Nadine Löser, Bremen*

GreifRecht erklärt: Die Kommunalaufsicht in der Fallprüfung

Das Studium des Öffentlichen Rechts vermittelt Studierenden das nötige Wissen, um beurteilen zu können, inwiefern die auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen getroffenen Entscheidungen mit dem Gesetz in Einklang stehen. Der Regelübungsfall betrifft Maßnahmen unterer Verwaltungsbehörden, gegen die sich im Nachhinein der Adressat oder ein Dritter wendet. Eher selten setzen sich Studierende mit den damit zusammenhängenden Aufsichtsmaßnahmen auseinander. Dabei ist die Überprüfung von Einzelfallentscheidungen außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur praktisch von Bedeutung, sondern kann ebenso Gegenstand von Klausuren sein. Dieser Beitrag soll einen Kurzüberblick über die verwaltungsinternen Kontrollmöglichkeiten geben und die klausurrelevante Frage beantworten, wie sich Kommunen gegen Aufsichtsmaßnahmen wehren können.

I. Die gemeindliche Aufgabenvielfalt

Gemeinden und Landkreise nehmen eine Vielzahl von Aufgaben wahr, deren Erfüllung sowohl örtliche Belange betrifft als auch überörtlich bedeutend sein kann. So tragen Kommunen etwa Sorge für die Unterhaltung einer Stadtbibliothek, Volkshochschule, Feuerwehr oder eines städtischen Friedhofs, die Energieversorgung durch eigene Stadtwerke und den öffentlichen Nahverkehr, die Erteilung von Baugenehmigungen und Ausstellung von Pässen. Die Betätigung auch außerhalb der „ureigenen" Belange ist dem Umstand geschuldet, dass in der öffentlichen Verwaltung Dezentralisation, also eine möglichst weitgehende Aufgabenverlagerung auf die jeweils untere Entscheidungsebene, angestrebt wird.[1]

Denn die Alternative überregional agierender Behörden für jeden Fachbereich bietet zwar den Vorteil der Konzentrierung von Sachkompetenz, jedoch mangelt es in der Regel an der Sach- und Bürgernähe. Hinzu kommt folgender Aspekt: Kommunen steht nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht zur Regelung der eigenen Angelegenheiten zu. Aufgrund dessen verfügen sie ohnehin über einen Verwaltungsapparat. Zusätzlich noch Zweigstellen von Landes- und Bundesbehörden vor Ort einzurichten wäre eine Verschwendung von Ressourcen, sofern die Möglichkeit besteht, auf schon beste-

* Die Autorin ist Referendarin am Hanseatischen Oberlandesgericht in Bremen.

Zur Konzeption der Reihe *GreifRecht erklärt* vgl. die Kurzbeschreibung zum ersten Beitrag dieser Reihe von *Kromrey*, GreifRecht 2012, 134.

1 So *von Mutius*, Gemeinden und Landkreise in der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns, LKV 1996, 177 (178).

hende Personal- und Sachstrukturen der Kommunalverwaltung zurückzugreifen.

Deshalb werden Kommunen häufig Aufgaben überantwortet, die über die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Selbstverwaltung hinausgehen. Dies hat Folgen für die Aufsicht über deren Verwaltungstätigkeit: Je nach rechtlicher Qualität der Aufgabe gestaltet sich der Kontrollmaßstab unterschiedlich.

Um das Prinzip der Kommunalaufsicht zu durchdringen, sollte man sich zunächst vergegenwärtigen, welche unterschiedlichen Aufgaben auf der Kommunalebene überhaupt wahrgenommen werden. Das Wissen darum ist notwendiges Vorverständnis für die Beurteilung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen. Bei der Charakterisierung bzw. rechtlichen Einordnung der verschiedenen Aufgaben sind die Eigenarten der Bundesländer zu berücksichtigen, insbesondere, ob sie dem sogenannte dualistischen Aufgabenmodell folgen und zwischen Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis unterscheiden[2], oder dem monistischem Modell, bei welchem diese Unterscheidung nicht getroffen wird[3].

II. Die Aufgabenverteilung in Monismus und Dualismus

Den Ausgangspunkt für alle Gemeinden und Landkreise bildet die in Art. 28 Abs. 2 GG, den Landesverfassungen[4] und den jeweiligen Kommunalverfassungen[5] verankerte Selbstverwaltungsgarantie. Danach werden alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft[6] eigenverantwortlich durch die Gemeinden und Landkreise wahrgenommen. Während also überörtliche Belange (z.B. Passwesen, Seuchenbekämpfung o.ä.) nach Maßgabe der Art. 30, 70 ff. GG entweder von Bund oder Land zu regeln sind, geht man bei Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln (z.B. Unterhaltung einer Stadtbibliothek oder eines Schwimmbades), von einer grundsätzlichen Allzuständigkeit der Kommunen aus, also einer Zuständigkeit unabhängig von der ausdrücklichen Zuweisung von Aufgaben durch Gesetz.[7] Daneben können aufgrund gesetzlicher Zuweisung natürlich weitere Aufgaben treten.

Während in Ländern, die dem monistischen Aufgabenmodell folgen, alle von der Kommune wahrgenommenen Aufgaben auch als kommunale Aufgaben gelten, differenziert man in den Bundesländern, welche dem sogenannten dualistischen Aufgabenmodell folgen, zwischen originär kommunalen Aufgaben und staatlichen Aufgaben. Konkret wird zwischen freien und pflichtigen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis einerseits und Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis anderseits unterschieden.

Aufgaben im *eigenen Wirkungskreis* werden beispielsweise in § 2 Abs. 2 KV M-V – allerdings nicht abschließend – aufgezählt. Als *freie Aufgaben* des eigenen Wirkungskreises gelten dabei solche, bei denen den Kommunen nicht nur die Art der Erfüllung freigestellt ist, sondern auch, ob und wann sie überhaupt tätig werden wollen.[8] Mit *Pflichtaufgaben* im eigenen Wirkungskreis sind solche gemeint, die zwingend wahrgenommen werden müssen und bei denen einzig die Art der Aufgabenerfüllung den Kommunen anheimgestellt ist.[9] Die Möglichkeit, Kommunen zur Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben zu verpflichten, eröffnet beispielsweise § 2 Abs. 3 KV M-V.

Aufgaben im *übertragenen Wirkungskreis* sind dagegen solche, die eigentlich keine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft betreffen, aber dennoch durch das Land der Kommune auferlegt wurden. Dabei funktionieren die Organe der Gemeinde wie solche des Staates,[10] wenn sie etwa Aufgaben der Gefahrenabwehr, die nach Maßgabe des Art. 70 Abs. 1 GG in der Zuständigkeit der Länder liegen, oder Aufgaben des Meldewesens, die nach Art. 70 Abs. 1, 73 Abs. 1 Nr. 3 GG dem Bund obliegen, wahrnehmen.

Bis 2006 konnte auch der Bund – und nicht wie jetzt nur noch die Länder – den Kommunen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis auferlegen. Der im Zuge der Föderalismusreform eingefügte Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verbietet nunmehr dem Bundesgesetzgeber, Aufgaben direkt auf Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen. Nach Art. 125a Abs. 1 GG gelten „alte" Regelungen, also die vor Änderung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG getroffen wurden, bis zur Ersetzung durch Landesrecht fort. Eine Übertragung „neuer" Aufgaben kann nun nur noch durch Landesrecht erfolgen. Praktisch wird dies so gelöst, dass der Bund dann die Länder zur Aufgabenübertragung an Gemeinden und Gemeindeverbände ermächtigt.[11]

Dabei lassen sich wiederum die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung von der Auftragsverwaltung unterscheiden. Bei den nach § 3 Abs. 1 KV M-V vorgesehenen *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* besteht grundsätzlich ein Weisungsrecht sowohl hinsichtlich der Frage, *ob* als auch *wie* eine Kommune die Aufgabe zu erfüllen hat. Beschränkungen des Weisungsrechts können allerdings gesetzlich festgelegt werden. Dagegen besteht bei der *Auftragsverwaltung* ein unbeschränktes Weisungsrecht.[12] Die Auftragsverwaltung als solche ist in den meisten Bundesländern nicht in der Gemeindeordnung bzw.

2 Z.B. Mecklenburg-Vorpommern (§§ 2, 3 KV M-V), Niedersachsen (§§ 5, 6 NKomVG), Thüringen (§§ 2, 3 ThürKO).

3 Z.B. Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Hessen, Baden-Württemberg, Brandenburg.

4 Z.B. Art. 78 Verfassung NRW, Art. 82 Abs. 2, 84 SächsVerf, Art. 11 Abs. 2 S. 2 Verf BY.

5 Vgl. §§ 2, 42a, 88 KV M-V.

6 Für überörtliche Belange werden Regelungen nach Maßgabe der Art. 30, 70 ff. GG durch Bund und Länder erlassen.

7 Vgl. *Röhl*, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, Rn. 29.

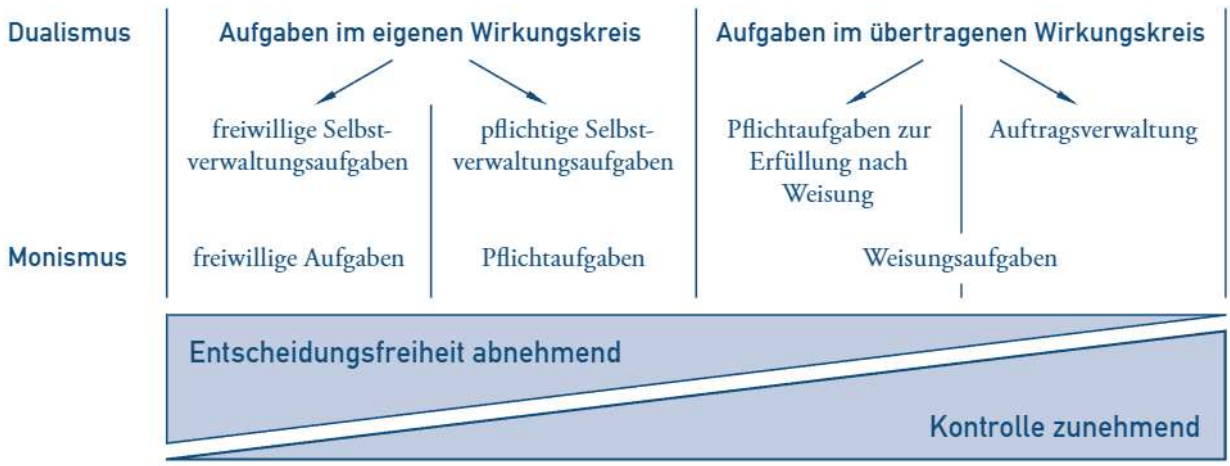
8 Z.B. Unterhaltung oder finanzielle Hilfe für kulturelle Einrichtungen oder Sportstätten.

9 Z.B. Müllabfuhr, Wasser- und Energieversorgung.

10 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 23 Rn. 14. Wegen dieses Auseinanderfallens von Aufgabenwahrnehmung (durch die Gemeinde) und Aufgabensubstanz (die des Landes oder Bundes) stellt sich das Standardproblem der Haftung bei Amtspflichtverletzung eines in diesem Rahmen handelnden Amtswalters, vgl. dazu *Schütz*, in: ders./Classen, Landesrecht M-V, 2. Aufl. 2010, § 5 Rn. 109.

11 Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/ders., Grundgesetz Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 7.

12 Z.B. die Auszahlung von Wohngeld.



Kommunalverfassung oder Landkreisordnung normiert, aber in anderen Gesetzen des Landes (etwa in § 1 Abs. 2 S. 1 DSchG M-V) oder des Bundes (etwa in § 17 Abs. 1 S. 1 BWahlG i.V.m. Art. 125a GG) vorgesehen.

Unverkennbar existiert also eine Art Abstufung bei der Entscheidungsfreiheit der Kommune. Diese kann auch beim monistischen System festgestellt werden, obgleich dort keine strikte Unterscheidung zwischen kommunalen und staatlichen Aufgaben getroffen wird. Dort wird nämlich eine ähnliche Unterteilung der Aufgaben vorgenommen: Es wird unterschieden zwischen freien Aufgaben, Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Inhaltlich sind diese mit denen des dualistischen Modells vergleichbar. Der Hauptunterschied besteht darin, dass sie gänzlich als kommunale Aufgaben gelten.

III. Wer „Aufgabe" sagt, meint auch „Aufsicht"

Unabhängig davon, ob Aufgaben in „ureigene" und übertragene unterteilt werden, muss bei deren Wahrnehmung durch die Kommunen in jedem Fall gewährleistet sein, dass nicht gegen Recht und Gesetz verstoßen wird und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung gewahrt bleibt. Hierzu ist die nächsthöhere Verwaltungsebene berufen.

Je nachdem, um welche Ausgangsbehörde es sich handelt und welcher hierarchische Aufbau in einem Bundesland vorherrscht, kommen hierfür verschiedene Behörden in Betracht: Erging eine Einzelfallentscheidung durch Amtswalter einer (kleinen) kreisangehörigen Gemeinde, ist der Landrat die zuständige Aufsichtsbehörde.[13] Erging sie durch Amtswalter eines Landkreises, einer kreisfreien Gemeinde oder einer großen kreisangehörigen Gemeinde, so ist die nächsthöhere Aufsichtsbehörde in Bundesländern mit nur zweigliedrigem Aufbau das Landesinnenministerium.[14] In Bundesländern mit einem dreigliedrigen Verwaltungsaufbau übt eine zwischen Ministerium und Landkreis geschaltete Landesbehörde die Kommunalaufsicht aus.[15]

Der Maßstab für das aufsichtsrechtliche Handeln bestimmt sich nach dem rechtlichen Charakter der wahrgenommenen Aufgabe. Die oben anhand des dualistischen Aufgabenmodells dargestellte Abstufung der kommunalen Entscheidungsfreiheit spiegelt sich auch bei Überprüfungen durch die Aufsichtsbehörden wider: Während die in Ausübung des Selbstverwaltungsrechts wahrgenommenen Aufgaben nur hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit überprüft werden (Rechtsaufsicht)[16], können die übertragenen Aufgaben sowohl hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit als auch ihrer Zweckmäßigkeit überprüft werden (Fachaufsicht)[17].

Der Unterschied in der Intensität erklärt sich aus dem Umstand, dass die Kommunen bei übertragenen Aufgaben gewissermaßen nur als verlängerter Arm einer übergeordneten Ebene fungieren, während sie bei der Erfüllung ihrer eigenen Angelegenheiten die Hauptverantwortlichkeit tragen. Es ist daher verständlich, dass der Kontrollmaßstab stärker ausfällt, wenn statt der Erledigung eigener Angelegenheiten bestimmte Aufgaben sozusagen „auf Geheiß" eines anderen wahrgenommen werden.

Es besteht in solchen Konstellationen schlichtweg ein stärkeres Interesse an einem „Mitspracherecht", sei es vorab durch detaillierte Anweisungen oder nachträglich in Form von Korrekturen.

Ein vergleichbarer Maßstab gilt für Länder, die dem monistischen Aufgabenmodell folgen. Dort sind es die Pflichtaufgaben nach Weisung, deren Wahrnehmung am strengsten überwacht werden kann. Sinkt die Entscheidungsfreiheit der Kommune bei der Aufgabenerfüllung, steigt der Grad der Beaufsichtigung entsprechend.[18] Statt der strengen Abgrenzungen im Dualismus sind die Übergänge zwischen den einzelnen Kategorisierungen von Aufgabenfeldern im Monismus fließend. Als Grundregel gilt: Je mehr Entscheidungsfreiraum der Kommune bei der Aufgabenwahrnehmung zusteht, umso geringer sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde. Dies lässt sich wie folgt veranschaulichen:[19]

13 Siehe etwa § 79 Abs. 1 KV M-V, § 86 Abs. 1 KV M-V.

14 Siehe etwa § 79 Abs. 2 KV M-V, § 86 Abs. 2, 3 KV M-V.

15 Z.B. in Sachsen die sogenannte Landesdirektion Sachsen, vgl. § 112 Abs. 1 SächsGemO.

16 Vgl. § 78 Abs. 2 KV M-V; dieser Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihres Handelns unterliegen die Kommunen immer.

17 Vgl. § 78 Abs. 4 KV M-V.

18 *Schütz*, in: ders./Classen (Fn. 10), § 5 Rn. 110.

19 Die im Schaubild dargestellte Gleichsetzung von Weisungsaufgaben im Monismus mit den Aufgaben im übertragenen Wirkungs-

Zur Überwachung im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht existieren unterschiedliche informelle und formelle Mittel, um Rechtsverstöße festzustellen und zu beheben. Beispielsweise kann festgelegt sein, dass Kommunen ihr Handeln der Kommunalaufsichtsbehörde anzeigen müssen oder vorab bei ihr eine Genehmigung einzuholen haben.

Im Rahmen der Rechtsaufsicht besteht für die übergeordneten Behörden die Möglichkeit, sich über Vorgänge der unteren Behörden unterrichten zu lassen, um etwaige Verstöße festzustellen.[20] Werden Verstöße aufgedeckt, kommt als Instrument die Beanstandung[21] in Betracht, also die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme. Im Falle des Unterlassens einer gebotenen Handlung könnte eine Anordnung[22] getroffen sowie zur Ersatzvornahme[23] als Mittel zu deren Durchsetzung geschritten werden. Ferner können Beauftragte entsendet[24] oder sogar Kommunalorgane aufgelöst[25] werden.

Im Rahmen der Fachaufsicht sind die Instrumente ähnlich. Der Fachaufsichtsbehörde steht zunächst ein Informationsrecht zu.[26] Sie kann der untergeordneten Behörde auch Weisungen erteilen. Dies kann allgemein erfolgen, indem gleichsam mit der Aufgabenübertragung allgemeine Direktiven in Form von Verwaltungsvorschriften erteilt werden. Darüber hinaus können auch Einzelanweisungen ergehen.[27] Sollten diese nicht befolgt werden, besteht teilweise für die Fachaufsichtsbehörde die Möglichkeit, Bediensteten der betreffenden Behörde unmittelbar Anordnungen zu erteilen oder aber die Sache an sich zu ziehen und eine eigene Entscheidung zu fällen (sog. Selbsteintritt).[28]

IV. Die Aufsicht über die Aufsicht

Sowohl den Rechtsaufsichtsbehörden als auch den Fachaufsichtsbehörden steht in der Regel ein gewisser Entscheidungsspielraum zu.[29] Berechtigterweise stellt sich die Frage, inwiefern es eine Aufsicht der Kommunalaufsicht selbst gibt. Wenn – wie in Mecklenburg-Vorpommern – die Aufsicht regelmäßig schon durch ein Ministerium und somit auf höchster Verwaltungsebene ausgeübt wird, liegt die Vermutung nahe, dass in einem solchen Fall der Bund die allgemeine Aufsicht führte. Dem ist aber nicht so, da dies der Eigenstaatlichkeit der Länder widerspräche.[30] Da die Kommunen staatsrechtlich als Teil der Länder aufgefasst werden und in deren Verwaltungsaufbau eingegliedert sind, ist die Kommunalaufsicht Landessache.

Eine „Bundeskommunalaufsicht", aufgrund der direkt auf die Kommunen zugegriffen werden kann, ist nicht vorgesehen. Dem Bund steht nur nach Art. 84, 85 GG hinsichtlich bestimmter Bereiche ein Aufsichtsrecht zu.

Ansonsten besteht auf Bundesebene nur eine indirekte Möglichkeit zur Einwirkung auf einzelne Gemeinden: Der Bund kann die Länder zu bundesfreundlichem Verhalten durch entsprechende Einflussnahme auf die Kommunen anregen.

V. Die Maßnahmen der Kommunalaufsicht im Verwaltungsprozess

Klausurrelevant ist die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen gegen kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen vorgehen kann. Neben der betroffenen Kommune können schließlich auch Bürger und andere Gemeinden oder Landkreise ein Interesse daran haben, eine Maßnahme überprüfen zu lassen, die für sie nachteilig ist. Im Ergebnis steht jedoch nur der kontrollierten Kommune selbst ein Recht zu, bestimmte aufsichtsrechtliche Maßnahme durch Einlegung eines Widerspruchs oder Ersuchen von Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten überprüfen zu lassen.[31] Begründet wird dies damit, dass die Aufsicht im öffentlichen Interesse erfolgt und somit keine subjektiv-öffentlichen Ansprüche Privater abgeleitet werden können, aus denen sich eine Klagebefugnis ergeben könnte.[32] Ihnen bleibt nur die Möglichkeit, bei einer entsprechenden Betroffenheit gegen den Ausgangsakt vorzugehen. Gleiches gilt für (Nachbar-)Kommunen.

Grundsätzlich kann also ausschließlich die Kommune gegen eine kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahme vorgehen. Ob und wie dies möglich ist, kann nicht pauschal beantwortet werden, da die verschiedenen Instrumente der Kommunalaufsicht unterschiedlicher Rechtsnatur sind und verschiedene Eingriffsintensitäten aufweisen.

Es kann sich um einen Realakt oder – wenn die Maßnahme Außenwirkung entfaltet – einen Verwaltungsakt handeln. Dies ist abhängig davon, ob Aufsichtsmaßnahmen bzgl. Aufgaben im eigenen (dann Außenwirkung) oder übertragenen Wirkungskreis (dann i.d.R. keine Außenwirkung) vorliegen. Dies wirkt sich nicht nur auf die Statthaftigkeit des gerichtlichen Rechtsbehelfs aus, sondern auf seine Zulässigkeit insgesamt.[33]

kreis im Dualismus ist im Einzelnen umstritten (vgl. dazu *Maurer*, VwR AT (Fn. 10), § 23 Rn. 16), soll aber hier in dieser Vereinfachung dem Grundverständnis dienen.

20 Vgl. z.B. § 80 S. 1 KV M-V.

21 Vgl. z.B. § 111 Abs. 2 KV M-V.

22 Vgl. z.B. § 82 Abs. 1 KV M-V.

23 Vgl. z.B. § 82 Abs. 2 KV M-V.

24 Vgl. z.B. § 83 Abs. 1 KV M-V.

25 Vgl. z.B. § 84 KV M-V.

26 Vgl. z.B. § 87 Abs. 1 KV M-V.

27 Vgl. z.B. § 87 Abs. 2 KV M-V.

28 Vgl. z.B. § 87 Abs. 4 KV M-V.

29 Ausnahmen ergeben sich etwa dann, wenn eine Genehmigung der nächsthöheren Behörde vorgeschrieben ist und alle Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Dann ist die Genehmigung zu erteilen.

30 *Schmidt*, Kommunalrecht, 2011, § 20 Rn. 683.

31 Siehe etwa §§ 85, 123 KV M-V. Allgemein zum Rechtsschutz von Kommunen gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen *Schoch*, Die staatliche Rechtsaufsicht über Kommunen, Jura 2006, 188 (195 f.), und *ders.*, Die staatliche Fachaufsicht über Kommunen, Jura 2006, 358 (362 ff.).

32 Andernfalls könnten Private die Befolgung jedes Gesetzes erzwingen, unabhängig davon, ob sie selbst davon betroffen sind oder nicht, vgl. *Schmidt*, KommunalR (Fn. 30), § 21 Rn. 689.

33 *Schütz*, in: ders./Classen (Fn. 10), § 5 Rn. 332 f.

Die *Information* der Rechtsaufsichtsbehörde bzw. die der Fachaufsichtsbehörde stellen beispielsweise jeweils Realakte dar. Fordert die Aufsichtsbehörde unberechtigt zur Abgabe der Information auf, so handelt es sich dabei also um einen VA, soweit Aufgaben des eigenen Wirkungskreises betroffen sind, und um einen Realakt, soweit es sich um solche des übertragenen Wirkungskreise handelt. Eine *Beanstandung* der Rechtsaufsichtbehörde stellt dagegen einen Verwaltungsakt dar, der die Rechtswidrigkeit einer kommunalen Maßnahme feststellt. Nach gegebenenfalls gebotenem Widerspruchsverfahren wäre also eine Anfechtungsklage zu erheben. Die *Anordnung einer Maßnahme* stellt ebenfalls einen Verwaltungsakt dar. Schwieriger einzuordnen ist eine *Ersatzvornahme*. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann bei unterbliebener Befolgung einer bestandskräftigen[34] Anordnung entweder selbst die angeordnete Maßnahme vornehmen oder hierzu einen Dritten beauftragen. Im Verhältnis zur beaufsichtigten Kommune ist die Selbstvornahme ein Verwaltungsakt, der zur Duldung verpflichtet.[35] Im Verhältnis zum Bürger hat die Maßnahme eben die Rechtsnatur, die die hypothetisch von der angewiesenen Behörde erlassene Maßnahme gehabt hätte. Die Rechtaufsichtsbehörde handelt in diesem Fall praktisch als Vertreter der Kommune. Deshalb ist die Maßnahme im Verhältnis zum Bürger auch nicht anders zu qualifizieren. Will sich der Bürger dagegen wehren, muss er die Klage dann auch gegen die Kommune, nicht gegen die Aufsichtsbehörde richten.[36] Gleiches gilt bei der *Entsendung eines Beauftragten*. Dieses Instrument wird auch als „personelle Ersatzvornahme" bezeichnet, da der Beauftragte vorübergehend die Stellung des entsprechenden Organs in der Kommune einnimmt und somit für diese handelt. Für die betroffene Kommune stellt dies einen Verwaltungsakt dar, gegen den sie sich gegebenenfalls mittels Widerspruch und Anfechtungsklage wehren kann. Die *Auflösung von Kommunalorganen* ist ebenfalls ein Verwaltungsakt, da sie gestaltend wirkt.

Die im Rahmen der Fachaufsicht ausgeübte *Einzelweisung* stellt dagegen – wie auch die allgemeine Weisung in Form von *Verwaltungsvorschriften* – keinen Verwaltungsakt dar. Es fehlt an der Außenrechtswirkung. Die Kommune wird nur als Teil der Verwaltungshierarchie, nicht aber als eigenständiges Rechtssubjekt angewiesen. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass der Kommune mangels eigener Rechtsverletzung keine Klagebefugnis zukäme. Relevant ist ein solches Klagerecht zumindest in Konstellationen, in denen über das erlaubte Maß hinaus Weisungen gegeben werden und dabei in den eigenen kommunalen Wirkkreis und somit das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingegriffen wird. Dann können Leistungsklagen in Form von Abwehrklagen eingelegt werden.[37]

34 Da dies ein Spezialfall der Verwaltungsvollstreckung ist, müssen auch die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen vorliegen, insbesondere müssen Widerspruchs- und Klagefrist abgelaufen oder die Anordnung für sofort vollziehbar erklärt worden sein, vgl. *Geis*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2011, § 24 Rn. 21.

35 *Burgi*, Kommunalrecht, 2006, § 8 Rn. 47.

36 *Geis*, KommunalR (Fn. 34), § 24 Rn. 22.

37 *Schmidt*, KommunalR (Fn. 30), § 22 Rn. 753.