

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 113

Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung

Die Durchführung staatlicher Aufgaben durch
die Gemeinden – Grundlagen und Wandlungen

Von

Hans-Hermann Dehmel



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-HERMANN DEHMEL

**Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten
und Pflichtaufgaben nach Weisung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 113

Übertragener Wirkungskreis Auftragsangelegenheiten und Pflicht- aufgaben nach Weisung

Die Durchführung staatlicher Aufgaben durch
die Gemeinden — Grundlagen und Wandlungen

Von

Dr. Hans-Hermann Dehmel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Wilhelm Loschelder, einer der besten Kenner des deutschen Gemeinderechts, stellte in der Einführung zu seiner 1953 erstmals erschienenen Sammlung „Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern“ fest, daß die 1947 im Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung unterbreiteten Vorschläge für die Neuordnung des gemeindlichen Aufgabensystems „im ersten Zeitraum ihrer Erörterung in ihrer Tragweite offenbar nicht überall recht erkannt worden sind“. 15 Jahre nach Abgabe dieser Äußerung erschien es lohnend und reizvoll, die in der Zwischenzeit zu diesen Vorschlägen und ihrer gesetzlichen Verwirklichung geäußerten Auffassungen daraufhin zu untersuchen, ob eine solche Feststellung noch aufrechterhalten werden kann.

Die Arbeit lag im Wintersemester 1968/69 der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation vor. Sie wurde nur geringfügig überarbeitet.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. *Otto Bachof*, bin ich für die Anregung zu dieser Arbeit und die mir zuteil gewordene Förderung zu größtem Dank verpflichtet.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Johannes Broermann* danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Reutlingen, den 15. Juni 1969

Hans-Hermann Dehmel

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

Erster Teil: Grundlagen

Erstes Kapitel

Geschichtlicher Überblick über das Verhältnis von Staat und Gemeinde im Mittelalter und Absolutismus

I. Das Mittelalter	19
II. Der Absolutismus	21
III. Die Folgen für Staat und Stadt	23

Zweites Kapitel

Vorläufer der Wirkungskreislehre

I. Einführung	25
II. Vorläufer im französischen Recht	26
1. Die Reformpläne bis 1789	26
2. Die Gesetzgebung der Constituante	29
III. Vorläufer im preußischen Recht	32
1. Die Städteordnung von 1808	32
2. Ideengeschichtliche Zusammenhänge	35

Drittes Kapitel

Das dualistische Aufgabensystem der Gemeinde

1. Abschnitt: Die Begriffe

I. Eigener und übertragener Wirkungskreis	37
1. Entstehung der Begriffe	37
2. Ursprüngliche Bedeutung	38
a) Der natürliche Wirkungskreis	38
b) Der übertragene Wirkungskreis	42

3. Heutige Bedeutung	43
a) Der herrschende Staatsbegriff	43
b) Auswirkungen auf die Wirkungskreislehre	46
II. Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung	51
1. Entstehung der Begriffe	51
2. Ihre Bedeutung	51
a) Der Begriff der Selbstverwaltung	51
aa) Der politische Selbstverwaltungs begriff	51
bb) Der juristische Selbstverwaltungs begriff	53
cc) Selbstverwaltung und Autonomie	54
b) Der Begriff der Auftragsverwaltung	55
aa) Die herkömmliche Bedeutung	55
bb) Die Organleihe	56
3. Der Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung	59

*2. Abschnitt: Die Rechtsstellung
der Gemeinde bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben*

I. Das Prinzip	65
1. Inhalt	65
2. Herkunft	67
a) Gründe für die Entstehung	67
b) Die Rechtsstellung der Gemeinde im Verfassungssystem der konstitutionellen Monarchie	68
3. Kritik	72
4. Andere Fälle von Auftragsverwaltung	73
a) im Verhältnis zwischen Bund und Ländern	73
b) im Verhältnis zwischen Staat und sonstigen öffentlich-recht- lichen Verbänden	75
II. Gemeindliche Auftragsverwaltung im „Auftrag“	76
1. der Länder	76
2. des Bundes	77

Viertes Kapitel (Exkurs)

**Grundzüge des gemeindlichen Aufgabensystems
in den Rechten benachbarter Staaten**

I. Frankreich	80
II. England	81
III. Schweiz	81

Zweiter Teil: Wandlungen

Erstes Kapitel

Der Weinheimer Entwurf

I. Entstehung	83
II. Die dem Weinheimer Entwurf folgenden Gemeindeordnungen	85

Zweites Kapitel

Die Auffassungen von Praxis und Wissenschaft zum Aufgabensystem des Weinheimer Entwurfs

I. Freiwillige Aufgaben und (weisungsfreie) Pflichtaufgaben	87
II. Weisungsaufgaben	88
1. Die Gesetzesmaterialien	88
2. Lehre und Rechtsprechung	90
a) Identität von Weisungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten	90
b) Identität von Weisungsaufgaben und Selbstverwaltungsangelegenheiten, Mittelmeinungen	94

Drittes Kapitel

Eigener Lösungsversuch

I. Textinterpretation	103
II. Das neue Aufgabensystem der Gemeinde	106
1. Ableitung des monistischen Aufgabensystems aus dem Grundsatz der Allseitigkeit	106
a) Der Grundsatz der Allseitigkeit	106
aa) Die herkömmliche Auffassung	106
bb) Die moderne Auffassung	108
b) Folgerungen	110
c) Gründe für die Ausdehnung des gemeindlichen Wirkungskreises	111
2. Die Beschränkung des gemeindlichen Wirkungskreises (Der gesetzliche Vorbehalt)	113
a) Weisungsaufgaben	113
b) Auftragsangelegenheiten	116
3. Weisungsaufgaben und Selbstverwaltung	117
4. Bund und Gemeinde	121

*Viertes Kapitel***Folgerungen für die Weisungsaufgaben**

I. Die Beschränkung des Weisungsrechts	125
II. Die Stellung der Gemeindevertretung	127
III. Weisungsaufgaben und Widerspruchsverfahren	128
1. Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden zum Erlaß des Widerspruchsbescheides	128
2. Der Umfang der Prüfungsbefugnis der Widerspruchsbehörde ..	130
IV. Der Rechtsschutz der Gemeinde	131
1. Der Rechtsschutz in Selbstverwaltungsangelegenheiten	131
2. Der Rechtsschutz in Auftragsangelegenheiten	132
a) Grundsatz	132
b) Neuere Auffassungen	133
3. Der Rechtsschutz in Weisungsangelegenheiten	142
a) Auffassungen in Lehre und Rechtsprechung	142
aa) Grundsätzliche Ablehnung	142
bb) Grundsätzliche Bejahung	143
b) Kritik und eigene Auffassung	146
Literaturverzeichnis	153

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am (zuletzt) angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten vom 5. 2. 1794
a. M.	andere Meinung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	Amtliche Sammlung
BaWüVerwBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK, Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, von Abraham u. a., Hamburg 1950 ff.
bspw.	beispielsweise
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 (RGBl. I S. 49)
Die Grund- rechte	Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, herausgegeben von Neumann—Nipperdey— Scheuner; später von Bettermann—Nipperdey—Scheuner, Berlin
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
FN	Fußnote
GBl.	Gesetzblatt
GesBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBI. S. 1)
GO BaWü	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. 7. 1955 (GBl. S. 129) in der Fassung des Gesetzes vom 20. 12. 1966 (GBl. S. 259)
GO Bay	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. 1. 1952 (GVBl. S. 19) in der Fassung des Gesetzes vom 16. 6. 1964 (GVBl. S. 113)

GO Hs	Hessische Gemeindeordnung vom 25. 2. 1952 (GVBl. I S. 11) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. 7. 1960 (GVBl. I S. 103) und des Gesetzes vom 17. 12. 1964 (GVBl. I S. 209)
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 10. 1952 (GVBl. S. 283) in der Fassung des Gesetzes vom 25. 2. 1964 (GVBl. S. 45)
GO Ns	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. 3. 1955 (GVBl. S. 55) in der Fassung des Gesetzes vom 18. 4. 1963 (GVBl. S. 255)
GO RhPf	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27. 9. 1948 (GVBl. S. 335) in der Neufassung vom 25. 9. 1964 (GVBl. S. 145)
GO Saarl	Saarländisches Gesetz Nr. 788 über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunaleselbstverwaltungsgesetz) vom 15. 1. 1964 (Abl. S. 123)
GO Schl-H	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. 1. 1950 (GVOBl. S. 25) in der Fassung vom 21. 4. 1964 (GVOBl. S. 39)
GS.	Preußische Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HDSrR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bände, Tübingen, 1930/1932
Hirth's Annalen	Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, herausgegeben vom G. Hirth und M. Seydel
HKWPr.	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1956—1959 Erster Band: Kommunalverfassung Zweiter Band: Kommunale Verwaltung Dritter Band: Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft
i. d. F.	in der Fassung
i. e.	im einzelnen
JZ	Juristenzeitung
LaVerf BaWü	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. 11. 1953 (GBl. S. 173) in der Fassung des Gesetzes vom 8. 2. 1967 (GBl. S. 7)
LaVerf Bay	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 (GVBl. S. 333)
LaVerf Hs	Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946 (GVBl. S. 229)
LaVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. 6. 1950 (GVBl. S. 127)
LaVerf Ns	Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. 4. 1951 (GVBl. S. 103) in der Fassung vom 7. 7. 1960 (GVBl. S. 137)
LaVerf RhPf	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. 5. 1947 (GVBl. S. 209) in der Fassung vom 7. 12. 1960 (GVBl. S. 269)
LaVerf Saarl	Verfassung des Saarlandes vom 15. 12. 1947 (Abl. S. 1077) in der Fassung vom 29. 9. 1960 (Abl. S. 759)
LaVerf Schl-H	Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. 12. 1949 (GVOBl. 1950, S. 3) in der Fassung vom 11. 3. 1958 (GVOBl. S. 178)

LKO	Landkreisordnung
LOG NRW	(Nordrhein-westfälisches) Landesorganisationsgesetz vom 10. 7. 1962 (GVBl. S. 421)
<i>Loschelder-Salzwedel</i>	Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von Wilhelm Loschelder und Jürgen Salzwedel, Köln und Berlin 1964
MRVO	Militärregierungsverordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N. F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OBG NRW	(Nordrhein-westfälisches) Ordnungsbehördengesetz vom 16. 10. 1956 (GVBl. S. 289)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PreußVerwBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RdNr.	Randnummer
RegBl.	Regierungsblatt
revDGO	revidierte Deutsche Gemeindeordnung vom 1. 4. 1946 (Abl. der Britischen Militärregierung Nr. 127)
RGBl. I	Reichsgesetzblatt Teil I
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rspr.	Rechtsprechung
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. 4. 1871 (RGBl. S. 64)
s.	siehe
S.	Seite, Satz
StGHG	(Baden-Württembergisches) Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 13. 12. 1954 (GBl. S. 171)
StO	Städteordnung
StuKV	Staats- und Kommunalverwaltung, Zeitschrift seit 1955
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl. I S. 17)
WBSStVwR	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begründet von Karl Frh. von Stengel, 3 Bände, 2. Auflage herausgegeben von Max Fleischmann, Tübingen 1911—1914
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383)

Einleitung

1. Die Gemeinde, dem Staate eingliedert und sein Gehilfe oder Partner in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, steht gleichwohl in einem ständigen Spannungsverhältnis zu diesem Staat: Dem von der Gemeinde verfolgten Anspruch nach größtmöglicher Eigenständigkeit steht das Streben des Staates nach einheitlicher Lenkung und Führung gegenüber. Es hängt von den jeweiligen verfassungsrechtlichen, politischen und soziologischen Gegebenheiten ab, auf welche Seite sich die Waage neigt.

Auf der Grundlage dieser Gegebenheiten suchte die Wissenschaft den jeweils erreichten oder geforderten Ausgleich gemeindlicher und staatlicher Interessen hauptsächlich mit dem Begriff der gemeindlichen *Selbstverwaltung* zu erfassen. Über seinen Inhalt und die damit verfolgten Zwecke bestanden verschiedene Vorstellungen: Stellte gemeindliche Selbstverwaltung für den Freiherrn *von Stein* lediglich das Mittel zur Wiederheranführung des im Absolutismus von jeder politischen Verantwortung ferngehaltenen Bürgers an den Staat dar, so maß die naturrechtlich begründete Auffassung vom Wesen der Gemeinde, wie sie etwa von *Rotteck* in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts vertreten wurde, ihr einen Eigenwert zu und drängte sie in einen ausgesprochenen Gegensatz zum monarchischen Obrigkeitsstaat. Umgekehrt wiederum sahen *L. v. Stein* und *R. v. Gneist* in ihr das verbindende Element von Staat und Gesellschaft. Für konsequente Verfechter einer Auffassung, die in der gemeindlichen Selbstverwaltung nur den Vorläufer des demokratischen Staates sieht, mußte mit der in der Weimarer Reichsverfassung verkündeten Legitimation aller staatlichen Gewalt durch das Volk eine eigenständige demokratische Verwaltung auf der Ortsstufe ihren Sinn verlieren. Mit der Übertragung des die Struktur des nationalsozialistischen Staates kennzeichnenden Führerprinzips auf die Gemeindeverwaltung wurde gerade die demokratische Komponente des herkömmlichen Selbstverwaltungsbegriffs verleugnet. Was auch immer darunter verstanden wurde: Der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung war ein Lieblingskind der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft. Eine kaum überschaubare Fülle an Literatur legt hiervon ein beredtes Zeugnis ab.

Demgegenüber blieb die Stellung der Gemeinde bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben — also im sog. *übertragenen Wirkungskreis* oder bei der sog. *Auftragsverwaltung* — theoretisch wie praktisch im

wesentlichen unangefochten. Die hierfür maßgeblichen Gründe lagen vor allem darin, daß diese Form der gemeindlichen Aufgabenerledigung allgemein als zweckmäßig anerkannt wurde und der Kreis der übertragenden Angelegenheiten überschaubar blieb.

Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung können jedoch heute nicht mehr isoliert betrachtet werden. Wie intensiv die Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden herkömmlichen Verwaltungsformen sind, zeigte sich nach den beiden Weltkriegen, als die Häufung der Auftragsangelegenheiten ein Unbehagen an dieser Aufgabenart aufkommen ließ. Die Tatsache, daß nach 1945 bis zu 80 % der Verwaltungstätigkeit der Gemeinde in der Ausführung staatlicher Aufgaben bestand, schien die Gemeinde wieder zur Staatsanstalt des absolutistischen Staates zu degradieren. Die Reformpläne konnten daher an dieser Tatsache nicht vorbeigehen. Die Verfasser des Weinheimer Entwurfs einer Gemeindeordnung aus dem Jahre 1947 begnügten sich nicht mit einer — wohl nutzlosen — Aufforderung an die Gesetzgeber, den Umfang der Auftragsangelegenheiten zu beschränken, sondern suchten mit einem neuen Aufgabensystem gemeindliche und staatliche Interessen wieder in Einklang zu bringen.

2. Das mit den Begriffen „eigener und übertragener Wirkungskreis“ oder „Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten“ gekennzeichnete dualistische Aufgabensystem ist ohne historisch-dogmatische Grundlegung nicht zu verstehen. Im 19. Jahrhundert entstanden, stellt es das getreue Spiegelbild der Verfassungsstruktur der konstitutionellen Monarchie dar, die durch den eigenartigen Gegensatz von Staat und Gesellschaft geprägt wurde. Wollte der Staat in den autonomen Bereich der Gesellschaft eingreifen, so bedurfte er der Zustimmung ihrer Vertreter in der Form des Gesetzes. In seiner internen Sphäre, d. h. innerhalb des Bereiches der Exekutive, war der Staat nicht dem Recht unterworfen; die Verbindlichkeit des Befehls bedurfte hier nicht der Legitimation des Rechts. Grob skizziert stand der Untertan sonach in einer doppelten Beziehung zum Staat: Im allgemeinen Gewaltverhältnis brauchte er nach dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur zu dulden, wenn sie durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes erfolgten. Da hier in den Rechtsbereich eingegriffen wurde, stellten solche Anordnungen der Exekutive Rechtsakte — Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakte — dar. Maßnahmen im besonderen Gewaltverhältnis blieben dagegen im Innenraum des Staates und konnten ohne gesetzliche Grundlage ergehen; bei ihnen handelte es sich um Verwaltungsinterna, die den Untertanen nicht als Rechtssubjekt, sondern als Glied des staatlichen Verwaltungsapparates betrafen.

Die Auffassung von der Gemeinde als vorstaatlichem Gebilde mit ihr von Natur aus zukommenden Rechten, als Hort kollektiver Freiheit

hatte zur Folge, daß die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten in das Hausgut der Gesellschaft fiel. Diese Vorstellung führte dazu, daß das Verhältnis von Staat und Gemeinde dem Verhältnis von Staat und Untertan nachgebildet wurde. Bei der Verwaltung eigener Angelegenheiten stand die Gemeinde im allgemeinen Gewaltverhältnis zum Staat. Wie der Bereich von Freiheit und Eigentum war der eigene Wirkungskreis gegen staatliche Eingriffe geschützt: Da hier der Staat dem Recht unterworfen war, bedurften sie der gesetzlichen Grundlage. Demgegenüber entsprach die Stellung der Gemeinde bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben der Stellung des Untertanen im besonderen Gewaltverhältnis: Als Organ der impermeablen Person Staat stellte sie ein unselbständiges Glied der staatlichen Exekutive dar. Die Folgen waren hier wie dort die gleichen.

Der verfassungsrechtliche Wandel, der sich mit der Ablösung des monarchischen Prinzips durch den Grundsatz der Volkssouveränität vollzog, hat sich — wenn auch erst in den letzten 20 Jahren — unverkennbar auf die verwaltungsrechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Bürger ausgewirkt. So wird beispielsweise mit der grundsätzlichen Bejahung der Geltung der Grundrechte, des Vorbehaltsprinzips und des Rechtsschutzes die Aufgabe überkommener dogmatischer Vorstellungen beim besonderen Gewaltverhältnis Staat-Bürger evident.

Die Entwicklung im Verhältnis Staat-Gemeinde verläuft ähnlich. Trotz Beibehaltung herkömmlicher Begriffe wird beispielsweise der Rechtsschutz der Gemeinde gegen Weisungen der Fachaufsichtsbehörden nicht mehr von vornherein ausgeschlossen; die Bayerische Gemeindeordnung geht sogar ganz neue Wege. Der Einfluß der Verfassungen, insbesondere des Grundgesetzes, auf diese Entwicklung ist zwar nicht zu leugnen, doch gehen sie — mit Ausnahme der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen — von der überlieferten Zweiteilung in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten aus. Das Verdienst, den entscheidenden Wandel herbeigeführt zu haben, gebührt allein dem Weinheimer Entwurf, der den herkömmlichen Aufgabendualismus überwindet und mit einem monistischen Aufgabensystem die Unterscheidung von allgemeinem und besonderem Gewaltverhältnis in den Beziehungen von Staat und Gemeinde beendet.

3. Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil werden die Grundlagen dargestellt, wie sie mit der Wirkungskreislehre und dem Begriffspaar Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten für die gemeindliche Aufgabenerfüllung bestimmend waren und es z. T. noch sind. Im zweiten Teil werden die Wandlungen aufgezeigt, die nach 1945 eingetreten sind; Ausgangspunkt ist der Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung, dessen Grundsätze von einigen Gemeindeordnungen übernommen wurden.