungsgrenzen und Finanzierung des Sozialstaats, in: Magiera/Sommerrmann (Hrsg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa, 2007, S. 93 (98 f.).

⁸ Dazu grundl. aus politikwissenschaftlicher Sicht *F. W. Scharpf*, Theorie der Politikverflechtung, in: ders./Reisert/Schnabel, Politikverflechtung, 1976, S. 13 ff.

brachten bundesstaatlichen Strukturen aufgeworfen hat⁹, bleibt nicht ohne Folgen für die unterste Ebene, die der Gemeinden und Landkreise. Dieser erste Schritt führt zu der Frage, welche Grundsätze für die Festlegung kommunaler Aufgaben gelten und in diesem Zusammenhang zur Reichweite des angesprochenen Aufgabenübertragungsverbots im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen (unten, III.). Soweit die Kommunen danach zur Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben verpflichtet sind und bleiben, rückt zwangsläufig deren Finanzierung in den Fokus, der sich die Ausführungen im dritten und letzten Schritt zuwenden (unten, IV.).

II. Die Kommunen als Sozialleistungsträger

1. Sozialpolitische Entwicklungen und deren lokaler Bezug

Die Zeiten des ungebremst expandierenden Sozialstaats sind vorbei. Der Sozialstaat befindet sich im „Umbruch“,¹⁰ zum Teil auch im Rückbau. Von einem flächendeckenden Rückzug des Staats kann aber nicht gesprochen werden. Das ist nicht nur deshalb so, weil gerade in Krisenzeiten die stabilisierende und integrative Kraft sozialer Interventionen benötigt wird. Vielmehr sind auch die sozialstaatlichen Aufgaben schwieriger geworden. Die eingangs angesprochene Renaissance der Eigenverantwortung ist ohne staatliche Zuwendung nicht durchführbar, der Staat wird „aktivierend“ tätig.¹¹ Weil zugleich die Besorgnis um Schuldenvermeidung und Wettbewerbsfähigkeit zu einer effizienteren Verwendung finanzieller Mittel anhält, wächst das Bemühen um die Verbesserung der Zielgenauigkeit sozialstaatlicher Interventionen. Dabei gilt es, tradierte Grenzen zwischen einzelnen Leistungssystemen zu überwinden und in möglichst umfassender Weise die gewünschten Interventionsziele sicherzustellen.¹²

Beides lässt sich besonders gut an den sog. „Hartz-Reformen“ und dem damit verfolgten Ziel, alle Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren,¹³ zeigen. Mit diesen Reformen sind zugleich die Kommunen angesprochen. Deren Nähe zum Bür-

⁹ *H.-J. Papier*, Die bundesstaatliche Ordnung in Deutschland seit der Wiedervereinigung, in: Festschrift für Heinz Schäfer, 2006, S. 595 (597).

¹⁰ *Papier* (o. Fußn. 7), S. 93.

¹¹ Dazu *T. Kingreen*, Rechtliche Gehalte sozialpolitischer Schlüsselbegriffe – Vom da-seinsvorsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat, *SDSRV* 52 (2004), S. 7 ff.

¹² Was insbesondere durch eine „Sozialraumorientierung“, die alle räumlich relevanten Lebensumstände einzubeziehen versucht, zum Ausdruck kommt, vgl. dazu *U. Becker*, Inklusion und Sozialraum – Aufgaben und Handlungsspielräume der Kommunen, in: ders./Wacker/Banafsche (Hrsg.), *Inklusion und Sozialraum – Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Kommune*, 2013, S. ** ff. Kooperationserfordernisse werden auch durch das Bundeskinder-schutzgesetz v. 22. 12. 2011 (BGBl. I, 2975) begründet.

¹³ Vgl. dazu *U. Becker*, Sozialmodell und Menschenbild in der „Hartz-IV“ Gesetzgebung, in: Behrends/Schumann (Hrsg.), *Gesetzgebung, Menschenbild und Sozialmodell im Familien- und Sozialrecht*, Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, 2008, S. 39 ff.