

# Gemeindeaufgaben. Das monistische und das dualistische Modell

Helen Kranich 16.12.2011

C 201: Kommunale Selbstverwaltung  
im deutschen Bundesstaat

“In einem dezentralisierten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland liegt das Schwergewicht der öffentlichen Verwaltung nicht bei dem Bund und den Ländern, sondern bei den Kommunen, insbesondere bei den Gemeinden”

Aus Borchmann, Kommunalrecht in Hessen 2006, s 80



# GG



- Beispiel Deutschland und Estland (keine Landesebene)
- Der Anteil der Ausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben liegt die untere kommunale Ebene (Gemeinde und Städte)
  - In Estland mit 70%.

# Die Begriffe

- **Die Selbstverwaltungsaufgaben** betreffen den eigenen Wirkungskreis der Kommunen
- **Die Weisungsaufgaben** sind vom Bund oder Land auf Kommunen übertragene Aufgaben
- **Die Staatsaufgaben** sind von der Kommune im Auftrag des Staates erledigt werden (Auftragsangelegenheiten).

# Selbstverwaltungsaufgaben 1

“Die SA sind bei den Gemeinden die eigenverantwortlich zu regelnden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (örtliche Aufgaben)” BVerfGE 1, S. 167 ff., 175

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind zum einen Existenzaufgaben, die der Aufrechterhaltung der gemeindlichen Anlagen dienen, und zum zweiten Zweckaufgaben, die die Erfüllung der konkreten Gemeindezwecke zum Gegenstand haben.

- Freiwillige und
- Pflichtaufgaben

# Selbstverwaltungsaufgaben 2

## I Freiwillige Aufgaben

... sind solche, deren Wahrnehmung im eigenen Ermessen der Kommune steht.

Ihre Existenz ergibt sich aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht.

z.B. im Bereich der kommunalen Sozial- und Kulturverwaltung, Wirtschaftsförderung, Sport- und Kultureinrichtungen

# Selbstverwaltungsaufgaben 3

## II Pflichtaufgaben

Die Gemeinde ist durch Gesetz (durch Bundes- oder Landesgesetz) oder  
faktisch verpflichtet,

sie kann aber selbst entscheiden, wie sie dieser  
Verpflichtung nachkommt - keine Entscheidung über  
das *ob* aber über das *wie*.

Also über die Art und Weise wie Aufgaben erfüllt werden  
sollen.

Die Kommune trägt die finanzielle Verantwortung

Aber...

# Selbstverwaltungsaufgaben 4

- Z.B. Hessen
- Verfassung [Artikel 137](#) Abs. 5: der Staat muss den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Arbeiten erforderlichen Geldmittel sichern.
- “Doppelsicherung”, d.h. Gesetzesvorbehalt und gleichzeitige Kostentragung für die Kommunen.

# Selbstverwaltungsaufgaben 5

- **“Faktisch verpflichtet”**, d.h in bestimmten Fällen besteht keine gesetzliche Wahrnehmungspflicht, aber faktisch eine Pflicht zum Tätigwerden – dann, wenn die Erfüllung aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist.
- Z.B. Die kommunale Wasserversorgung, Strassenbeleuchtung in Wohngebieten, Stroerversorgung.

# Selbstverwaltungsaufgaben 6

- **“durch Gesetz Verpflichtet”**
- Durch Bundesgesetzes z.B. Bauleitplanung, Abfall- und Abwasserbeseitigung.
- Durch Landesgesetz z.B. Schulträgerschaft, Jugendhilfe, Sozialhilfe.

# Weisungsaufgaben 1

- Echte kommunale Angelegenheiten.
- “Billigste Form der Staatsverwaltung”
- Die sind Aufgaben des Staates, die er durch Gesetz den Kommunen zur Erfüllung nach Weisung im eigenen Namen übertragen hat und bei denen sich die Weisungen auf allgemeine Anordnung beschränken sollen.
- Die sind übertragene Aufgaben, wobei ein Kostenausgleich erfolgt.

# Weisungsaufgaben 2

- Die WA werden auf Kommunen mit einer gewissen Verwaltungskraft übertragen.
- Der Anteil der Weisungsaufgaben am Gesamtaufgabenbereich der Kommunen ist hoch (75-90%).
- Z.B. Die untere Baurechtsbehörde
- PolG BW: § [62](#) Abs.4: “Ortspolizeibehörden sind die Gemeinden. Die den Gemeinden hiernach übertragenen Aufgaben sind Pflichtaufgaben nach Weisung.”

# Weisungsaufgaben 3

- Da der WA-en sowohl das “ob” als auch das “wie” der Aufgabenerfüllung gesetzlich bestimmt ist, unterliegen die Gemeinden diesbezüglich der Fachaufsicht.
- So kann man überprüfen sowohl die Rechts- als auch die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns.

# Staatsaufgaben durch Auftrag

- Eine Übertragung zusätzlicher staatlicher Aufgaben.
- *Sehr selten*, da nach Art 83 GG der Adressat in der Regel das Land ist.
- Früher: Es kam nur ausnahmsweise in Betracht, wenn dies für den wirksamen Vollzug eines Gesetzes unerlässlich war. Der Staat übernahm die finanzielle Verantwortung, die Kommune fungierte hier lediglich als staatliche Unterbehörde. Z.B. Bauaufsicht, Natur- und Zivilschutz
- Heute: Art 84 I S 7 GG: Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

## **Artikel 83 GG:**

- Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

# I Das monistische Modell 1

- Alle öffentliche Aufgaben im Gemeindegebiet sind die Aufgaben der Gemeinde (alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft).
- D.h auch die durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber auferlegten Aufgaben.

# I Das monistische Modell 2

## Monistische Aufgabenstruktur

Alle **Öffentliche Aufgaben** sind kommunale Aufgaben  
(Aufgabenerfüllung in der Regel durch die Gemeinde in eigener Verantwortung)  
**Kommunalaufsicht: Rechtsaufsicht +  
Fachaufsicht nach dem Gesetz (Sonderaufsicht)**

**Freie Aufgaben**

**Pflichtaufgaben**

**Pflichtaufgaben zur  
Erfüllung nach  
Weisung**

## II Das dualistische Modell 1

- Aufgaben des Staates und der Gemeinde (staatsfreie A) sind getrennt.
- z.B Estland GG § 154 S.1 “Alle Fragen des örtlichen Lebens entscheiden und organisieren die örtlichen Selbstverwaltungen, die aufgrund der Gesetze selbständig handeln.

Der örtlichen Selbstverwaltung können Verpflichtungen (d.h Aufgaben des Staates) nur aufgrund eines Gesetzes oder aufgrund einer Vereinbarung mit der örtlichen Selbstverwaltung auferlegt werden.

# II Das dualistische Modell 2

## Dualistische Aufgabenstruktur

<b>Selbstverwaltungsaufgaben: Eigener Wirkungskreis</b>		<b>Staatsaufgaben: Übertragener Wirkungskreis</b>
<b>Kommunalaufsicht: Rechtsaufsicht</b>		
<b>Freie Selbstverwaltungsaufgaben Ob? Wie?</b>	<b>Pflichtide Selbstverwaltungsaufgaben Wie?</b>	
		<b>Kommunalaufsicht: Recht- und Fachaufsicht</b>

Entscheidung „**ob**“ die Gemeinde die Aufgaben wahrnimmt (Entscheidungsermessen)

Entscheidung „**wie**“ die Aufgabe wahrgenommen wird (Auswahlermessen)

- Die Literatur:
- Jörg Bogumil. Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. 2010
- Fritz Jaeckel, Liv Jaeckel. Kommunalrecht in Sachsen. 2005
- Michael Borchmann, Dankwart Breithaupt, Gerrit Kaiser. Kommunalrecht in Hessen. 2006
- Matthias Muller. Kommunalrecht Baden-Württemberg. 2011
- Fritz Jaeckel, Liv Jaeckel. Kommunalrecht in Sachsen. 2003
- Wikipedia.de:  
[http://de.wikipedia.org/wiki/Kommunale Aufgabenstruktur](http://de.wikipedia.org/wiki/Kommunale_Aufgabenstruktur)