

Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht: Auswirkungen eines Systemwechsels

Füllung, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Füllung, D. (2013). *Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht: Auswirkungen eines Systemwechsels*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/69). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50805-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht – Auswirkungen eines Systemwechsels

Bearbeiter: Daniel Fülling

Datum: 13. Februar 2013

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag	3
II.	Stellungnahme	3
1.	Die Systematik kommunaler Aufgabenwahrnehmung	3
a)	Die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatlichen Angelegenheiten.....	4
b)	Das dualistische Aufgabenmodell.....	6
c)	Das monistische Aufgabenmodell.....	7
d)	Der wesentliche Unterschied zwischen dem dualistischen und dem monistischen Aufgabenmodell.....	9
2.	Die gegenwärtige Rechtslage in Brandenburg	11
3.	Die Rechtsfolgen einer Änderung des Aufgabenmodells	14
a)	Die verfassungsrechtlichen Folgen.....	14
b)	Der Wegfall von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.....	15
c)	Die Folgen der Überführung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Auftragsangelegenheiten	16
aa)	Die Ausweitung des staatlichen Weisungsrechts.....	16
bb)	Die Verringerung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden gegen Weisungen	16
cc)	Die Auswirkungen auf die innergemeindliche Zuständigkeit.....	17
dd)	Die Auswirkungen auf die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde.....	17
d)	Vereinfachte Aufgabenzuordnung	17
III.	Zusammenfassung.....	19
	Glossar	20

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, mit Blick auf die Überlegungen der Enquetekommission 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ eine umfassende Funktionalreform durchzuführen, die Auswirkungen eines Systemwechsels vom monistischen zum dualistischen Aufgabenmodell darzustellen.

Dabei soll jeweils kurz sowohl das monistische als auch das dualistische Aufgabenmodell veranschaulicht werden. Darüber hinaus sollen die wesentlichen rechtlichen Folgen eines Systemwechsels erläutert werden.

II. Stellungnahme

Zunächst werden die Grundzüge des dualistischen und des monistischen Aufgabenmodells dargestellt und die gegenwärtige rechtliche Ausgestaltung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in Brandenburg erläutert. Im Anschluss werden die wesentlichen Folgen einer Änderung des Aufgabenmodells für das Kommunalrecht des Landes Brandenburg untersucht. Im Anhang zu dieser Stellungnahme sind wichtige Begriffe in einem Glossar erläutert.

1. Die Systematik kommunaler Aufgabenwahrnehmung

Das dualistische und das monistische Modell sind Zuordnungssysteme öffentlicher Aufgaben im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde. Dabei handelt es sich um Denkmodelle, bei deren konkreter rechtlicher Umsetzung der Landesgesetzgeber einen weiten Spielraum hat. Der Darstellung der Zuordnungsmodelle werden zum besseren Verständnis einige grundsätzliche Überlegungen zur Systematik kommunaler Aufgabenwahrnehmung vorangestellt.

a) Die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und staatlichen Angelegenheiten

Das Verhältnis zwischen der Staatsverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung hat sich in einem mehr als zweihundertjährigen Entwicklungsprozess herausgebildet.¹ Im Zuge der preußischen Reformen Anfang des 19. Jahrhunderts² wurde die moderne Gemeinde als rechtlich verfasster, staatsfreier Raum bürgerschaftlicher Selbstverwaltung geschaffen.³ Die Gemeinde war nach der Konzeption der Preußischen Städteordnung nicht Teil der staatlichen Verwaltung, sondern dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet.

Vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung wird traditionell zwischen eigenen (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*) und staatlich übertragenen Aufgaben (*Auftragsangelegenheiten*) der Gemeinde unterschieden.⁴ Diese strukturelle Differenzierung besteht unabhängig von der thematischen Einordnung öffentlicher Aufgaben (Bildung, Kultur, Sport, etc.).

Sowohl das Grundgesetz als auch die Verfassung des Landes Brandenburg knüpfen an diese überkommene Differenzierung zwischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und staatlichen Angelegenheiten an. Verfassungsrechtlich garantiert⁵ wird den Gemeinden das Recht zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung aller „Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“⁶ (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*).

Aufgaben, welche diese Voraussetzung nicht erfüllen, werden als staatliche Aufgaben bezeichnet. Der Gesetzgeber kann den Gemeinden staatliche Aufgaben durch Gesetz übertragen, da die Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz nur „im Rahmen

¹ Grundriss bei *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, 17. Auflage, 2009, S. 570 f.; Überblick zur Entwicklung in Preußen: *Hohndorf/Falk*, Kommunalrecht in Brandenburg, in: von Brünneck/Peine, Staats- und Verwaltungsrecht für Brandenburg (2004), S.100 ff. m. w. N.

² Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazu gehörigen Instruktionen, behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsgemäßen Versammlungen vom 19.11.1808 (Preußische Städteordnung).

³ *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, 2003, S. 30 ff.

⁴ *Maurer* (Fn. 1), S. 584 f.; *Hohndorf/Falk*, (Fn. 1), S. 111 f.

⁵ Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG; Art. 97 Abs. 1, 2 LV.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99, Rn. 134 – juris = BVerfGE 110, 370 (400) mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

der Gesetze“ verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Art. 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg erlaubt es ausdrücklich, Landesaufgaben an die Gemeinden zu übertragen. Mit der Übertragung staatlicher Aufgaben wird der Wirkungskreis der Gemeinde auf Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung erweitert (*Auftragsangelegenheiten*).⁷ Auftragsangelegenheiten sind daher solche Angelegenheiten, die grundsätzlich dem Bund oder den Ländern zugeordnet sind, bei denen die Aufgabenwahrnehmung jedoch auf die Kommunen delegiert ist. Der Staat schafft auf Ortsebene also keine eigenen Behörden, sondern bedient sich der Gemeinden, indem er ihnen staatliche Aufgaben zuweist.⁸

Zentrales Problem des Kommunalrechts ist die Frage, welche Aufgaben Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind. In zahlreichen Bereichen ist die Zuordnung zu den örtlichen oder überörtlichen Angelegenheiten schwierig.⁹ Vielfach bestehen Gemengelagen, bei denen bestimmte Sachverhalte sowohl die örtliche Gemeinschaft berühren als auch überregionale Bedeutung besitzen (z. B. Umweltschutz, Versorgungsanlagen, Aufnahme von Asylbewerbern). Wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend ausführt, lassen sich die örtlichen Bezüge einer Aufgabe und deren Gewicht nicht an scharf konturierten Merkmalen messen. Zudem bilden die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis. Auch können sie je nach Einwohnerzahl, Ausdehnung und Struktur einer Gemeinde variieren.¹⁰

Bei der Einordnung von Aufgaben als örtliche oder überörtliche Aufgaben steht dem Gesetzgeber daher ein Einschätzungsspielraum zu. Entzieht der Gesetzgeber den Gemeinden bestimmte Aufgaben oder überlagert er Selbstverwaltungsangelegenheiten mit einem staatlichen Weisungsrecht, ist rechtlich danach zu fragen, ob die dabei vorgenommene gesetzgeberische Einschätzung von Maß und Gewicht der örtlichen Bezüge einer Aufgabe vertretbar ist und dem unbestimmten Verfassungsbegriff „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ gerecht wird.

⁷ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Auflage, 2011, Art. 28, Rn. 10, 20.

⁸ *Maurer* (Fn. 1), S. 586.

⁹ *Schmidt-Aßmann/Röhl*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Auflage, 2008, Kommunalrecht, Rn. 16.

¹⁰ BVerfG, (Fn. 6), Rn. 136 – juris.

b) Das dualistische Aufgabenmodell

Dem traditionellen Verständnis folgend, differenziert das dualistische Aufgabenmodell zwischen den „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ (eigener Wirkungskreis) und den „Auftragsangelegenheiten“ (fremder Wirkungskreis).¹¹ In den Ländern Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden die öffentlichen Aufgaben nach dem dualistischen Modell strukturiert.

Innerhalb der Selbstverwaltungsangelegenheiten ist zwischen „freiwilligen Aufgaben“ und „pflichtigen Aufgaben“ zu unterscheiden. Freiwillige Aufgaben werden von den Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit in eigener Verantwortung übernommen (z. B. Märkte, Museen, Kultureinrichtungen). Der Gemeinde obliegt die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung. Der größere Teil der Selbstverwaltungsaufgaben beruht auf bundes- oder landesgesetzlichen Vorgaben (z. B. die Aufstellung von Bauleitplänen, vgl. § 2 Abs. 1 BauGB). Hier können die Gemeinden nur über das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung entscheiden. Neben diesen örtlichen Aufgaben werden den Gemeinden auch staatliche, d. h. überörtliche Aufgaben als Auftragsangelegenheiten übertragen.

Der kommunale Wirkungskreis ist im dualistischen Aufgabenmodell begrifflich auf die Wahrnehmung der örtlichen Aufgaben beschränkt. Staatliche Aufgaben sind demgegenüber Fremdaufgaben. Die Gemeinde nimmt hier die Funktion der unteren Ebene der Verwaltungsorganisation des Landes ein. Neben den örtlichen, d. h. eigenen Aufgaben der Gemeinde nimmt sie also auch Fremdaufgaben mit überörtlichem Bezug wahr (= dualistisch).

Aus dem staatlichen Charakter der Auftragsangelegenheiten ergibt sich ein umfassendes Weisungsrecht der Aufsichtsbehörde gegenüber der Gemeinde. Die Gemeinde kann insoweit grundsätzlich keinen Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Aufsicht geltend machen.¹²

Gemeindeintern ist für die Erledigung von Auftragsangelegenheiten regelmäßig allein der Bürgermeister ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung zuständig.¹³

¹¹ Schmidt-Aßmann/Röhl (Fn. 9), Rn. 34 ff.

¹² Burgi, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2008, S. 89; Maurer (Fn. 1), S. 586.

Die Aufgabenstruktur des dualistischen Modells lässt sich wie folgt darstellen:

Aufgabenstruktur nach dem dualistischen Aufgabenmodell¹⁴		
Selbstverwaltungsaufgaben		Auftragsangelegenheiten
freiwillige Selbstverwaltungs- aufgaben (ob + wie)	pflichtige Selbstverwaltungs- aufgaben (wie)	
Rechtsaufsicht		Unbeschränkte Fachaufsicht

c) Das monistische Aufgabenmodell

Das dualistische Aufgabenmodell wurde aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten von Selbstverwaltungsangelegenheiten (örtlichen Aufgaben) einerseits und Auftragsangelegenheiten (überörtlichen Aufgaben) andererseits immer wieder kritisiert.¹⁵ Mit dem auf dem sog. Weinheimer-Entwurf einer Gemeindeordnung basierenden monistischen Modell¹⁶ wird versucht, den überkommenen Dualismus zu überwinden,¹⁷ um die lokale Demokratie zu stärken und eine weitergehende Dezentralisierung zu erreichen. Dem monistischen Aufgabenmodell folgen im Grundsatz Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein.

Nach dem monistischen Modell sind die Gemeinden, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, in ihrem Gebiet ausschließliche und eigenverantwortliche Träger aller, d. h. sowohl der örtlichen als auch der überörtlichen öffentlichen Aufgaben.¹⁸

¹³ *Burgi* (Fn. 12), S. 89 unter Verweis auf die teilweise bestehenden, abgestuften Mitwirkungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaften.

¹⁴ Vereinfacht; basierend auf *Maurer* (Fn. 1), S. 589.

¹⁵ *Maurer* (Fn. 1), S. 587 m. w. N.

¹⁶ Das monistische Aufgabenmodell beruht auf dem Weinheimer-Entwurf einer Gemeindeordnung vom 03.07.1948; abgedruckt bei *Pagenkopf*, Kommunalrecht Band 1, Verfassungsrecht (1975), S. 177, zitiert nach BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, 352 (353).

¹⁷ *Burgi* (Fn. 12), S. 81

¹⁸ *Burgi* (Fn. 12), S. 89; *Maurer* (Fn. 1), S. 587.

Es besteht ein einheitlicher, daher monistischer kommunaler Aufgabenkreis für alle öffentlichen Aufgaben.

Sind im übergeordneten Interesse staatliche Einwirkungsrechte notwendig, werden den Gemeinden auf gesetzlicher Grundlage „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ auferlegt. Im Unterschied zum dualistischen Modell folgt die Weisungsbefugnis der Aufsichtsbehörde hier nicht aus dem Charakter als staatliche Aufgabe, sondern bedarf als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden stets einer gesetzlichen Grundlage.¹⁹ Das staatliche Weisungsrecht gegenüber der Gemeinde ist im monistischen Aufgabensystem im Grundsatz auf allgemeine Anordnungen beschränkt und soll in der Regel nicht in die Einzelausführung einer Aufgabe eingreifen.²⁰

Die genaue rechtliche Einordnung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist rechtlich stark umstritten.²¹ Wegen des Weisungsrechtes bilden die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eine „Zwischenform“ zwischen pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten, wie sie das dualistische Aufgabenmodell vorsieht.²²

Gemeindeintern ist nach der Theorie des monistischen Modells für Entscheidungen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung grundsätzlich die Gemeindevertretung berufen. In der Praxis ist aber im Interesse einer effektiven Verwaltung auch in Bundesländern mit monistischem Aufgabenmodell grundsätzlich der Bürgermeister zur Erfüllung der Pflichtaufgaben nach Weisung zuständig.²³

¹⁹ *Burgi* (Fn. 12), S. 90.

²⁰ Vgl. etwa § 121 BbgKVerf; § 4 Abs.1 HessGO.

²¹ Zum Streitstand: *Gern* (Fn. 3), Rn. 239; *Maurer*, (Fn. 1), S. 587; *Burgi* (Fn. 12) S. 91 ff. m. w. N.; *Henkel*, Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben, S. 79 ff.; *Schumacher*, in: Schumacher, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, KV, § 2 Rn. 8.1.2; *Benedens*, in: Schumacher, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, KV, § 121 Rn. 5.1.

²² *Schumacher*, (Fn. 21), § 2 Rn. 8.1.2; *Schmidt-Aßmann/Röhl* (Fn. 9), Rn. 39.

²³ Vgl. etwa § 44 Abs. 3 GO Baden-Württemberg; § 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf; § 53 Abs. 3 GO Sachsen; § 55 Abs. 5 GO Schleswig-Holstein.

Die Aufgabenstruktur im monistischen Aufgabenmodell lässt sich wie folgt darstellen:

Aufgabenstruktur nach dem monistischen Aufgabenmodell²⁴		
Öffentliche Aufgaben		
Selbstverwaltungsaufgaben		Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (ob + wie)	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (wie)	
Rechtsaufsicht		Fachaufsicht nach Maßgabe der Gesetze

d) Der wesentliche Unterschied zwischen dem dualistischen und dem monistischen Aufgabenmodell

Die Strukturierung gemeindlicher Aufgaben entsprechend einer Modellvariante ist nicht nur theoretisch von Bedeutung. Sie ist insoweit auch von praktischer Bedeutung, als das Verständnis der Aufgabensystematik die rechtliche Bewertung staatlicher Aufsichtsmaßnahmen sowie des Aufgabenentzugs erleichtert und damit auch die dagegen bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten bestimmt.²⁵

Der bedeutsamste Unterschied zwischen den Aufgabenmodellen liegt in der Begründung und dem Umfang des staatlichen Weisungsrechts. Das Weisungsrecht ist im dualistischen Modell bei Auftragsangelegenheiten vom Grundsatz her unbeschränkt. Dagegen sind nach dem monistischen Modell staatliche Weisungsrechte gegenüber der Gemeinde grundsätzlich beschränkt und nur zulässig, wenn und soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht. In der Regel muss den Gemeinden ein weisungsfreier Raum erhalten bleiben.²⁶ Die staatliche Aufsicht kann auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt werden oder als abgestuftes System von Weisungsrechten ausgestaltet werden.

²⁴ Vereinfacht; basierend auf *Maurer* (Fn. 1), S. 589.

²⁵ *Hohndorf/Falk* (Fn. 1), S. 117.

²⁶ Str. *Muth*, in: *Muth, Kommunalrecht in Brandenburg (Potsdamer Kommentar)*, Stand Oktober 2012, KVerf, Vor. § 2 Rn. 3.2.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde gegenüber staatlichen Weisungen sind bei Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (monistisches Modell) stärker als bei Auftragsangelegenheiten (dualistisches Modell). Denn im monistischen Modell sind grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgaben zugeordnet und lediglich durch ein staatliches Weisungsrecht überlagert. Die Gemeinde kann gegen Weisungen gerichtlich vorgehen. Ist eine Weisung nicht von der gesetzlichen Grundlage gedeckt, liegt stets eine Verletzung subjektiver Rechte der Gemeinde vor.

Die praktischen Auswirkungen dürfen dabei jedoch nicht überschätzt werden. In Ländern mit monistischem Modell werden Weisungsrechte auf gesetzlicher Grundlage mitunter sehr weit gefasst und einer unbeschränkten Fachaufsicht angenähert.²⁷ So bestehen in Brandenburg etwa im Bereich der Bauordnung²⁸ und des Naturschutzes²⁹ der Sache nach unbeschränkte Weisungsrechte der Sonderaufsichtsbehörden. Auf der anderen Seite begrenzen landesrechtliche Vorschriften mitunter das Weisungsrecht auch bei Auftragsangelegenheiten nach dem dualistischen System.³⁰

Die Aufgabenmodelle führen daher im Kern zu einem unterschiedlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis staatlicher Weisungsrechte bei Aufgaben mit überörtlichem Bezug. Nach dem monistischen Modell sind Weisungen³¹ grundsätzlich unzulässig, außer eine gesetzliche Vorschrift sieht dies ausdrücklich vor. Im dualistischen Modell sind Weisungen³² grundsätzlich zulässig, es sei denn, eine gesetzliche Vorschrift beschränkt das Weisungsrecht. Das monistische Modell erweitert damit in der Tendenz den Spielraum der Gemeinden und stärkt ihre Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen. Die Vorzüge des monistischen Modells liegen in der Flexibilität staatlicher Aufsichtsrechte, die Vorzüge des dualistischen Modells in einer etwas klareren Bestimmung der Reichweite staatlicher Aufsichtsrechte.³³

²⁷ Schumacher (Fn. 21), § 2 Rn. 8.1.2.

²⁸ § 51 Abs. 5 BbgBauO.

²⁹ § 53 Satz 3 BbgNatSchG; vgl. auch § 31 des am 01.05.2013 in Kraft tretenden BbgNatSchAG (GVBl. I Nr. 3) vom 21.01.2013.

³⁰ Vgl. etwa Art. 109 Abs. 2 Satz 2 BayGO.

³¹ Im Rahmen von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

³² Bei übertragenen staatlichen Angelegenheiten.

³³ Schmidt-Eichstädt, in: Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 3, Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung, 2. Auflage, 1983, S. 24.

2. Die gegenwärtige Rechtslage in Brandenburg

In Brandenburg enthält das Kommunalrecht sowohl Elemente des dualistischen als auch des monistischen Aufgabenmodells.³⁴

Die Landesverfassung selbst gibt weder das dualistische noch das monistische Aufgabenmodell vor. Zwar liegt Art. 97 Abs. 2 LV eine eher dualistische Sichtweise der Aufgabenstruktur zu Grunde, da die Gemeinden nach dieser Vorschrift grundsätzlich nur für Aufgaben der „örtlichen Gemeinschaft“ zuständig sind.³⁵ Jedoch belässt die Landesverfassung dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser umfasst sowohl die Einrichtung eines monistischen als auch die eines dualistischen Aufgabensystems.³⁶

Der Landesgesetzgeber hat mit § 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)³⁷ ein Mischsystem geschaffen. Die Gemeinden sind danach – dem dualistischen Modell folgend – im Grundsatz nur für Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zuständig.³⁸ Den Gemeinden können gemäß § 2 Abs. 3 BbgKVerf Aufgaben

- als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (1) oder
- als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (2) auferlegt sowie
- ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten übertragen werden (3).

(1) Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten zählen etwa die Straßenbaulast für Gemeindestraßen, die Aufstellung von Bauleitplänen, die Abwasserbeseitigung und die Grundsicherung für Arbeitssuchende.³⁹

³⁴ Hohndorf/Falk (Fn. 1) S. 118 f. sehen im Grundsatz ein monistisches Aufgabenmodell, welches nicht „eins zu eins“ umgesetzt wurde.

³⁵ Vgl. dagegen die entsprechende Formulierung in Art. 78 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, in welcher ein klar monistisches Modell zum Ausdruck kommt: „Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.“

³⁶ BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, 352 (353).

³⁷ BbgKVerf vom 18.12.2007 (GVBl. I Nr. S. 286), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.03.2012 (GVBl. I Nr. 16).

³⁸ § 2 Abs. 1 BbgKVerf.

³⁹ Vgl. § 9 BbgStrG; § 1 Abs. 3 BauGB; § 66 BbgWG; § 1 Abs. 1 Bbg AG-SGB II; Schumacher (Fn. 21), § 2 Rn. 6.3.2.

(2) Die an die Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Pflichtaufgaben sind außerordentlich zahlreich.⁴⁰ Beispiele für solche Aufgaben sind etwa die Gefahrenabwehr nach dem Ordnungsbehördengesetz⁴¹ und die Gefahrenabwehr nach der Bauordnung.⁴² Die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind aber entgegen einer rein monistischen Konzeption nicht eindeutig als Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden ausgestaltet.⁴³ Vielmehr ist in Brandenburg zwischen

– Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter und

– Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ohne Selbstverwaltungscharakter

zu differenzieren.⁴⁴ Dies erschwert das Verständnis des Aufgabensystems erheblich.⁴⁵

Die Reichweite und Intensität staatlicher Aufsicht richtet sich in Brandenburg bei Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung – dem monistischen Modell entsprechend – nach Maßgabe der Gesetze.⁴⁶ Für die Umsetzung von zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben ist im Grundsatz allein der Bürgermeister⁴⁷ und für den Erlass von Widerspruchsbehörden die Aufsichtsbehörde zuständig⁴⁸, was der Rechtslage im dualistischen Aufgabensystem entspricht.

(3) Ebenfalls dem dualistischen Modell folgend können den Gemeinden ausnahmsweise auch Aufgaben als Auftragsangelegenheiten mit unbeschränktem Weisungsrecht übertragen werden, wenn ein Gesetz dies vorsieht.⁴⁹ In Brandenburg besteht Landesauf-

⁴⁰ Überblick bei *Benedens* (Fn. 21), § 121 Rn. 21, welcher 98 Bereiche auflistet.

⁴¹ § 3 Abs. 1 BbgOBG.

⁴² §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 1, 51 Abs. 5 BbgBauO.

⁴³ LT-Drs. 1/1902, S. 6; BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, 342; *Schumacher* (Fn. 21), § 2 Rn. 8.1.2; vgl. auch §§ 2 Abs. 3, 1 Abs. 2 Nr. 1 GebGBbg.

⁴⁴ LT-Drs. 4/5056, S. 130; BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, 352 (354); BbgVerfG, Beschluss vom 21.01.1998 – 8/97 Rn. 31 – juris = LVerfGE 8, 71 (80).

⁴⁵ Krit. *Schumacher* (Fn. 21), § 2 Rn. 8.1.2.

⁴⁶ § 121 Abs. 1, Abs. 2 BbgKVerf; § 9 BbgOBG; § 51 Abs. 5 BbgBO.

⁴⁷ § 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf.

⁴⁸ § 8 Abs. 3 BbgVwGG.

⁴⁹ § 2 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf.

tragsverwaltung nur in einem sehr beschränkten Maße. Ein Beispiel ist die Vollstreckung von Landesforderungen durch die Landkreise gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 VwVGBbg.

Die kommunale Aufgabenstruktur in Brandenburg stellt sich damit wie folgt dar:

Aufgabenstruktur in Brandenburg⁵⁰				
Selbstverwaltungsaufgaben			Staatliche Aufgaben	
freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ⁵¹	pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben ⁵²	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter	Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ohne Selbstverwaltungscharakter ⁵³	Auftragsangelegenheiten ⁵⁴
Rechtsaufsicht ⁵⁵		Fachaufsicht nach Maßgabe der Gesetze ⁵⁶		Unbeschränkte Fachaufsicht ⁵⁷

⁵⁰ Vereinfacht, insbesondere die Möglichkeit einer Organleihe (vgl. § 11 Abs. 2 LOG) bleibt außer Betracht.

⁵¹ § 2 Abs. 1, Abs. 2 BbgKVerf.

⁵² § 2 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BbgKVerf.

⁵³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08.12.2006 – OVG 2 N 221.05, Rn. 4 – juris; *Schumacher* (Fn. 21), § 2 Rn. 8.1.2; **a. A.** für Selbstverwaltungsangelegenheiten: *Wilhelm*, in: Muth, Kommunalrecht in Brandenburg (Potsdamer Kommentar, Stand Oktober 2012, KVerf, Vor. § 2 Rn. 3.1

⁵⁴ § 17 LOG, § 2 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf.

⁵⁵ § 2 Abs. 4 Satz 1 BbgKVerf.

⁵⁶ § 2 Abs. 4 Satz 2 und 3 BbgKVerf.

⁵⁷ § 2 Abs. 4 Satz 4 BbgKVerf.

3. Die Rechtsfolgen einer Änderung des Aufgabenmodells

Die Enquetekommission prüft, ob das bisherige Aufgabenmodell dem Erfordernis einfacher, überschaubarer und klarer rechtlicher Zuständigkeiten genügt. In der Diskussion ist ein Systemwechsel, welcher das bisherige Aufgabenmodell durch ein dualistisches System mit dem Ziel ersetzt, eindeutig zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben der kommunalen Verwaltungsträger zu unterscheiden.

Der Wechsel zu einem dualistischen Aufgabenmodell hätte im Wesentlichen folgende Konsequenzen und Wirkungen:

a) Die verfassungsrechtlichen Folgen

Eine Änderung der Landesverfassung wäre für einen Systemwechsel nicht erforderlich. Art. 97 LV lässt sowohl das dualistische als auch das monistische Aufgabenmodell zu. Ebenfalls unberührt bleibt das verfassungsrechtlich verbürgte Konnexitätsprinzip⁵⁸, wonach bei einer Aufgabenübertragung an die Gemeinden ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist.

Auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg bleibt weitgehend anwendbar. Das Landesverfassungsgericht differenziert bei der rechtlichen Beurteilung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben.⁵⁹ Diese Abgrenzungsproblematik stellt sich im Grundsatz auch beim dualistischen Aufgabenmodell.

Soweit allerdings das Verfassungsgericht des Landes Brandenburgs etwa bei der Frage der „Hochzonung“ von Aufgaben mit den Besonderheiten der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung argumentiert,⁶⁰ würden diese Ausführungen in einem dualistischen Aufgabenmodell keine Rolle mehr spielen.

⁵⁸ § 97 Abs. 2 Satz 2 und 3 LV; § 3 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf.

⁵⁹ Vgl. BbgVerfG, Urteil vom 17.10.1996 – VfgBbg 5/95 = NVwZ-RR 1997, 352; BbgVerfG, Beschluss vom 21.01.1998 – 8/97, Rn. 31 – juris.

⁶⁰ BbgVerfG, Urteil vom 17.10.1996 – VfgBbg 5/95 = NVwZ-RR 1997, 352 (355 f.).

b) Der Wegfall von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

In einem dualistischen Aufgabenmodell existiert die Kategorie der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nicht.

Um dem Rechnung zu tragen, müssten die Kommunalverfassung und all jene Fachgesetze geändert werden, die den Gemeinden Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegen. Derzeit sind in Brandenburg den Gemeinden durch Fachgesetze circa 100 Aufgabenbereiche als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen.⁶¹ Diese Aufgabenbereiche müssten in eine dem dualistischen Modell entsprechende Kategorie der Aufgabenwahrnehmung überführt werden. Dafür kommen drei Wege in Betracht:

Erstens könnte der Gesetzgeber bestimmte Aufgaben den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuordnen und sie den Gemeinden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben auferlegen. Diese echte Kommunalisierung hätte zur Folge, dass insoweit keine staatlichen Weisungsrechte mehr bestünden. Die Aufsicht wäre auf bloße Rechtsaufsicht beschränkt. Der Handlungs- und Steuerungsspielraum des Landes würde auf diese Weise weitgehend beseitigt und die Aufgabenbereiche würden einer echten Kommunalisierung zugeführt.

Zweitens könnten für einzelne Aufgabenbereiche Sonderbehörden geschaffen werden. In diesem Fall würde sich die Problematik der staatlichen Aufsicht nicht mehr stellen, da die Aufgabenwahrnehmung in unteren Landesbehörden zentralisiert und den Gemeinden vollständig entzogen wäre.

Drittens könnten die bisherigen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Auftragsangelegenheiten überführt werden. Insbesondere Aufgaben der Gefahrenabwehr werden in anderen Bundesländern den Gemeinden als Auftragsangelegenheiten übertragen.⁶² Hier sind staatliche Weisungsrechte im rechtsstaatlichen Interesse, zur Vermeidung detaillierter Rechtsvorschriften und zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Verwaltungspraxis in der Regel unverzichtbar.

⁶¹ *Benedens* (Fn. 21), § 121 Rn. 21,

⁶² Vgl. etwa § 53 Abs. 2, § 54 Abs. 1 Alt. 2 BayBO; § 97 Abs. 1 und Abs. 6 NdsSOG; § 1 ThürOBG.

c) Die Folgen der Überführung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Auftragsangelegenheiten

Bei einem Systemwechsel der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in Brandenburg hin zu einem reinen dualistischen Aufgabenmodell müssten – wie gezeigt – bisherige Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zwecks Erhaltung staatlicher Einwirkungsrechte in weitem Umfang in Auftragsangelegenheiten überführt werden. Dies wirkt sich wie folgt aus:

aa) Die Ausweitung des staatlichen Weisungsrechts

Werden die bisherigen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung dem Vorbild anderer Bundesländer entsprechend in Auftragsangelegenheiten umgewandelt, führt dies im Vergleich zur bisherigen Rechtslage⁶³ in der Tendenz zu einer Ausweitung staatlicher Weisungsrechte. Weisungen können gegenüber den Gemeinden in jedem Einzelfall erteilt werden. Die Art und Weise der Aufgabenerfüllung kann detailliert gesteuert werden. Eine gesetzliche Grundlage für Weisungsrechte wäre nicht mehr erforderlich.

bb) Die Verringerung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden gegen Weisungen

Entscheidend für die Reichweite der Rechtsschutzmöglichkeiten ist die Frage, ob subjektive Rechte der Gemeinde verletzt sind.

Auf der Basis des monistischen Aufgabenmodells lassen sich solche gemeindeeigenen Rechte leichter ausmachen.⁶⁴ So können nach der bisherigen Rechtslage Gemeinden im Bereich von zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben behördliche Weisungen jedenfalls dann mit einer Anfechtungsklage angreifen, wenn es sich zugleich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handelt.⁶⁵

⁶³ § 121 BbgKVerf; § 9 BbgOBG.

⁶⁴ *Schmidt-Aßmann/Röhl* (Fn. 9), Rn. 45.

⁶⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08.12.2006, OVG 2 N 221.05 - juris, **a. A.:** *Muth*, in: Muth, Kommunalrecht in Brandenburg (Potsdamer Kommentar, Stand Oktober 2012, KVerf, Vor. § 2 Rn. 3.3 für Anfechtbarkeit jeder sonderaufsichtsrechtlichen Weisung.

Bei den Auftragsangelegenheiten des dualistischen Modells ist eine Verletzung gemeinde-eigener Rechte zwar nicht auszuschließen, aber auf Ausnahmekonstellationen⁶⁶ be-
grenzt.⁶⁷

In der Tendenz bewirkt der Wechsel zu einem dualistischen Aufgabenmodell eine Ein-
schränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden gegenüber staatlichen Wei-
sungsrechten.

cc) Die Auswirkungen auf die innergemeindliche Zuständigkeit

In Bezug auf die innergemeindliche Zuständigkeit würden sich keine Auswirkungen erge-
ben, wenn Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Auftragsangelegenheiten umge-
wandelt werden würden. Für die Erledigung von Auftragsangelegenheiten ist der Haupt-
verwaltungsbeamte ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung zuständig. Dies entspricht
der gegenwärtigen Rechtslage bei zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben.⁶⁸

dd) Die Auswirkungen auf die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde

Werden die bisherigen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung in Auftragsangelegenheiten
umgewandelt, bleibt die bisherige Zuständigkeit der Widerspruchsbehörden bestehen.
Nach den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften⁶⁹ ist in Brandenburg der Landrat für
den Erlass von Widerspruchsbescheiden bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
zuständig. Nichts anderes würde bei Auftragsangelegenheiten gelten. Auch in diesem Fall
entscheidet in der Regel der Landrat als nächsthöhere Behörde.⁷⁰

d) Vereinfachte Aufgabenzuordnung

Fraglich ist, ob der Wechsel zu einem dualistischen Aufgabensystem zu einer klareren Auf-
gabenzuordnung führt.

⁶⁶ Etwa die Verletzung von Organisationsrechten der Gemeinde.

⁶⁷ Schmidt-Aßmann/Röhl (Fn. 9), Rn. 45.

⁶⁸ § 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf.

⁶⁹ § 8 Abs. 3 VerwGG i.V.m. § 132 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf.

⁷⁰ Schmidt-Aßmann/Röhl (Fn. 9), Rn. 39.

Das Abgrenzungsproblem von örtlichen und überörtlichen (staatlichen) Aufgaben stellt sich grundsätzlich sowohl im monistischen als auch im dualistischen Aufgabenmodell. In dem einen Fall muss der Gesetzgeber entscheiden, ob er örtliche Aufgaben mit einem staatlichen Weisungsrecht überlagert, in dem anderen Fall, ob er die Aufgabe dem eigenen oder dem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde zuordnet.

Eine Vereinfachung wird durch einen Systemwechsel zum dualistischen Modell allerdings insoweit herbeigeführt, als die Abgrenzungsschwierigkeiten innerhalb der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wegfallen. So zählen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nur insoweit zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten, als es sich zugleich um Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft handelt.⁷¹ Von der Entscheidung dieser Frage hängen wiederum die Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde ab.⁷²

Hier wäre bei einem Wechsel zu einem dualistischen Aufgabenmodell in jedem Einzelfall eine Entscheidung des Gesetzgebers notwendig, ob er die betreffenden Aufgabenbereiche als Pflichtaufgaben (Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft) oder als Auftragsangelegenheiten (übertragener Wirkungskreis) ausgestaltet. Bisher ist diese Frage der Klärung durch die Rechtsprechung vorbehalten.

Eine klarere Aufgabenzuordnung wäre jedoch auch durch einen Wechsel zu einem rein monistischen Modell möglich. Weist der Gesetzgeber Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung eindeutig als Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden aus, entfielen die oben dargestellte Abgrenzungsproblematik ebenfalls.

Dem Gesetzgeber bleibt es im Übrigen unbenommen, den Katalog der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zu reduzieren und einzelne Aufgabenbereiche den Gemeinden als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zu übertragen. Auf diese Weise würden Aufgaben kommunalisiert, ohne dass ein grundlegender Systemwechsel notwendig ist.

⁷¹ BbgVerfG, Beschluss vom 21.01.1998 – 8/97 - juris, Rn. 31; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08.12.2006, OVG 2 N 221.05 - juris.

⁷² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08.12.2006, OVG 2 N 221.05 – juris.

III. Zusammenfassung

1. Das monistische und das dualistische Modell unterscheiden sich im Grundverständnis kommunaler Verwaltungsaufgaben. Das dualistische Modell differenziert zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und übertragenen staatlichen Angelegenheiten. Dagegen besteht nach dem monistischen Modell ein einheitlicher Begriff der Verwaltungsaufgaben auf kommunaler Ebene.
2. In der Praxis wirkt sich der Unterschied der Aufgabenmodelle in erster Linie in der Begründung und Reichweite staatlicher Weisungsrechte aus. Im dualistischen Aufgabenmodell besteht bei Auftragsangelegenheiten im Grundsatz ein unbeschränktes Weisungsrecht der Aufsichtsbehörden gegenüber den Kommunen. Nach dem monistischen Aufgabenmodell sind dagegen Weisungen bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung nur zulässig, wenn und soweit ein Gesetz dies vorsieht.
3. Das gegenwärtige Kommunalrecht Brandenburgs beruht auf einem Mischmodell. Es steht dem monistischen Aufgabenmodell nah, enthält jedoch mehrere Elemente des dualistischen Aufgabenmodells.
4. Ein Wechsel des Aufgabenmodells zu einem rein dualistischen System bedarf keiner Verfassungsänderung. Er erfordert jedoch einen erheblichen gesetzgeberischen Aufwand, da sowohl die Kommunalverfassung als auch eine Vielzahl von Fachgesetzen geändert werden müssten.
5. Die praktischen Auswirkungen eines Modellwechsels sind nicht sehr hoch. In der Tendenz führt ein Übergang zu einem mehr dualistischen Aufgabenmodell zu einer etwas stärkeren Zentralisierung und Entkommunalisierung von Aufgaben. Staatliche Weisungsrechte gegenüber den Kommunen werden ausgeweitet und gemeindliche Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt.
6. Die Aufgabenzuordnung lässt sich mit einem Wechsel des Aufgabenmodells nur bedingt vereinfachen. Ob eine Aufgabe den örtlichen oder überörtlichen Angelegenheiten zuzuweisen ist, bleibt modellunabhängig eine vom Gesetzgeber zu entscheidende Zuordnungsfrage.

Glossar

Öffentliche Aufgaben	Gesamtheit der vom Staat zu erfüllenden Aufgaben.
Selbstverwaltungsaufgaben, -angelegenheiten (= Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft; örtliche Aufgaben)	Öffentliche Aufgaben, die aufgrund ihres Bezuges zur örtlichen Gemeinschaft von den Gemeinden in eigener Verantwortung wahrgenommen werden.
Staatliche Aufgaben, staatliche Angelegenheiten	Öffentlichen Aufgaben, die aufgrund ihres fehlenden Bezuges zur örtlichen Gemeinschaft vom Staat wahrgenommen werden.
Eigener Wirkungskreis (= Selbstverwaltungsaufgaben)	Der Teil öffentlicher Aufgaben, für deren Erfüllung die Gemeinden originär zuständig sind. Der eigene Wirkungskreis der Gemeinden ist im monistischen Modell weiter als im dualistischen.
Fremder Wirkungskreis (= übertragene staatliche Aufgaben) (Dualistisches Modell)	Der Teil öffentlicher Aufgaben, für deren Erfüllung die Gemeinden aufgrund staatlichen Auftrags zuständig sind.
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, bei denen die Gemeinde über das „Ob“ und das „Wie“ der Aufgabenerfüllung entscheiden kann (nur Rechtsaufsicht).
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, zu deren Wahrnehmung die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, jedoch über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung frei entscheiden kann (nur Rechtsaufsicht).
Auftragsangelegenheiten (Dualistisches Modell)	Staatliche Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist und im Hinblick auf das „Wie“ der Aufgabenerfüllung einem unbeschränkten staatlichen Weisungsrecht unterliegt (Fachaufsicht).
Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Monistisches Modell)	Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinde verpflichtet ist und im Hinblick auf das „Wie“ der Aufgabenerfüllung einem eingeschränkten staatlichen Weisungsrecht unterliegt (eingeschränkte Fachaufsicht).