

# Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis

Herausgegeben von G.Püttner

## **3** Kommunale Aufgaben und Instrumente der Aufgabenerfüllung

Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH



# Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis

---

## Band 3    Kommunale Aufgaben               und Aufgabenerfüllung

---

Herausgegeben in Verbindung  
mit den kommunalen Spitzenverbänden von

**Günter Püttner**

Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage

Springer-Verlag  
Berlin Heidelberg GmbH 1983

Prof. Dr. Günter Püttner

Juristische Fakultät der Universität Tübingen  
Wilhelmstraße 7  
7400 Tübingen 1

ISBN 978-3-662-11970-9

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek  
Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis / hrsg. in Verbindung  
mit d. kommunalen Spitzenverbänden von Günter Püttner.

NE: Püttner, Günter [Hrsg.];

Bd. 3. Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. – 2., völlig neu bearb.  
Auf. – 1983.

ISBN 978-3-662-11970-9      ISBN 978-3-662-11969-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-662-11969-3

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die Vergütungsansprüche des § 54, Abs. 2 UrhG werden durch die „Verwertungsgesellschaft Wort“, München, wahrgenommen.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 1983

Ursprünglich erschienen bei Springer-Verlag Berlin Heidelberg New York 1983

2142/3140 – 543210

## Vorwort zu Band 1

Mehr als zwanzig Jahre sind vergangen, seit die von Hans Peters herausgegebene erste Auflage dieses Handbuches erschienen ist. Inzwischen ist nicht nur ein großer Teil des damaligen Textes veraltet, es ist auch die damalige Generation von Kommunalwissenschaftlern und Praktikern, die noch durch Erfahrungen aus der Weimarer Zeit, aus dem Dritten Reich und der Wiederaufbauzeit geprägt war, aus dem Dienst geschieden. Hans Peters, der kommunalwissenschaftliche Forschung und praktische Erfahrung in geradezu idealer Weise in sich vereinte, hat die Herausgabe der Voraufgabe nur um wenige Jahre überlebt. Nunmehr mußte auch Ulrich Scheuner, einer der letzten großen Kommunalwissenschaftler dieser Epoche, für immer die Feder aus der Hand legen; der Einführungsbeitrag zu diesem ersten Band der Neuauflage ist eine seiner letzten Arbeiten und kann als sein kommunalwissenschaftliches Vermächtnis gelten.

Trotz manchen Wandels in den verschiedenen Disziplinen der Kommunalwissenschaft und trotz vielfältiger Entwicklungen in der deutschen Selbstverwaltung ergab sich doch kein Anlaß, vom Grundaufbau der ersten Auflage abzugehen. Das Gesamtwerk ist lediglich jetzt in sechs statt früher in drei Bänden gegliedert. Das Handbuch ist wie damals systematisch und auf flächendeckende Stoffbehandlung angelegt; doch wurde der Stoff in kürzere Beiträge aufgeteilt, und es sind entsprechend mehr Autoren beteiligt worden. Darunter mag die Einheitlichkeit der Konzeption manchmal leiden, auf der anderen Seite konnte auf diese Weise ein reicher Schatz an Wissen und Erfahrungen in das Handbuch eingebracht werden. Gelegentliche Akzent- und Meinungsunterschiede der Autoren sind dabei bewußt nicht korrigiert oder eliminiert worden, damit der Leser möglichst auch einen Überblick über den vorhandenen Meinungspluralismus erhält.

Das Erscheinen des ersten der sechs geplanten Bände gibt Anlaß, allen zu danken, die zum Gelingen des Werkes beigetragen haben. In erster Linie habe ich den Autoren zu danken, die bereitwillig und nicht selten trotz anderweitiger Überlastung ihr Fachwissen für das gemeinsame Werk zur Verfügung gestellt haben. Zu danken habe ich vielen Autoren auch dafür, daß sie

die immer wieder aufgetretenen Verzögerungen mit Nachsicht und Milde ertragen haben. Besonderer Dank gebührt ferner den kommunalen Spitzenverbänden, die auch diese Auflage wiederum mit Rat und Tat, vor allem durch Vermittlung geeigneter Autoren, unterstützt haben. Nicht weniger Dank verdient die Fritz-Thyssen-Stiftung in Köln, die durch unkomplizierte finanzielle Hilfe wesentlich zum Erscheinen des Werkes beigetragen hat. Schließlich bin ich meinem früheren Assistenten Dr. Borchmann sowie meinen derzeitigen Mitarbeitern in Tübingen für vorbereitende und redaktionelle Arbeit zu großem Dank verpflichtet.

Die deutschen Gemeinden und Kreise sehen sich derzeit, und zwar nicht nur in finanzieller Hinsicht, vor außerordentliche Probleme gestellt. Möge dieses Handbuch bei der Lösung der Schwierigkeiten eine Hilfe sein!

Tübingen, Juni 1981

Günter Püttner

### Vorwort zu Band 3

Widrige Umstände haben die Herausgabe des dritten Bandes verzögert. Der vierte Band wird in Kürze folgen. Mein besonderer Dank gilt Herrn Referendar Jacoby für fleißige Hilfe.

Tübingen, September 1982

Günter Püttner

# Inhaltsverzeichnis

## **Kapitel 9. Die Gemeinde- und Kreisaufgaben**

§ 48. Das System der kommunalen Aufgaben . . . . .	3
A. Vorbemerkungen . . . . . (Prof. Dr. Günter Püttner)	3
I. Die Kommunalaufgaben als öffentliche Aufgaben . . . . .	3
II. Aufgaben: Einzelaufgaben und Aufgabenerfüllung . . . . .	4
III. Das Universalitätsprinzip . . . . .	6
IV. Die Aufgaben von Kreisen, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten . . . . .	6
B. Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben . . . . . (Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt)	9
I. Die Entwicklung eines dualistischen Aufgabenbegriffs vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis 1945 . . . . .	9
II. Monistischer und dualistischer Aufgabenbegriff unter dem Grundgesetz . . . . .	15
III. Zusammenfassung und Ausblick . . . . .	26
C. Aufgaben und kommunale Organisation . . . . . (Prof. Dr. Eberhard Laux)	31
I. Aufgabe – Funktion . . . . .	31
II. Die kommunale Organisationspraxis . . . . .	33
III. Gliederung der Aufgaben nach Trägern . . . . .	37
§ 49. Gemeinde- und Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum . . . . .	39
A. Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform . . . . . (Ministerialdirigent Heinz Köstering)	39
I. Allgemeine Grundsätze der Verteilung öffentlicher Aufgaben . . . . .	40
II. Verfassungsrechtliche Aspekte der Aufgabenverteilung . . . . .	42

III. Die Abgrenzung der nicht weisungsgebundenen Aufgaben zwischen Kreisen und Gemeinden . . . . .	48
IV. Die Abgrenzung der weisungsgebundenen Aufgaben zwischen Kreisen und Gemeinden . . . . .	55
V. Die Funktionalreform . . . . .	58
 B. Die allgemeine untere Verwaltungsbehörde in der Kreisstufe . . . . . (Dr. Günter Seele, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages)	 69
I. Grundlegung und System . . . . .	69
II. Konstruktion, Organisation und Aufgabenstellung . . . . .	76
III. Entwicklungstendenzen und Reformüberlegungen . . . . .	87
 § 50. Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem . . . . . (Dr. Rudolf Dieckmann)	 96
I. Berechtigung der Aufgabenkritik . . . . .	96
II. Ansätze der Aufgabenkritik . . . . .	98
III. Verfahren der Aufgabenkritik . . . . .	103

### **Kapitel 10: Organisatorische Grundlagen der Aufgabenerfüllung**

§ 51. Die Organisation der Kommunalverwaltung . . . . .	109
A. Die institutionelle Organisation/ Aufbauorganisation . . . . . (Dr. Hans Hack, KGSt Köln)	109
I. Probleme . . . . .	109
II. Zum Begriff der institutionellen Organisation . . . . .	110
III. Das KGSt-Modell der institutionellen Organisation . . . . .	111
IV. Der Aufgabengliederungsplan . . . . .	113
V. Der Verwaltungsgliederungsplan . . . . .	116
 B. Die funktionelle Organisation/ Ablauforganisation . . . . . (Dr. Bernd Kummer)	 121
I. Einleitung . . . . .	121
II. Gegenstand und Aufgabe der Ablauforganisation . . . . .	122
III. Die Bestandteile der Ablauforganisation . . . . .	124
IV. Die Instrumente zur Regelung der Ablauforganisation . . . . .	129
V. Schlußbemerkungen . . . . .	133



Inhaltsverzeichnis	IX
§ 52. Die öffentlichen Einrichtungen der Kommunen . . . . .	135
A. Begriff, Rechtsformen und Status öffentlicher Einrichtungen . . . . .	135
(Prof. Dr. Werner Frotscher)	
I. Begriff und rechtliche Einordnung . . . . .	135
II. Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen . . . . .	142
III. Rechtsbeziehungen zwischen Kommune und Einrichtungsbenutzer . . . . .	149
B. Öffentliche Einrichtungen im Gemeingebrauch . . . . .	162
(Prof. Dr. Klaus Lange)	
I. Begriffsbestimmung . . . . .	162
II. Errichtung und Auflösung . . . . .	165
III. Benutzung . . . . .	168
IV. Haftung . . . . .	173
§ 53. Mittel der Aufgabenerfüllung . . . . .	178
A. Überblick . . . . .	178
(Prof. Dr. Günter Püttner)	
I. Vorbemerkung . . . . .	178
II. Zur Rechtssetzungsbefugnis . . . . .	179
III. Die wirtschaftlichen Ressourcen . . . . .	180
IV. Technische Hilfsmittel . . . . .	181
V. Die personellen Ressourcen . . . . .	181
B. Die kommunale Rechtssetzungsbefugnis . . . . .	182
(Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann)	
I. Satzungen . . . . .	182
II. Rechtsverordnungen (Gemeindevorordnungen) . . . . .	190
III. Inneradministrative Rechtssetzungsakte . . . . .	192
C. Technische Mittel der Aufgabenerfüllung . . . . .	201
(Dr. Jürgen Ostermann, KDStKöln)	
I. Allgemeine Grundsätze . . . . .	201
II. Überblick über Informations- und Bürotechniken . . . . .	206
III. Insbesondere: Automatisierte Datenverarbeitung (ADV) . . . . .	209