

In der Ergänzung der sozioökonomischen Potentiale einerseits und der Integrationsfähigkeit von Interessen, Lebensstilen und Arbeitsformen andererseits besteht derzeit die Kernherausforderung für die kommunale Selbstverwaltung. Bundes- und Gliedstaaten müssen dazu der kommunalen Ebene mehr finanzielle, normative und inhaltliche Gestaltungsspielräume geben. An der Dezentralisierung von Aufgaben- und Finanzverantwortung führt zukünftig kein Weg vorbei. Der Staat muss sich dazu auf seine strategische Kernkompetenz der Kontextsteuerung zurückziehen.

## 1.2 Kreise als überörtliche Selbstverwaltungsinstanzen

### 1.2.1 Charakter und Positionierung im föderalen System

Innerhalb des föderalen Aufbaus Deutschlands sind die Kreise ein Teil der Staatsorganisation der Länder. Dort haben sie im internationalen Vergleich eine einzigartige Doppelfunktion.<sup>83</sup> Einerseits bilden sie die unterste Ebene der allgemeinen Staatsverwaltung. Andererseits schließen sie die Ortsebene in ihrer Funktion als überörtlicher Gemeindeverband nach oben hin ab. Die Kreise sind also grundsätzlich die zentrale Schnittstelle zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung. Eine Ausnahme davon bilden die kreisfreien Städte.<sup>84</sup> Sie gehören nicht zu einer Kreisgebietskörperschaft und sind direkt dem Innenministerium des Landes unterstellt. Kreisfreie Städte übernehmen aufgrund ihrer Größe zusätzlich die Kreisfunktion. Konkret ist die Stellung der Kreise im Staatsaufbau der Länder in Abhängigkeit von Tradition, Fläche und Kommunalverfassung unterschiedlich.<sup>85</sup>

In den großen Flächenländern wie z.B. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gibt es über den Kreisen allgemeine Mittelinstanzen und Sonderbehörden der Staatsverwaltung sowie höhere Kommunalverbände. Die Mittelinstanzen dienen dort der regionalen Bündelung der allgemeinen Staatsverwaltung.<sup>86</sup> Die Funktion von mittleren Sonderbehörden beschränkt sich auf der autonomen Wahrnehmung einer speziellen Fachaufgabe auf Regionsebene. Ebenso werden auch „Kreisaufgaben“ wie z.B. Kultur, Gesundheit und Pflegeeinrichtungen in einer kommunal verfassten überkreislichen

83 Vgl. von der Heide, Hans-Jürgen, 1998, Stellung und Funktion der Kreise. In: Roth, Roland/Wollmann, Helmut, Kommunalpolitik, 123ff.

84 Vgl. Wagener, Frido, 1972a, Der Kreis im Gefüge der Verwaltungsorganisation, In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Der Kreis, Band 1, 57-59.

85 Vgl. ebenda und Mecking, Christoph, 1995, Die Regionalebene in Deutschland. Begriff, Institutioneller Bestand, Perspektiven, 67ff.

86 Vgl. ebenda.

Verbandsebene gebündelt. In den kleinen Bundesländern wie z.B. Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine Mittelinstanzen. Ministerial- und obere Landesverwaltung sowie die Kreise und kreisfreien Städte übernehmen diese Aufgaben.<sup>87</sup>

Auch auf der unteren Staatsverwaltungsebene existieren neben den Kreisen und kreisfreien Städten andere separate Staatsbehörden des Bundes- und der Länder. Hervorzuheben sind Polizei- und Finanzbehörden sowie die Arbeits- und Wehrverwaltung. In Abhängigkeit von der Verwaltungsgliederung der Bundesländer sind das auch Schulaufsichts-, Kataster-, Gesundheits-, Umwelt- und Landwirtschaftsbehörden.<sup>88</sup> Neben diesen staatsorganisatorisch festgelegten Verwaltungs- und Verbandsebenen finden sich noch aufgabenbezogene Kooperationsformen auf Kreis- und Gemeindeebene.<sup>89</sup> Der Fragmentierungsgrad der Landes- und Kommunalverwaltung in Deutschland hat mit Blick auf Effektivität und Integrationskraft ein kritisches Ausmaß erreicht.

Kreise sind genauso wie Gemeinden trotz einheitlicher demokratischer Legitimationsgrundlage auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene „nur“ Verwaltungsträger. Sie verfügen nicht über legislative Kompetenzen.<sup>90</sup> Kreise sind rechtsfähige Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechtes und Gemeindeverband zugleich. Die Mitglieder des Kreises sind alle Einwohner des Kreisgebietes. Das Kreisgebiet besteht aus der Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gebiete. Durch seinen Charakter als Gebietskörperschaft hat der Kreis eine direkte Leistungs- und Legitimationsbeziehung zu seinen Einwohnern.<sup>91</sup>

Als Verband der kreisangehörigen Gemeinden ist der Kreis verpflichtet, die gemeindlichen Interessen sorgfältig wahrzunehmen. Eine direkte Vertretung der Gemeinden in der Kreisvertretung ist nicht vorhanden. Die Idee des Gemeindeverbandes basiert auf dem Gedanken der „Solidargemeinschaft“ aller kreisangehörigen Gemeinden. Durch Definition von Unterstützungsleistungen sollen im Konsens zu starke Leistungsunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden ausgeglichen werden. Ziel ist die Gewährleistung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Kreis.

Insofern schafft die Verbandsstruktur des Kreises eine geeignete organisatorische Plattform für einen sensiblen Interessenausgleich zwischen

87 Vgl. ebenda.

88 Vgl. ebenda.

89 Vgl. ebenda.

90 Vgl. ebenda.

91 Vgl. Gern, Alfons, 2003, Deutsches Kommunalrecht, 560 und Nierhaus, Michael, 2003a, Kommunalrecht für Brandenburg, 174 sowie Schmidt-Aßmann, 1996, Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise. In: DVBl, 535.

den Gemeinden.<sup>92</sup> Seine Doppelfunktion als Gemeindeverband und Bezirk der unteren Staatsverwaltung ermöglicht die Verwirklichung der Prinzipien von Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung. Es gelingt ein kreisgebietsbezogener effektiver Ausgleich zwischen den staatlichen Fach- und den Gemeindeverbandsinteressen.<sup>93</sup>

Daraus resultieren verwaltungspraktische und verfahrensverkürzende Effekte. Sie haben zur steigenden Attraktivität der Kreisebene für Aufgabenverlagerungen geführt.<sup>94</sup> In den aktuellen Reformkonzepten der Länderverwaltungen spielt deswegen die Kreisstufe eine wichtige Rolle. Bislang fachlich und räumlich fragmentierte Behörden sollen auf dieser Ebene soweit wie möglich zusammengeführt werden. Die Bedeutung der Kreisstufe innerhalb der Staatsorganisation in Deutschland wird damit zunehmen. Insbesondere die Staats- aber auch die Gemeindeebene haben also ein großes Vertrauen in die historisch gewachsene Leistungs-, Integrations- und Konfliktlösungsfähigkeit der Kreisebene.<sup>95</sup>

92 Vgl. Schmidt-Aßmann, ebenda, 535-536.

93 Vgl. Schmidt-Aßmann, 1996, aaO, 536-537.

94 Vgl. ebenda.

95 Vgl. ebenda.

*Tabelle 1: Verwaltungsgliederung der Länder und Dimensionen ihrer Kreise*

Bundesland	Gemeinden	kreisfreie Städte	Kreise	Einwohner	Fläche	Dichte
				Mittelwert der Kreisstufe		
<b>Baden-Württemberg</b>	1.110	9	35	250.726	986	254
<b>Bayern</b>	2.056	25	71	126.179	964	131
<b>Brandenburg</b>	420	4	14	155.030	2.054	75
<b>Hessen</b>	426	5	21	224.587	971	231
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	849	6	12	99.311	1.888	53
<b>Niedersachsen</b>	1.024	8	38	189.036	1.200	158
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	396	23	31	343.470	1.000	343
<b>Rheinland-Pfalz</b>	2.306	12	24	126.878	783	162
<b>Saarland</b>	52	0	6	175.413	428	410
<b>Sachsen</b>	510	3	10	297.587	1.757	169
<b>Sachsen-Anhalt</b>	1.039	3	11	178.244	1.806	99
<b>Schleswig-Holstein</b>	1.125	4	11	201.771	1.389	145
<b>Thüringen</b>	992	6	17	104.952	903	116
<b>Gesamt</b>	12.305	108	301	190.245	1.241	181

*Quellen: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt, Stand: 31.12.2006; Statistisches Landesamt Sachsen, Stand: 30.06.2005 und aktuelle Angaben der Landkreistage und Innenministerien der Bundesländer, Stand: 18.09.2008.*

### 1.2.2 Rechtsstellung und Aufgabenbestand

Ihre verfassungsrechtliche Garantie erhalten die Kreise bundesverfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz sowie durch analoge Regelungen der Landesverfassungen. Die Gemeindeverbände und damit die Landkreise haben danach das Recht auf kommunale Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze.

Dieser verfassungsrechtliche Schutz beinhaltet einerseits eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie“ und andererseits eine objektive „Rechtsinstitutionsgarantie“.<sup>96</sup> Die „Rechtssubjektsgarantie“ sichert somit den institutionellen Bestand der Landkreise als kreiskommunale Körperschaft an sich, aber nur begrenzt individuell. Insofern sind Veränderungen des Kreisgebietes im Sinne einer Reduktion der Kreise verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Allerdings kann dies nur aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls geschehen.<sup>97</sup> Durch die Forderung der Verfassung nach einer direkt vom Volk gewählten Kreisvertretung wird eindrucksvoll der besondere Schutz der Landkreise als tragende Elemente der demokratischen föderalen Staatsorganisation der Bundesrepublik deutlich.

Die objektive „Rechtsinstitutionsgarantie“ garantiert den Landkreisen den verfassungsnotwendigen Aufgabenbestand und die Art der Aufgabenerfüllung. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz gewährt der kreiskommunalen Körperschaft insofern das Recht der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenkreises. Es gilt nicht die „Allzuständigkeit“ im Rahmen der Gesetze, sondern der Aufgabenbestand ist abhängig von den Kompetenzzuweisungen durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Gegenüber den Gemeinden als „originärer“ ist der Kreis also nur ein „derivativer“ (gesetzesabhängiger) Selbstverwaltungsträger.

Damit der Kreis als Institution erhalten bleibt und von einer lebendigen Selbstverwaltung gesprochen werden kann, bedarf es allerdings eines Mindestbestandes an kreiskommunalen Aufgaben<sup>98,99</sup> Der Landesgesetzgeber ist also verpflichtet bei der Modifizierung und Modernisierung der Aufgabenverteilung (Funktionalreformen) den typischen übergemeindlichen und kommunaldemokratischen Charakter des Kreises zu erhalten. Im

96 Vgl. Gern, 2003, aaO, 560-561 und Nierhaus, 2003a, aaO, 174-175 sowie Ipsen, Jörn, 2003, Die verfassungsrechtliche Stellung der Landkreise, 1ff.

97 Vgl. Erbguth, Wilfried, 2004, Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg – Vorpommern, 2.

98 BVerfGE 6, 19 (23); 83, 363 (383).

99 Vgl. auch Nierhaus, Michael, 2003b, VII. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise (Satz 2), 1059-1060 und Nierhaus, 2003a, aaO, 174-176 sowie Erbguth, 2004, 2. ebenso Gern, 2003, aaO, 561 und Rother, Björn, 2004, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 93-94 und Tettinger, Peter J., 2000, III. Das Recht der Selbstverwaltung für die Gemeindeverbände, 738.

Gemeinde-Kreis-Verhältnis gilt bei der Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Eine örtlich radizierte Aufgabe kann insoweit nur vom Kreis übernommen werden, wenn die Aufgabe aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit (Defizite in der Verwaltungskraft) unerledigt bleibt oder ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg droht.<sup>100</sup>

Ebenso besitzen nur die Gemeinden ein universelles Zugriffs- und Aufgabenerfindungsrecht auf gesetzlich nichtbesetzte Aufgabenfelder.<sup>101</sup> Da eine trennscharfe Abgrenzung der Kreisaufgaben weder möglich noch zweckmäßig sein dürfte (Flexibilitätserfordernis), weisen die Landesverfassungen und Kreisordnungen den Kreisen ihre kreisintegralen Aufgaben nur durch Generalklausel zu.<sup>102</sup> Das Land Brandenburg z.B. überantwortet den Kreisen nach § 1 Abs. 1 Satz 2, §§ 2, 4 LKrO Bbg die überörtlichen, ergänzenden, ausgleichenden und fördernden Aufgaben. Zusätzlich müssen die Kreise Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und (ausnahmsweise) staatliche Auftragsangelegenheiten erledigen.

Damit der Kreis diese Aufgaben ordnungsgemäß ausführen kann, hat er im Rahmen seiner Eigenverantwortlichkeit u.a. Satzungs-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit zur Wahrnehmung der Existenzaufgaben.<sup>103</sup> Wesensmerkmal der überörtlichen Aufgaben ist grundsätzlich ihr Bezug auf den Einzugsbereich mehrerer kreisangehöriger Gemeinden. Sie sind also nicht nur in einem Ort radiziert oder ihre Wahrnehmung übersteigt die Leistungsfähigkeit von einzelnen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (Ämtern) und interkommunalen Zusammenschlüssen.<sup>104</sup>

Die einzelaufgabenbezogene Zusammenarbeit zwischen den Orten hat z.B. im Land Brandenburg Vorrang vor der Erledigung durch den Kreis. Die Bildung eines kreisähnlichen Verbandes durch Zusammenschluss aller kreisangehörigen Gemeinden ist jedoch nicht zulässig.<sup>105</sup> Beispiele für überörtliche Aufgaben sind Größere Museen, Verkehrsbetriebe für ein Kreisgebiet, Naturschutzgebiete, Naturparks, Kreisentwicklungsplanung, Immissionsschutz, Kreisstraßen und Abfallentsorgung.

100 Vgl. Henneke, Hans-Günter, 2002, Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert? 465-468.

101 Vgl. ebenda.

102 Nach BVerwGE 101, 99 ff. sind das insbesondere Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben.

103 Vgl. Nierhaus, 2003b, aaO, 1059, Nierhaus, 2003a, aaO, 177, Gern, 2003, aaO, 562 und Muth, Michael und Andere, 2005, Kommunalrecht in Brandenburg, LKrO-Kommentar zu § 2, 20.02., S. 3.

104 Siehe aktuell zur verwaltungspraktischen Schwierigkeit der Abgrenzung von örtlichem und überörtlichem Bezug der Aufgabenwahrnehmung des öffentlichen Personennahverkehrs Jarass, Hans, 2006, Aktivitäten kommunaler Unternehmen, 2ff sowie den Verweis auf Thieme und Schmidt-Aßmann von Tettinger, 2000, aaO, 739.

105 Vgl. Nierhaus, 2003a, aaO, 178-179, Gern, 2003, aaO, 562 und Rothe, 2004, aaO, 94.

Neben diesen überörtlichen Aufgaben nimmt der Kreis auch Aufgaben in Ergänzung zur örtlichen kommunalen Selbstverwaltung wahr. Zu Gewährleistung einer gleichwertigen und kostengünstigen Versorgung im Kreisgebiet unterhält der Kreis vor allem öffentliche Einrichtungen, deren Einzugsbereich über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgehen und die Leistungsfähigkeit der Ortsebene übersteigen. Dazu zählen Krankenhäuser, Spezialkliniken sowie Altenwohn- und Pflegeheime, Erwachsenenbildungsstätten (Volkshochschulen und Akademien), Jugendeinrichtungen, Hallenbäder und Sporthallen.<sup>106</sup>

Im Sinne des Solidargedankens des Kreises als Verband von kreisangehörigen Gemeinden nimmt der Kreis darüber hinaus Ausgleichsaufgaben wahr. Zur Vermeidung von zu großen Niveauunterschieden innerhalb der Ortsstufe gewährt der Kreis den leistungsschwächeren Gemeinden sächliche, personelle und finanzielle Unterstützung. Eine vollständige Beseitigung der Unterschiede im Sinne einer Nivellierung soll allerdings vermieden werden. Generell gelten der Subsidiaritätsgedanke, die Möglichkeit der Zweckbindung sowie der Rahmenvorgaben für die Aufgabenerledigung. Ausgleichende Unterstützungsleistungen sind z.B. Vergabe von Finanzzuweisungen für den Bau und Unterhalt von Schulen, Feuerwehren, Kindergärten und Sportplätzen sowie den Ausbau von Gemeindestraßen und den Erhalt von Kulturdenkmälern. Ebenso gewährt der Kreis Beratungs- und Planungshilfen sowie Technische- und organisatorische Unterstützung.<sup>107</sup>

Hinsichtlich der Aufgabenverteilung im Gemeinde-Kreis-Verhältnis besitzt der Kreis die Möglichkeit, mit Zustimmung, aber auch gegen den Willen einer einzelnen Gemeinde, örtliche Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (Kompetenz-Kompetenz).<sup>108</sup> Durch Zwang kann es z.B. gem. § 4 LKrO Bbg. auf Beschluss des Kreistages nur aus näher zu konkretisierenden Gründen des öffentlichen Wohles (z.B. Defizite wegen Leistungsschwäche) zum Aufgabenentzug kommen. Ebenso können nach dem gleichen Prinzip aufgrund von Leistungszuwachs Aufgaben auch wieder auf die gemeindliche Ebene zurückverlagert werden.

Ein Anspruch auf Rückübertragung besteht jedoch nicht.<sup>109</sup> Zusätzlich zum bisher genannten Aufgabenspektrum der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie der Ergänzungs- und Ausgleichsaufga-

106 Vgl. ebenda sowie Muth, 2005, aaO, § 2, 20.02.

107 Vgl. Nierhaus, 2003a, aaO, 179-182, Rothe, 2004, aaO, 95 sowie Tettinger, 2000, aaO, 738-739 ebenso Ehlers, Dirk, 1997a, Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise, 225ff. im Detail und auch Muth, 2005, aaO, § 2, 20.02., 3-4.

108 Vgl. Nierhaus, 2003b, aaO, 1059 und Gern, 2003, aaO, 564 sowie Vogelsang, Klaus und Andere, 2005, Kommunale Selbstverwaltung, 61.

109 Vgl. Nierhaus, 2003a, aaO, 182-183.

ben der Kreise gibt es in Brandenburg z.B. noch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das Land kann gem. Art. 97 Abs. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1, 2 LKrO Bbg. durch Gesetz die Kreise zur Erfüllung von Aufgaben der zuständigen Landesbehörden verpflichten.

Der Kreis unterliegt dabei einer begrenzten Weisungsbefugnis der Sonderbehörden und erhält vom Land zur Deckung der Kosten einen vollen Kostenausgleich für die Mehrbelastung. Beispiele<sup>110</sup> für solche Aufgaben sind Gefahrenabwehr, Lebensmittelüberwachung, Denkmalschutz, Bau-, Jagd- und Fischereiaufsicht, Wasserschutz sowie das Vermessungs- und Katasterwesen sowie der Brandschutz.

Bei den staatlichen Auftragsangelegenheiten unterliegt der Kreis einem unbeschränkten Weisungsrecht durch die Fachaufsichtsbehörden. Im Wege der Organleihe nimmt der Landrat die Aufgaben der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr, gem. § 15 Abs. 1 LOG Bbg. i.V.m. § 70 Abs. 2 LKrO Bbg. unterliegt er dabei nicht den Weisungen des Kreistages, sondern nur der Dienst- und Fachaufsicht durch die obersten Staatsbehörden<sup>111</sup> (Doppelfunktion des Landrates als Leiter des Gemeindeverbandes und der unteren Staatsbehörde).<sup>112</sup> Im Rahmen dieser Funktion erledigt er die Kommunal-, Sonder- und Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, Ämter und Zweckverbände; die Aufsicht über die Fischerei- und Jagdgenossenschaften sowie die Stiftungsaufsicht vorbehaltlich der Übertragung durch das Land.<sup>113</sup>

### 1.2.3 Akteure der Kreisebene

Das politisch-administrative System der Kreisebene wird im Wesentlichen durch seine Hauptakteure getragen. Durch das Zusammenspiel ihrer Interessenartikulationen, Handlungen und Entscheidungen wird das Kreissystem erst mit Leben gefüllt. Strukturiert wird es neben der Verfügbarkeit von Ressourcen durch komplexe Staats- und kommunalrechtliche Kompetenz- und Verfahrensregeln.<sup>114</sup> Aufgrund der föderal-staatlichen Tradition des deutschen Regierungssystems unterscheiden sich diese normativen Rahmenbedingungen trotz Annäherung in vielen Punkten teilweise erheblich.

110 Vgl. Muth, 2005, aaO, Kommentar zu § 3 GO Brdb, 10.03, 13.

111 insbesondere dem Innenministerium.

112 Vgl. Nierhaus, 2003a, aaO, 184, 188-189 und Gern, 2003, aaO, 578.

113 Vgl. Muth, 2005, aaO, LKrO-Kommentar zu § 69, 20.69, 1.

114 Vgl. Seele, Günter, 1990, Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution, 65ff und Püttner, Günter, 1972, Die politische Funktion des Kreises als Selbstverwaltungskörperschaft und seine Organisation. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Der Kreis, Band 1, 145-146.



In Abhängigkeit von der Kreisordnung ist die formale Kräfte- und Machtkonstellation deshalb unterschiedlich.<sup>115</sup> Hauptakteure sind der Kreistag und seine Ausschüsse, der Landrat und „seine“ Kreisverwaltung, die Kreiseinrichtungen, die Kreisvereine/-verbände, die Kreisbevölkerung und die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Ämter.<sup>116</sup>

Im Zentrum des Kreissystems stehen Kreistag, Landrat und die Kreisbürgerschaft. Letztere legitimiert durch demokratische Direktwahl für die Dauer von fünf Jahren<sup>117</sup> den Kreistag als ihre Vertretungskörperschaft. Als zentrales politisches Repräsentativorgan des Kreises hat der Kreistag „parlamentsähnlichen“ Charakter. Gleichwohl ist der Kreistag immer noch staatsorganisatorisch das Hauptorgan einer Selbstverwaltungsinstitution ohne legislative Rechte.<sup>118</sup> Seine ehrenamtlichen Mitglieder besitzen nicht den Status eines Parlamentsabgeordneten. Ihnen fehlen deshalb z.B. Immunität und Indemnität. Binnenstruktur und Arbeitsweise haben sich jedoch weitestgehend den staatlichen Volksvertretungen angenähert.<sup>119</sup> Der Kreistag entscheidet über alle wesentlichen Angelegenheiten des Kreises, legt die Grundsätze der Verwaltung des Kreises fest, überwacht die Verwaltungstätigkeit, ist oberste Dienstbehörde und Vorgesetzter der Kreisverwaltungsspitze für den Bereich der Gemeindeverbandsangelegenheiten. Letzteres trifft nicht auf die Staatsbehördenfunktion des Landrates zu. Beim Vollzug dieser Aufgaben unterliegt der Landrat „nur“ den Weisungen der übergeordneten Landesbehörden.<sup>120</sup>

Zur Einberufung, Festlegung der Tagesordnung, Leitung und Ordnung der Kreistagsitzungen gibt es einen Kreistagsvorsitzenden. In einigen Bundesländern wird er vom Kreistag gewählt. Ansonsten hat der Landrat den Vorsitz im Kreistag.<sup>121</sup> Zur Entlastung und fachlichen Entscheidungsvorbereitung bildet der Kreistag ähnlich den Parlamenten ein Ausschusssystem. Zu Unterscheiden sind fakultative (z.B. Bildungs- und Kulturausschuss) und (nicht in allen Bundesländern) obligatorische Ausschüsse (z.B. Finanzausschuss) sowie den Kreisausschuss. Die ersten beiden Ausschussarten haben beratenden, der Kreisschuss beschließenden Charakter.<sup>122</sup> Die fakultativen Ausschüsse können zeitlich begrenzt werden.

115 Vgl. ebenda und Gern, 2003, aaO, 565ff.

116 Vgl. Püttner, 1972, aaO, 137ff. und Gern, ebenda.

117 Vgl. Aktuelle Fassung der Kreisordnungen der Bundesländer mit Stand 21.10.2008.

118 Vgl. Seele, 1990, aaO, 66ff und Püttner, ebenda, 140-141.

119 Vgl. ebenda.

120 Vgl. Gern, 2003, aaO, 565ff und Nierhaus, 2003a, aaO, 185-187.

121 Vgl. Seele, 1990, aaO, 71.

122 Vgl. Gern, aaO, 574ff und Nierhaus, aaO, 184-187.

Eine historische Sonderstellung nimmt der Kreisausschuss ein. In der Zeit der Dominanz des Ehrenamtes in der Kreisselbstverwaltung nahm er umfangreiche Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen für den Kreis wahr.<sup>123</sup> Damit war der Kreisausschuss ein vollwertiges drittes Kreisorgan. Durch Ausdifferenzierung, Professionalisierung und Aufgabenwachstum ist seine Zuständigkeit auf zentrale Koordinations-, Steuerungs- und Entscheidungsfunktionen beschränkt worden. Der Kreisausschuss stellt damit im Prinzip eine Analogie zum Hauptausschuss der Gemeindeebene dar.<sup>124</sup>

Das Hauptverwaltungsorgan des Kreises ist der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter. Dieser traditionelle Titel wurde erst im Dritten Reich einheitlich für ganz Deutschland verwendet. Eine Ausnahme bildeten zwischenzeitlich Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit der Bezeichnung Oberkreisdirektor.<sup>125</sup> Ursprünglich war der Landrat in Preußen Staatsbeamter und wurde vom Staat mit Zustimmung des Kreistages eingesetzt. Bis in die Gegenwart hinein wurden die Landräte dann vom Kreistag als kommunale Wahlbeamte auf Zeit gewählt.<sup>126</sup> Seit Mitte der 1990er Jahre wird der Landrat direkt gewählt. Seine Amtszeit beträgt zwischen 6-10 Jahre.

Als Leiter der kreiskommunalen sowie unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nimmt er eine einzigartige Doppelfunktion im politischen System Deutschlands wahr.<sup>127</sup> Ihm obliegt die rechtliche Vertretung und Repräsentation des Landkreises. Als Verwaltungschef leitet er die Geschäfte der laufenden Verwaltung, arbeitet die Beschlussvorlagen für den Kreistag aus und vollzieht dessen Beschlüsse. Im Übrigen erledigt der Landrat die Pflichtaufgaben nach Weisung, die Auftragsangelegenheiten des Staates und nimmt die Aufgaben der allgemeinen unteren Staatsbehörde wahr.<sup>128</sup> Er kann die Beschlüsse des Kreistages beanstanden und hat ein Eilentscheidungsrecht bei dringenden Angelegenheiten.

Zur Erledigung dieser Kreisaufgaben verfügt der Landrat über einen umfangreichen ausdifferenzierten, professionellen hauptamtlichen Verwaltungsapparat, über zugeordnete Wirtschaftsbetriebe<sup>129</sup> und öffentliche Einrichtungen<sup>130</sup>. In Abhängigkeit vom Organisationskonzept besteht die Aufbauorganisation aus Verwaltungsleitung, Dezernaten, Querschnitts- und Fachämtern sowie deren Sachgebieten oder aus Verwaltungsvorstand,

123 Vgl. Püttner, 1972, aaO, 141-144.

124 Vgl. Seele, 1990, aaO, 72ff.

125 Vgl. ebenda, 77ff und Püttner, 1972, aaO, 144ff.

126 Vgl. Püttner, ebenda, 144-145.

127 Vgl. Seele, 1990, aaO, 77ff.

128 Vgl. Gern, 2003, aaO, 567ff und Nierhaus, 2003a, aaO, 187ff.

129 Z.B. Abfallwirtschaftsbetrieb und ÖPNV-Betrieb.

130 Z.B. weiterführende Schulen, Sonderschulen und Volkshochschulen.

Steuerungs-, Fach- und Servicediensten.<sup>131</sup> Da die Kreisorganisation seit dem 19. Jahrhundert an Umfang und Komplexität stetig zugenommen hat, ist grundsätzlich jeder Kreisaufgabenbereich organisatorisch mit Verwaltungs- oder Wirtschaftseinheiten detailliert ausdifferenziert. Beschränkte sich der hauptamtliche Organisationsapparat des Kreises ursprünglich auf wenige Generalisten so umfasst er gegenwärtig mehrere hundert Fachspezialisten des allgemeinen nichttechnischen und technischen Verwaltungsdienstes je Kreis. Auch die fachlichen Qualifikationen und deren Niveau haben analog zugenommen.<sup>132</sup>

Im Zuge der inneren Demokratisierung der Verwaltungen und Betriebe können die Beschäftigten des Kreises über ihre Personalvertretungen formell in umfassender Weise auf die Steuerung der Organisations- und Personalentwicklung Einfluss nehmen.<sup>133</sup> Ziel ist die Vermeidung von Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnisse vor allem im Einzelfall. Machtinstrument ist das gesetzliche Zustimmungserfordernis zahlreicher standardisierter Fallgruppen. Aufgrund dieser passiven Vetorechte kann die Verwaltungsleitung ihre Organisations- und Personalentscheidungen grundsätzlich nur im Konsens mit der Personalvertretung durchsetzen.<sup>134</sup> Die Personalvertretung ist in verschiedene Beschäftigtengruppen fragmentiert. Die Beschäftigtengruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter bilden gemeinsam den allgemeinen Personalrat. Daneben bestehen noch eine Jugend- und Auszubildendenvertretung, eine Schwerbehindertenvertretung und schließlich eine Gleichstellungsvertretung für die Interessen der weiblichen Beschäftigten.<sup>135</sup>

Beeinflusst werden die Kreispolitik und deren operativer „Kreiskonzern“ durch die Kreisbürgerschaft und deren Vereine sowie Verbände. Fundament der demokratischen Beteiligung der Kreisbürger bilden die Wahlen zu den Kreistagen.<sup>136</sup> Gewählt werden die Kandidaten nach den allgemeinen Wahlgrundsätzen.

Sie repräsentieren kommunalrechtlich nicht einen bestimmten Wahlkreis, sondern den gesamten Kreis analog der Ortsebene.<sup>137</sup> Im Zentrum der

131 Vgl. Seele, 1990, aaO, 112ff; KGSt, 1996, Erfahrungen der Kreise mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells, Materialien Nr. 1 sowie KGSt, 1993, Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5.

132 Vgl. Seele, ebenda und Mäding, Erhard, 1972, Innere Organisation der Kreisverwaltung, In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Der Kreis, Band 1, 195-197.

133 Vgl. Palm, Hermann, 2005, Verwaltungsreform und Mitbestimmung, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 297ff.

134 Vgl. ebenda.

135 Vgl. ebenda.

136 Vgl. Seele, 1990, aaO, 66ff und Püttner, 1972, aaO, 150ff.

137 Vgl. ebenda.

Kreispolitik soll die Wohlfahrt aller Gebietsteile des Kreises unabhängig von der örtlichen Zugehörigkeit des einzelnen Kreistagsabgeordneten stehen. Die Dominanz einzelner Gebietsteile in der Kreispolitik soll vermieden werden. Wahlvorschläge können von Einzelbewerbern, Wählergruppen und Parteien für das gesamte Kreisgebiet eingereicht werden.<sup>138</sup>

Die zentrale Rolle in der Kreispolitik spielen verstärkt seit 1970 die Parteien. Sie nominieren auf ihrem Kreisparteitag ihre Kandidaten für die Kreistagswahl und bestimmen auf ihrer Kreisverbandsebene die Ziele für die Kreispolitik. Im Zuge von Ausdifferenzierung und Spezialisierung des Kreistags bilden ihre Abgeordneten im Kreistag Fraktionsgemeinschaften.<sup>139</sup> Dadurch wurde der Trend zur Parlamentarisierung der Kreistagarbeit beschleunigt. Ebenso wie die Parteien versuchen auch andere Interessengruppen auf Kreisebene durch Bildung von Kreisverbänden und Kreisvereinen auf die Kreispolitik Einfluss zu nehmen. Das geschieht aber überwiegend mangels direkter politischer Verankerung auf informellem Wege in Gesprächsrunden mit Kreistagsmitgliedern, dem Landrat/Verwaltungsvorstand oder auch Verwaltungsmitarbeitern.<sup>140</sup>

Für die Bürgerschaft wurden die formalen Einflussmöglichkeiten in zwei Wellen institutionell und verfahrenstechnisch deutlich ausgebaut. Ausgangspunkt bildeten die sozialen Bewegungen der 1970er Jahre in Westdeutschland und die Systemtransformation nach 1990 in Ostdeutschland.<sup>141</sup> Die Bürgerschaft kann gegenwärtig flächendeckend direkt über Bürgerversammlungen, -antrag, -begehren und -entscheid auf die Kreispolitik Einfluss nehmen. Auch wurde die Direktwahl der Landräte in allen Bundesländern eingeführt.<sup>142</sup> Ferner gibt es die Möglichkeit als sachkundiger Bürger beratend in den Arbeitsausschüssen des Kreistages oder indirekt über Beiräte mitzuwirken.<sup>143</sup> Ausländer haben in den meisten Bundesländern einen eigenen Ausländerbeirat. In Nordrhein-Westfalen besitzen sie sogar ab dem 18. Lebensjahr das aktive Wahlrecht.<sup>144</sup>

Für den Kreis als Gemeindeverband spielen bei der Gestaltung der Kreispolitik die kreisangehörigen Gemeinden eine wichtige Rolle. Da der Kreis als eigenständige Gebietskörperschaft direktdemokratisch legitimiert ist, besit-

138 Vgl. ebenda.

139 Vgl. Seele, ebenda, 83ff und Janning, Hermann, 1998, Kreispolitik und Kreisverwaltung. In: Wollmann, Helmut/Roth, Roland, Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 76ff.

140 Vgl. Bogumil/Holtkamp, 2006, aaO, 222-223 und Wagener, 1972a, aaO, 66-67.

141 Vgl. Bogumil/Holtkamp, 2006, aaO, 35-37, 44-47 und Wollmann, Helmut, 1998, Kommunalpolitik zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern? In: Wollmann, Helmut/Roth, Roland, Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 37ff.

142 Vgl. Aktuelle Fassungen der Kreisordnungen der Bundesländer mit Stand 21.10.2008.

143 Vgl. Gern, 2003, aaO, 581ff und Seele, 1990, aaO, 84-85.

144 Vgl. Gern, 2003, aaO, 360-362.

zen die Gemeinden keine direkten formalen Einflussmöglichkeiten auf die Kreispolitik. Bestrebungen sie über Bürgermeisterausschüsse, Bürgermeisterräte oder Bürgermeisterbänke zu beteiligen, sind aus verfassungsrechtlichen Gründen gescheitert.<sup>145</sup> Die einzige Ausnahme bildet gegenwärtig der kommunalrechtlich als Kreis definierte Regionalverband Saarbrücken. Er verfügt neben der Regionalversammlung (Kreistag) über einen Kooperationsrat aus den Bürgermeistern und gewählten Vertretern der verbandsangehörigen Gemeinden sowie Vertretern der Fraktionen der Regionalversammlung.<sup>146</sup> Ihren Einfluss können die kreisangehörigen Gemeinden grundsätzlich also nur indirekt-informell ausüben. Das geschieht offiziell über Bürgermeisterkonferenzen oder Bürgermeisterrunden und inoffiziell über die Kreistagsabgeordneten des jeweiligen Ortes.

Der Kreistagsabgeordnete befindet sich also systembedingt partiell in einem Interessenkonflikt zwischen seinem allgemeinen kreisbezogenen Mandat und seiner Verwurzelung in der kreisangehörigen Heimatgemeinde.<sup>147</sup> Damit dieser Konflikt nicht dauerhaft zu Gunsten des Ortsbezugs aufgelöst wird, enthalten ein Teil der Kreisordnungen in den Bundesländern Unvereinbarkeitsregelungen (Inkompatibilitätsregelungen).<sup>148</sup> Insoweit sind neben den Beschäftigten der Kreisverwaltung selbst sowie den Mitarbeitern von deren Behördenaufsicht sowie deren Rechnungsprüfung die hauptamtlichen Bürgermeister der kreisangehörigen Ortsverwaltungen von der Ausübung eines Kreistagsmandates ausgeschlossen.<sup>149</sup> Demgegenüber ist eine Inkompatibilität zwischen Kreistags- und Gemeindevorstand nicht vorgesehen.

Regelmäßig kommt es deshalb zur sogenannten Kumulation politischer Ämter: Kreistags- und Gemeindevorstand sowie kommunalpolitische Leitungspositionen werden parallel ausgeübt und faktisch miteinander verbunden. Aufgrund der generellen Stabilität der politischen Mandatskonzentration kann der Einfluss der Gemeindeebene auf die Kreisebene indirekt als gut gesichert gelten.<sup>150</sup> Insgesamt betrachtet ist das Verhältnis der Hauptakteure auf Kreisebene von der Dominanz des Landrates und vor allem seines leis-

145 Vgl. Püttner, 1972, aaO, 146-150 und

146 Vgl. §§ 211-211a Kommunales Selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes (KSVG) vom 27.06.1997 zuletzt geändert am 14.05.2008.

147 Vgl. Schulenburg, Klaus, 2001, Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme, 287ff.

148 Vgl. Seele, 1990, aaO, 66-69 und Püttner, 1972, aaO, 146-150. Im Detail, aber die Kompatibilität befürwortend, Zerr, Michael, 2005, Bürgermeister im Kreistag. Empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg.

149 Vgl. z.B. Kreisordnungen von Niedersachsen § 30a und Schleswig-Holstein § 26a; Stand: 21.10.2008.

150 Vgl. Schulenburg, 2001, aaO, 108ff.

tungsstarken Verwaltungsapparates geprägt.<sup>151</sup> Bewirkt wurde diese Entwicklung vor allem durch wachsende Aufgabenkomplexität, Normierungsdichte, Standardisierung und staatliche Einbindung des Kreises.

Der Verwaltungsaufwand ist dadurch in quantitativer aber auch in qualitativer Hinsicht stetig gestiegen. Die Einflussosphäre für die traditionelle ehrenamtliche Steuerung der Kreisselbstverwaltung durch den Kreistag und den Kreisausschuss hat sich demgegenüber immer weiter reduziert.<sup>152</sup> Lag der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung noch im 19. Jahrhundert weitestgehend im ehrenamtlichen Bereich und bei wenigen hauptamtlichen Generalisten, so hat sich das Verhältnis bis in die Gegenwart hinein zu Gunsten der Fachspezialisten aus der Hauptamtsverwaltung verschoben.

Sie haben nicht nur die gesamte operative Aufgabenerledigung übernommen, sondern nehmen auch Einfluss auf die strategische kreispolitische Steuerung. Die Beschlussvorlagen und alternativen Entscheidungsoptionen werden im Prinzip von ihnen unter Einbeziehung der Eliten aus den Ausschüssen des Kreistages vorbereitet.<sup>153</sup> Die Ausgliederung von öffentlichen Leistungen an privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierte selbständige Aufgabenträger hat diesen Trend zum hauptamtlich dominierten Fachexpertentum noch verstärkt.

Zur Aufrechterhaltung seiner Agenda-Setting- und Kontrollfunktion hat sich auch der Kreistag durch Binnendifferenzierung, Professionalisierung, Spezialisierung und Ausweitung der Gremienarbeit angepasst.<sup>154</sup> Im Ergebnis hat sich der Kreistag weitestgehend faktisch in ein Kreisparlament verwandelt. Dem entspricht auch die selektive Sozialstruktur der Mandatsträger.

So wird die Kreistagarbeit schwerpunktmäßig durch höher Gebildete mit großem Zeitbudget ausgeübt (z.B. Lehrer, Beamte und besonders Rentner).<sup>155</sup> Im Verhältnis zu den übrigen Kreisakteuren hat der Landrat aus der Perspektive der Kreistagmitglieder eindeutig die größte Bedeutung. Wesentlich dafür ist seine Funktion als Leiter der Staatsverwaltung im Kreis und deren (wachsende) Dominanz im Aufgabengefüge des Kreises. Die Einführung der Direktwahl des Landrates hat im Vergleich zur Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters dagegen kaum eine Machtverschiebung bewirkt.<sup>156</sup>

Der Einfluss der Kreisvereine und Kreisverbände ist generell dann umso größer, je besser er organisiert und mit Ressourcen ausgestattet ist. Es dominiert der Einfluss von Kreisorganisationen der Parteien, Wirtschafts-

151 Vgl. ebenda, 323ff.

152 Vgl. Püttner, 1972, aaO, 139ff.

153 Vgl. Janning, 1998, aaO, 76ff.

154 Vgl. ebenda und Bogumil/Holtkamp, 2006, 220-225.

155 Vgl. Schulenburg, 2001, aaO, 65-86.

156 Vgl. ebenda, 246ff.

und Wohlfahrtsverbände. Kleineren Gruppierungen gelingt es kaum auf Kreisebene überörtliche Sach- und Finanzinteressen durchzusetzen.<sup>157</sup> Direkte Bürgerbeteiligung in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie moderne Elemente der kooperativen Demokratie scheinen für die Kreispolitik bisher keine große Rolle zu spielen. Die Kreispolitik berührt den Kreisbürger dafür zu selten direkt.<sup>158</sup>

#### 1.2.4 Kreisgebiet und Regionalisierung

Für den Kreis als gebietskörperschaftlich verfassten Verwaltungsträger bildet das Hoheitsgebiet die Ausgangsbasis und die räumliche Grenze sämtlicher Aktivitäten. Verwaltungsrechtlich gesehen kann bzw. muss der Kreis sowohl als Gemeindeverband wie auch als untere Staatsbehörde seine Aufgaben nur im Rahmen seiner überörtlichen Zuständigkeit und damit auf seinem Kreisgebiet ausüben. Der konkreten organisatorischen Gestaltung der verschiedenen Leistungsprozesse sind somit Grenzen gesetzt (z.B. dem Grad der Aufgabenverlagerung im Rahmen von Kreisk Kooperationen und Zusammenarbeit mit Privaten).<sup>159</sup>

Das Kreisgebiet umfasst dabei alle kreisangehörigen Gemeindegebiete und die gemeindefreien Gebiete (soweit es sie noch gibt).<sup>160</sup> Das Stadtgebiet der kreisfreien Städte (auch mitunter Stadtkreise genannt) gehört nicht zum Hoheitsgebiet des Kreises. Generell ist jedes Kreisgebiet exakt von anderen Kreisgebieten umgeben. Eine Ausnahme bilden nur die Kreise, deren Gebietsgrenze gleichzeitig die Nationalstaatsgrenze bildet. Das deutsche Staatsgebiet ist somit lückenlos mit einem Kreisnetz überspannt.<sup>161</sup>

Innerhalb seines Gebietes hat der Kreis das Recht und die Pflicht Aufgaben des „eigenen und übertragenen Wirkungskreises“ wahrzunehmen. Bezugssubjekte des Aufgabenvollzuges und der Leistungserbringung sind insoweit alle Personen, die sich auf dem Kreisgebiet befinden. Insbesondere sind das die kreisangehörigen Einwohner und Bürger, die gegenüber dem Kreis besondere Rechte und Pflichten besitzen (genannt werden soll hier nur das aktive und passive Wahlrecht).

157 Vgl. ebenda, 252ff.

158 Vgl. Franke-Polz, Tobias, 2005, Direkte Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern. In: Koste, Andreas, Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 158; Schulenburg, ebenda, 185ff und Janning, 1998, aaO, 81.

159 Vgl. Mäding, 1972, aaO, 191-193 und Nierhaus, 2003a, aaO, S. 174ff. sowie Thieme, Werner, 1984, Verwaltungslehre, 172ff.

160 Im engeren Sinne sind das alle vermessenen und beim staatlichen Katasteramt eingetragenen Flurstücke.

161 Vgl. Mäding, 1972, aaO, 191-193.