

# 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 New York 1983

# Inhaltsverzeichnis

## Kapitel 9. Die Gemeinde- und Kreisaufgaben

§ 48. Das System der kommunalen Aufgaben . . . . .	3
A. Vorbemerkungen . . . . .	3
(Prof. Dr. Günter Püttner)	
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 . . . . .	9
(Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt)	
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 . . . . .	31
(Prof. Dr. Eberhard Laux)	
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 . . . . .	39
(Ministerialdirigent Heinz Köstering)	
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 . . . . .	69
(Dr. Günter Seele, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages)	
I. Grundlegung und System . . . . .	69
II. Konstruktion, Organisation und Aufgabenstellung . . . . .	76
III. Entwicklungstendenzen und Reformüberlegungen . . . . .	87
 § 50. Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem . . . . .	96
(Dr. Rudolf Dieckmann)	
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 . . . . .	109
(Dr. Hans Hack, KGSt Köln)	
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 . . . . .	121
(Dr. Bernd Kummer)	
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

§ 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 (Gemeindeverordnungen) . . . . .	190
III. Inneradministrative Rechtsetzungsakte . . . . .	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

**Kapitel 11. Das kommunale Personalwesen**

§ 54. Das kommunale Dienstrecht . . . . .	217
(Hauptreferent Johannes Hintzen)	
I. Die Personalhoheit der Kommunen . . . . .	218
II. Stellenobergrenzen . . . . .	219
III. Kommunale Wahlbeamte . . . . .	227
IV. Laufbahnbeamte . . . . .	232
V. Ausübung eines kommunalen Mandats durch Beamte . . . . .	234
§ 55. Personalwirtschaft und die Instrumente des Personalwesens . . . . .	235
(Prof. Dr. Heinrich Siedentopf)	
I. Kommunale Aufgaben und Personalwirtschaft . . . . .	235
II. Personalwirtschaftliche Instrumente . . . . .	239
§ 56. Personalführung durch Leistungsmotivation in der Kommunalverwaltung . . . . .	253
(Prof. Dr. Peter Eichhorn)	
I. Kommunalverwaltung und Dienstprinzip . . . . .	253
II. Führung von Institutionen und Personen . . . . .	255
III. Personalführung durch Leistungsmotivation . . . . .	259
IV. Widerstände gegen neue Führungsmethoden . . . . .	262
§ 57. Aus- und Fortbildung für den kommunalen öffentlichen Dienst . . . . .	264
(Regierungsdirektor Dr. Helmut Kauther/Stellv. Hauptgeschäftsführer Dr. Ernst Pappermann)	
I. Die Ausbildung für den kommunalen Dienst . . . . .	264
II. Fortbildung . . . . .	278
§ 58. Personalvertretung in den Kommunen . . . . .	282
(Lothar Altvater, ÖTV-Hauptvorstand)	
I. Einleitung . . . . .	282
II. Dienststellen und Dienststellenteile . . . . .	284
III. Die Arbeitgeberseite . . . . .	289
IV. Organisatorische Grundlagen der Personalratsarbeit . . . . .	293
V. Aufgaben und Beteiligungsrechte der Personalräte . . . . .	300
VI. Die Unterstützungsfunktion der Gewerkschaften . . . . .	310
VII. Schlußbemerkung . . . . .	313

**Kapitel 12: Die kommunale Planung**

§ 59. Überblick über die Planungsarbeit der Kommunen . . . . .	317
(Prof. Dr. Günter Püttner)	
I. Planung als Grundlage gestaltender Verwaltung . . . . .	317
II. Arten und Formen der kommunalen Planung . . . . .	319
III. Von der Flächenplanung zur Entwicklungsplanung . . . . .	321
IV. Planung als Mittel zur Steigerung der Verwaltungseffizienz . . . . .	323
§ 60. Das Verhältnis der kommunalen Planung zur staatlichen Planung . . . . .	324
(Hauptreferent Gundolf Bork, Deutscher Städte- und Gemeindebund)	
I. Einleitung (Planung und Selbstverwaltung) . . . . .	324
II. Kommunale Bauleitplanung und Ziele der Raumordnung und Landesplanung . . . . .	328
III. Regionalplanung und kommunale Planung . . . . .	340
IV. Resümee . . . . .	343
§ 61. Stadtgeographie . . . . .	344
(Dr. Rolf Tiggemann)	
I. Das Phänomen der Verstädterung . . . . .	344
II. Entwicklung und Bedeutung der Stadtgeographie . . . . .	346
III. Stadtgeographie und Stadtforschung . . . . .	350
§ 62. Die kommunale Bauleitplanung . . . . .	357
A. Stadtplanung heute . . . . .	357
(Stadtbaurat Prof. Hanns Adrian)	
I. Stadtplanung nach Leitbildern . . . . .	357
II. Planungskategorien . . . . .	359
III. Einwirkungen auf die kommunale Planung . . . . .	361
IV. Die Verknüpfung von Entwicklungsplanung und Bauleitplanung . . . . .	362
V. Gestalterische Qualität durch planenden Eingriff? . . . . .	363
B. Das geltende Planungsrecht . . . . .	364
(Dr. Günter Gaentzsch/Deutscher Städtetag)	
I. Entstehen des gemeindlichen Planungsrechts . . . . .	364
II. Heutige Rechtsgrundlagen . . . . .	366
III. Bauleitplanung im einzelnen . . . . .	367

IV. Sicherung und Durchsetzung der Bauleitplanung . . . . .	374
V. Entwicklungstendenzen . . . . .	376
§ 63. Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung . . . . .	378
(Paul von Kodolitsch u. Rudolf Schäfer, DIFU)	
I. Rechtliche Grundlagen . . . . .	378
II. Probleme der Bürgerbeteiligung in den Gemeinden und Ansätze zu deren Lösung . . . . .	386
III. Die Praxis der Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung . . . . .	393
§ 64. Sektorale Entwicklungspläne . . . . .	401
(Wolfgang H. Müller, WIBERA)	
I. Die Stellung sektoraler Entwicklungspläne im kommunalen Planungsprozeß . . . . .	401
II. Aufgaben und Inhalte der sektoralen Entwicklungs- bzw. Fachplanung . . . . .	405
III. Probleme der sektoralen Entwicklungs- oder Fachplanung . . . . .	408
IV. Integrationsfunktion der sektoralen Mittelplanung . . . . .	412
§ 65. Wirtschaftswissenschaftliche Planungsmethoden . . . . .	413
(Prof. Dr. Bert Rürup)	
I. Idee und konzeptionelle Grundlagen . . . . .	413
II. Phasen der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) . . . . .	414
III. Fallstudie: Der Arlberg-Tunnel . . . . .	421
IV. Zur Leistungsfähigkeit der Nutzen-Kosten-Analyse . . . . .	426
V. Abschließender Exkurs: Von der Nutzen-Kosten-Analyse zur Nutzwertanalyse . . . . .	427
<b>Kapitel 13: Die Sicherung der Aufgabenerfüllung</b>	
§ 66. Verantwortlichkeit und Kontrollpflicht . . . . .	435
(Prof. Dr. Günter Püttner)	
I. Das Prinzip der Verantwortlichkeit . . . . .	435
II. Wem gegenüber besteht Verantwortung? . . . . .	437
III. Kontrollpflicht/Kontrollfreie Räume? . . . . .	438

§ 67. Kontrolle der Aufgabenerfüllung . . . . .	441
(Prof. Dr. Paul Kevenhörster)	
I. Kontrolle zwecks politischer Verantwortlichkeit . . . . .	441
II. Reichweite und Wirkung der Kontrolle . . . . .	444
III. Die Wahrnehmung der Kontrolle . . . . .	454
§ 68. Die Haftung der Kommunen . . . . .	455
(Dr. Siegfried Broß)	
I. Überblick und allgemeine Grundsätze . . . . .	456
II. Haftung bei privatrechtlicher Tätigkeit . . . . .	460
III. Haftung wegen Amtspflichtverletzung . . . . .	462
IV. Haftung wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht . . . . .	465
V. Haftung der Kommunen gegenüber dem Staat . . . . .	467
<b>Sachverzeichnis</b> . . . . .	471
<b>Autorenverzeichnis</b> . . . . .	476