

Der bayerische Landkreis

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein tragender Bestandteil des demokratischen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bundesländer. Die Erfüllung der Daseinsvorsorge für die Bürger wäre ohne kommunale Selbstverwaltung undenkbar. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Bestrebungen der Europäischen Kommission, die kommunale Selbstverwaltung bei der Daseinsvorsorge unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten einzuschränken. Die kommunale Selbstverwaltung war wesentliches Fundament für die Bundesrepublik Deutschland, sowohl beim Aufbau nach dem Zweiten Weltkrieg als auch bei der Wiedervereinigung. Dabei haben die bayerischen Landkreise eine entscheidende Rolle gespielt.

Wesen und rechtliche Stellung

Die 71 bayerischen Landkreise mit Einwohnerzahlen zwischen rd. 67.000 und 325.000 sind durch Art. 28 Grundgesetz und Art. 10 Bayerische Verfassung als Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung institutionell garantiert. Art. 1 Landkreisordnung definiert die Landkreise näher als „Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten“. Mitglieder der Gebietskörperschaft Landkreis sind unmittelbar alle Kreisbewohner, die im Kreisgebiet – Gesamtfläche der dem Landkreis zugeteilten Gemeinden und gemeindefreien Gebiete – wohnen.

Zwar garantiert die Verfassung den Landkreisen nicht ausdrücklich eine „Allzuständigkeit“ für die Erfüllung überörtlicher Angelegenheiten, so wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz den Gemeinden eine Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuweist. Dennoch haben die Landkreise eine institutionelle Selbstverwaltungsgarantie „nach Maßgabe der Gesetze“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), d. h. der Gesetzgeber ist gehalten, den Landkreisen ein Aufgabenfeld von substanziellem Gewicht zur eigenverantwortlichen Erfüllung einzuräumen. Der bayerische Gesetzgeber hat den Landkreisen in Artikel 1, 4 und 5 Landkreisordnung das Recht zur Erledigung aller überörtlicher Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht, eingeräumt. Somit kommt der Aufgabenkreis der Landkreise einer gesetzlich eingeräumten faktischen „Allzuständigkeit“ für den überörtlichen, auf das Kreisgebiet beschränkten nichtstaatlichen Aufgabenbereich gleich. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs kann eine ursprünglich örtliche Aufgabe mit der Zeit überörtliche Bedeutung erlangen und sich dadurch die ursprüngliche Zuständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden auf den Landkreis verlagern. Im Übrigen dürfen nach Art. 4 Abs. 1 Landkreisordnung die Landkreise auch diejenigen ansonsten gemeindlichen Aufgaben als Kreisaufgaben erfüllen, die (z. B. wegen ihres flächenhaften Charakters) generell das Leistungsvermögen aller kreisangehörigen Gemeinden übersteigen.

Die Wahrnehmung der auf das Kreisgebiet bezogenen öffentlichen Aufgaben aus eigenem Recht ist ein wesentliches Merkmal der Gebietskörperschaft Landkreis. Mit Hilfe seiner Personal-, Organisations- und Finanzhoheit sorgt der bayerische Landkreis dafür, dass seiner Bevölkerung gleichwertige Lebensverhältnisse ermöglicht werden. Im ländlichen Raum, der jedenfalls mit den ländlich geprägten Landkreisen gleichzusetzen ist, lebt der Großteil der bayerischen Bevölkerung. Zwar gehen Gemeinde- und Landkreisordnung grundsätzlich von einer Trennung der Gemeinde- und Landkreisaufgaben aus und weisen den Landkreisen nicht ausdrücklich eine allgemeine Aufgabe zu, die unterschiedliche Leistungskraft und Leistungswilligkeit ihrer einzelnen kreisangehörigen Gemeinden auszugleichen. Eine Art „Leit- und Ausgleichsfunktion“ im Sinne einer Vorbildfunktion und einer behutsamen Unterstützung der gemeindlichen Ebene ohne Beeinträchtigung deren Selbstverwaltungsrechts ist aber seit langem Verwaltungswirklichkeit und hat sich in der Vergangenheit in vielen Bereichen, wie z. B. in der Erwachsenenbildung, bei den Musikschulen, in der Sportförderung oder in der Heimatpflege bewährt.

Das Landratsamt

Das Landratsamt ist nicht nur Kreisbehörde und damit die Behörde für den Vollzug der Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises. In seiner Doppelnatur ist es zugleich auch untere staatliche Verwaltungsbehörde. Im Bereich der Hoheitsverwaltung sind sogar die meisten Verwaltungsgeschäfte bei einem Landratsamt staatlich. Beispiele hierfür sind die Bauaufsicht, die Kraftfahrzeugzulassung, das Straßenverkehrswesen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, das Ausländerwesen, der Immissionsschutz und das Wasserrecht. Der Landkreis als Selbstverwaltungsträger ist beim Vollzug dieser staatlichen Aufgaben rechtlich nicht beteiligt, der Landrat dagegen schon, weil er in Doppelfunktion auch Leiter des Landratsamts als Staatsbehörde ist. Als Sachaufwandsträger für die Behörde Landratsamt kann der Landkreis allerdings die Büroorganisation beeinflussen.

Der Sach- und Personalaufwand bedeutet in der Praxis eine erhebliche, durch den Finanzausgleich nur teilweise abgedeckte finanzielle Belastung der Landkreise. Immerhin wachsen aber auf diese Weise kommunale Selbstverwaltung und Staatsverwaltung auf der Kreisebene zusammen. Damit wird der historische Dualismus zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung überwunden: Die kommunale Seite erhält den Blick für die gesamtstaatliche Verantwortung, die staatliche Seite das Verständnis für kommunale Selbstverwaltung und die konkreten Belange des Bürgers.

Kreisaufgaben

Art. 10 Bayerische Verfassung und Art. 5 und 6 Landkreisordnung unterscheiden ähnlich wie bei den Gemeinden auch bei den Landkreisen zwischen **eigenen Angelegenheiten** – eigener Wirkungskreis – und **übertragenen Angelegenheiten** – übertragener Wirkungskreis. Der eigene Wirkungskreis umfasst die Angelegenheiten der durch das Kreisgebiet begrenzten überörtlichen Gemeinschaft; hier handeln die Landkreise im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben grundsätzlich nach eigenem Ermessen und sind hierbei nur der staatlichen Rechtsaufsicht (über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns) unterworfen. Im übertragenen Wirkungskreis erfüllen die Landkreise dagegen staatliche Aufgaben, die ihnen das Gesetz zur Besorgung im Auftrag des Staates zugewiesen hat; insoweit sind die Landkreise auch der staatlichen Fachaufsicht unterworfen, die das Ermessen des Landkreises überprüfen und durch Weisungen beeinflussen kann. Gleichwohl sind auch die übertragenen Aufgaben echte Selbstverwaltung, d. h. der Landkreis wird hierbei als Gebietskörperschaft und nicht nur als „verlängerter Arm des Staates“ tätig.

Eigener Wirkungskreis

Der eigene Wirkungskreis ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Erfüllung von **Pflichtaufgaben** und **freiwilligen Aufgaben**. Auch wenn der Landkreis bei einer Pflichtaufgabe nicht mehr über das „Ob“ entscheiden kann, bleibt ihm auch in diesen Fällen im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen die Entscheidung über das „Wie“ der Aufgabenerledigung vorbehalten. Pflichtaufgaben sollen grundsätzlich vor den freiwilligen Aufgaben erfüllt werden; diese Unterscheidung ist aber mehr rechtlicher Natur und wird der struktur- oder gesellschaftspolitischen Bedeutung der jeweiligen Aufgabe nicht immer gerecht, z. B. wenn es um die Frage geht, ob mit bestimmten vorhandenen Mitteln erst eine Kreisstraße als Pflichtleistung oder eine kulturelle Einrichtung als freiwillige Leistung ausgebaut werden soll.

Zu den **Pflichtaufgaben** zählen beispielsweise die Schulaufwandsträgerschaft für Gymnasien, Realschulen, berufliche Schulen und Förderschulen, der Betrieb von Krankenhäusern, das Hinwirken auf bedarfsgerechte Vorkhaltung von Alten- und Pflegeheimen, die Förderung der Pflegeeinrichtungen und der Bau von Kreisstraßen, die Abfallwirtschaft sowie die örtliche Sozial- und Jugendhilfe und das Betreuungswesen.



Zu den **freiwilligen Aufgaben** der Landkreise gehören beispielsweise die Förderung oder Trägerschaft von Einrichtungen der Erwachsenenbildung und von überörtlichen Büchereien, die Kulturpflege (z. B. Museen, Denkmäler, Musikschulen und Chöre, überörtliche Heimatpflege), die Sportförderung für überörtliche Einrichtungen und im Rahmen der Jugendarbeit oder der öffentliche Personennahverkehr. Die freiwilligen Aufgaben, bei deren Erfüllung der Landkreis einen uneingeschränkten Ermessensspielraum hat, stellen den wichtigsten Teil der „echten“ Selbstverwaltung der Landkreise dar. Die kommunale Finanznot schränkt die Möglichkeit, freiwillige Aufgaben zu erfüllen, zunehmend ein.

Übertragener Wirkungskreis

Übertragene Aufgaben der Landkreise sind insbesondere der Erlass von Verordnungen, der Rettungsdienst (im Zusammenwirken mit den Rettungsdienstorganisationen), soziale Leistungen nach dem Wohngeldgesetz, das Unterhaltssicherungsgesetz und das Grundsicherungsgesetz als auch die Sachaufwandsträgerschaft für das Landratsamt als Staatsbehörde.

Im Vergleich zu den eigenen Aufgaben des Landkreises und erst recht im Vergleich zu den staatlichen Aufgaben des Landratsamtes ist der Bereich der übertragenen Aufgaben des Landkreises verhältnismäßig klein. Dagegen führen die kreisfreien Städte auch diejenigen Aufgaben als kommunale Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises aus, die auf der Kreisebene vom Landratsamt als Staatsaufgaben erledigt werden.

Kreisorgane

Als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts handelt der Landkreis durch seine Organe Kreistag, Kreisausschuss, sonstige beschließende Ausschüsse des Kreistages und durch den Landrat.

Der **Kreistag** ist das wichtigste Organ des Landkreises. Er ist die Vertretung der Kreisbürger und wird von ihnen auf die Dauer von sechs Jahren gewählt. Die Zahl der Kreisräte beträgt in Landkreisen bis zu 75.000 Einwohnern 50, bis zu 150.000 Einwohnern 60 und mit mehr als 150.000 Einwohnern 70. Der Kreistag entscheidet über alle wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten des Landkreises im eigenen und übertragenen Wirkungskreis, soweit er nicht den Kreisausschuss allgemein für zuständig erklärt hat und nicht bestimmte Aufgaben auf weitere (beschließende) Ausschüsse oder auch dem Landrat (über die ihm ohnehin schon gesetzlich zustehenden Aufgaben hinaus) zur selbstständigen Erledigung übertragen hat und soweit nicht der Landrat kraft Gesetzes (laufende Angelegenheiten, dringliche Anordnungen, unaufschiebbare Geschäfte) zuständig ist. Alle Landkreise haben die Zuständigkeit der beschließenden Ausschüsse und teilweise auch des Landrats in ihrer jeweiligen Geschäftsordnung näher geregelt.

Der wichtigste Ausschuss des Landkreises, der **Kreisausschuss**, entlastet den für die Erledigung vieler Angelegenheiten zu großen und zu selten tagenden Kreistag dadurch, dass er die ihm vom Kreistag übertragenen Aufgaben erledigt und daneben die Verhandlungsgegenstände des Kreistages vorbereitet beziehungsweise vorberät.

Dem **Landrat** obliegt der Vollzug der Beschlüsse des Kreistages und seiner Ausschüsse. Daneben handelt er aber selbstständig als Organ für den Landkreis und erledigt in eigener Zuständigkeit alle laufenden und geheimzuhaltenden Angelegenheiten. Für die laufenden Angelegenheiten kann der Kreistag Richtlinien, insbesondere Wertgrenzen, für einzelne Geschäfte aufstellen. Der Landrat ist ein unmittelbar von den Kreisbürgern für sechs Jahre gewählter kommunaler Wahlbeamter auf Zeit. Er ist gesetzlicher Vertreter des Landkreises, führt den Vorsitz im Kreistag und seinen Ausschüssen und ist kraft Gesetzes Leiter des Landratsamtes sowohl in dessen Eigenschaft als Kreisbehörde als auch in dessen Eigenschaft als Staatsbehörde. Soweit er als Leiter des staatlichen

Landratsamtes handelt, ist er den unmittelbaren Weisungen der vorgesetzten staatlichen Dienststellen, jedoch nicht dem Kreistag unterworfen.

Diese Doppelfunktion des Landrats, verbunden mit seinem unmittelbaren politischen Mandat verleiht ihm eine Doppelstellung. Dabei ist er als Chef der Kreisverwaltung Vertreter der Kreisbevölkerung und als Leiter des staatlichen Landratsamtes Außenposten der Staatsverwaltung. In dieser bewährten Doppelfunktion zeigt sich die Bürgernähe der staatlichen Verwaltung. Die Verbindung kommunaler und staatlicher Interessen in der Person des Landrats dient letztlich der Erhaltung und Stärkung der Demokratie.

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Landkreisbürger über Angelegenheiten des **eigenen Wirkungskreises** des Landkreises einen **Bürgerentscheid** beantragen (Bürgerbegehren). Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Kreistagsbeschlusses. Die Bürgerinnen und Bürger werden dadurch jedoch nicht zu einem „Kreisorgan“. Sie stimmen nur über eine bestimmte Fragestellung mit „Ja“ oder „Nein“ ab und tragen für die Folgen ihrer Abstimmung keine Verantwortung im Gegensatz zu den kommunalen Mandatsträgern, die für die gesamte Verwaltung des Landkreises zuständig sind und ihr Handeln politisch, im Einzelfall auch rechtlich, gegenüber den Kreisangehörigen verantworten müssen.

Unternehmen des Landkreises

Seit 1.9.1998 haben die Landkreise die Möglichkeit, die Rechtsformen für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben grundsätzlich nach eigenem Ermessen zu wählen. Dies soll einer größeren Flexibilität und Leistungsfähigkeit im Management und einer besseren Wettbewerbsfähigkeit dienen. Der Landkreis kann ein Unternehmen, beispielsweise ein Kreiskrankenhaus, außerhalb seiner allgemeinen Verwaltung („Regiebetrieb“) unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen auch als „Eigenbetrieb“, als „selbstständiges Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts“ oder in den Rechtsformen des Privatrechts (z. B. als „GmbH“) betreiben. Die Wahl einer dieser Rechtsformen entbindet den Landkreis jedoch nicht grundsätzlich von der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben. Während beim Eigenbetrieb und beim selbstständigen Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts der Einfluss des Landkreises zumindest in Grundsatzangelegenheiten kraft entsprechender Regelungen der Landkreisordnung erhalten bleibt, müssen bei einer GmbH der Einfluss des Landkreises und der öffentliche Zweck des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung sichergestellt werden.

Kreisfinanzen

Die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben, die bei den Landkreisen weitgehend Pflichtaufgaben geworden sind, erfordert eine umfassende **Finanzhoheit** als Ausfluss aus dem Selbstverwaltungsrecht. Während den Gemeinden das Aufkommen aus den Realsteuern und ein Anteil an der Einkommensteuer garantiert wird, sieht das Grundgesetz für die Landkreise keine entsprechende, ausdrückliche Zuweisung eigener Finanzquellen vor. Da die Landkreise auch keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen haben, sind sie zum allergrößten Teil auf staatliche Zuweisungen (insbesondere den Finanzausgleich) und auf die Erhebung einer Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden angewiesen. Rund 40 % der Kreisumlage müssen die Landkreise wiederum als Bezirksumlage abführen.

Die fast ausschließliche Abhängigkeit der Kreishaushalte von den beiden Finanzierungsquellen Kreisumlage und staatliche Zuweisungen ist vom Selbstverwaltungsgedanken her bedenklich. Ein Ausweg wäre hier ein gesicherter Anteil der Landkreise an einer großen Steuer, etwa der Umsatzsteuer.

2003 ist die Bayerische Verfassung um das „Konnexitätsprinzip“ und das „Konsultationsverfahren“ ergänzt wor-



den. „Konnexitätsprinzip“ bedeutet, dass der Staat den Kommunen aller Ebenen einen finanziellen Ausgleich für finanzielle Mehrbelastungen schaffen muss, die durch die Übertragung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, durch die Verpflichtung zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis oder durch besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben (z. B. durch die Schaffung neuer „Standards“ in Richtlinien) entstehen. Zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips hat die Staatsregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden ein „Konsultationsverfahren“ vereinbart.

Seit 1.1.2007 ist aufgrund der Föderalismusreform I ein Aufgabendurchgriff des Bundes auf die Kommunen verboten. Neue bundesgesetzliche Aufgaben können grundsätzlich nur auf die Länder übertragen werden. Werden sie an die Kommunen weitergegeben, greift dann das Konnexitätsprinzip.

Geschichte

Im Jahr 1852 wurden die Landkreise als Selbstverwaltungseinrichtungen geschaffen. Mit dem „Gesetz, die Distriktsräte betreffend“ vom 28. Mai 1852 entstanden Distriktsgemeinden, Gemeindeverbände mit körperschaftlichen Rechten für jeden der damals 240 Landgerichtsbezirke. Bis 1919 veränderte sich deren Zahl nur geringfügig.

Die 1862 bei der Trennung von Justiz und Verwaltung im staatlichen Bereich geschaffenen 143 Bezirksämter mit dem Königlich Bayerischen Bezirksamtmann an der Spitze änderten nichts daran, dass die Distriktsgemeinden als Vorläufer der heutigen Landkreise im kommunalen Bereich weiter bestanden und dass es innerhalb eines Bezirks zwei, manchmal sogar drei oder vier Distriktsgemeinden gab.

Dies verdeutlicht die oft schwierige Unterscheidung zwischen dem Landkreis als kommunaler Gebietskörperschaft und dem Landkreis als Bereich der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde. Die Sprengel der bestehenden Distriktsgemeinden wurden erst 1919 den Grenzen der Bezirksamter angepasst. Dieser ersten Gebietsreform und der Umbenennung der Distriktsgemeinden in Bezirke folgte erst 1972 eine zweite Gebietsreform: Die nach 1945 nochmals von Bezirk in Landkreis umbenannten 143 Einheiten wurden auf die heutige Zahl von 71 verringert.

Die Entwicklungsgeschichte der bayerischen Landkreise beschreibt aber auch den mühevollen und weiten Weg zur echten Selbstverwaltung und zur Anerkennung dieser heute autonomen Gebietskörperschaften als ein der Staatsverwaltung gleichwertiges Element und damit letztlich auch den Weg des Untertanen zum Staatsbürger. Waren die bayerischen Distriktsgemeinden noch unmündig und standen in den wichtigsten Dingen unter Staatskuratel, so wurde den Bezirken als Vorläufer der heutigen Landkreise das Recht der Selbstverwaltung erst nach dem Ersten Weltkrieg zugestanden.