

TRUMPP · VON KOMOROWSKI



Landkreisordnung für Baden-Württemberg

Kurzkommentar

8. Auflage

 BOORBERG

Landkreisordnung für Baden-Württemberg

Kurzkommentar

Professor Eberhard Trumpp
Hauptgeschäftsführer a.D.
des Landkreistages Baden-Württemberg
Honorarprofessor an der Hochschule
für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Professor Dr. Alexis von Komorowski
Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Baden-Württemberg
Honorarprofessor an der Universität Stuttgart

8., aktualisierte Auflage, 2024

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

8., aktualisierte Auflage, 2024

ISBN 978-3-415-07549-8

© 1989 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Ashley – stock.adobe.com

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Plump Druck & Medien GmbH, Rolandsecker Weg 33, 53619 Rheinbreitbach

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

ERSTER TEIL

Wesen und Aufgaben des Landkreises

1. ABSCHNITT

Rechtsstellung

§ 1 Wesen des Landkreises

(1) ¹Der Landkreis fördert das Wohl seiner Einwohner, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei. ²Er verwaltet sein Gebiet nach den Grundsätzen der gemeindlichen Selbstverwaltung.

(2) Der Landkreis ist Körperschaft des öffentlichen Rechts.

(3) ¹Die Behörde des Landkreises ist das Landratsamt; es ist zugleich untere Verwaltungsbehörde. ²Als untere Verwaltungsbehörde ist das Landratsamt staatliche Behörde.

(4) Das Gebiet des Landkreises ist zugleich der Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde.

Anmerkungen

Die Landkreisordnung definiert das **Wesen des Landkreises** von seiner Aufgabenstellung her. Er fördert das Wohl seiner Einwohner*, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei. 1

Der Landkreis nimmt somit übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahr, die sich aus dessen **Subsidiarität** gegenüber den Gemeinden ergeben (vgl. § 2 Abs. 1¹; vgl. auch Anm. 1 zu § 2). 2

Der **Aufgabenbestand** der Landkreise nahm in der zurückliegenden Zeit erheblich zu. Der Gesetzgeber übertrug den Landkreisen immer wieder neue Aufgaben, bei deren Erfüllung die Gemeinden überfordert waren (z.B. die Abfallentsorgung und die Schülerbeförderungskostenerstattung). Damit hat das Gewicht der Aufgaben, für die die Landkreise unmittelbar gesetzlich zuständig sind (insbesondere Sozial-, Jugend- und Eingliede- 3

* Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und mit Blick auf die vom Gesetzgeber für die Landkreisordnung gewählte Sprachform wird im Kommentar verallgemeinernd das generische Maskulinum verwendet. Die entsprechenden Formulierungen gelten freilich gleichermaßen für alle Geschlechter; alle sind damit gleichberechtigt angesprochen.

** Paragrafenangaben ohne weitere Bezeichnung sind im Folgenden solche der Landkreisordnung.

rungshilfe, kommunale Trägerschaft im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Trägerschaft beruflicher Schulen und Sonderpädagogischer Bildungs- und Beratungszentren, Öffentlicher Personennahverkehr, Schülerbeförderungskostenerstattung, Kreisstraßen, Krankenhauswesen sowie Abfallentsorgung), erheblich zugenommen.

- 4 Es ist umstritten, ob den Landkreisen eine kreisspezifische, nämlich durch die Subsidiarität gegenüber den Gemeinden relativierte **Allzuständigkeit** zukommt. Einfachrechtlich wird man eine solche subsidiäre Universalität aus § 1 Abs. 1 – zumal i.V.m. § 2 Abs. 1 – ableiten können. Verfassungsrechtlich freilich bleibt es dabei, dass den Landkreisen die Selbstverwaltung nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs zukommt (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG; vgl. Anm. 8).
- 5 Besondere Bedeutung kommt der **Ausgleichsfunktion** zu, die als eine der wichtigsten Funktionen der Landkreise angesehen wird. Die Ausgleichsfunktion hat zum Ziel, einheitliche Lebensverhältnisse im Kreisgebiet herzustellen.
- 6 Der Ausgleichsfunktion wird zunächst über die **Kreisumlage**, die nach Maßgabe der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. § 35 Abs. 1 FAG) erhoben wird, Rechnung getragen.

Daneben lässt die Ausgleichsfunktion aber auch zu, dass der Landkreis aktiv über die Förderung einzelner Vorhaben der Gemeinden (**Förderprogramme**) die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse bewirkt.

Gegen derartige Förderprogramme wurden wegen der Konkurrenz zum kommunalen Finanzausgleich Bedenken erhoben. Diese Bedenken sind zumindest bei objektbezogenen Förderprogrammen unberechtigt. Der kommunale Finanzausgleich lässt insoweit für eine ergänzende Regelung durch die Landkreise Lücken.

Die Ausgleichsfunktion wird auch über Serviceleistungen der Landkreise (z.B. Wirtschaftsbeauftragte, Kreismedienzentrum, E-Government-Koordinatoren u.Ä.) bewirkt.

- 7 Abs. 2 erklärt den Landkreis zur **Körperschaft des öffentlichen Rechts**; im Gegensatz zu § 1 Abs. 4 GemO wird aber offengelassen, ob es sich um eine Personalkörperschaft (Gemeindeverband) oder um eine Gebietskörperschaft handelt.

Die Rechtsentwicklung ließ aber den Landkreis jedenfalls im Schwerpunkt zur **Gebietskörperschaft** werden. Dafür sprechen vor allem die Volkswahl des Kreistags (Art. 28 Abs. 1 GG) und die zahlreichen originären Aufgaben, die der Landkreis unmittelbar für die Bevölkerung erfüllt (vgl. oben Anm. 3).

Lediglich die Kreisumlage ist noch ein **Element des Gemeindeverbands**, das aber gegenüber den Merkmalen, die für die Gebietskörperschaft sprechen, zurücktritt.

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG besitzen die Landkreise im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das **Recht der Selbstverwaltung**. Es handelt sich hierbei um eine institutionelle Garantie, die nicht die Existenz jedes einzelnen Landkreises sicherstellt. Diese Garantie erstreckt sich darauf, dass im Verwaltungsaufbau Landkreise als öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte vorhanden sind. Diese müssen nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Volksvertretung besitzen. 8

Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG weist den Landkreisen keinen universellen Wirkungskreis zu. Ihr Aufgabenbereich wird vielmehr durch die Gesetze bestimmt.

Der Gesetzgeber ist aber bei der Aufgabenzuweisung an die Landkreise keineswegs völlig frei, sondern vielmehr verpflichtet, ihnen als Selbstverwaltungskörperschaften einen **Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben** einzuräumen. Daher ist der Landkreis auch gegen den Entzug von Aufgaben durch den Gesetzgeber (relativ) geschützt. Denn der Aufgabenentzug muss ein Mindestmaß an weisungsfreien Aufgaben unberührt lassen.

Bei Verletzung seines Selbstverwaltungsrechts kann der Landkreis die Verfassungsgerichte anrufen (vgl. Art. 76 LV und Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG). Für die Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem BVerfG ist im Hinblick auf deren Subsidiarität kein Raum, wenn der Landkreis die Verletzung seines Rechtes auf Selbstverwaltung durch ein formelles Landesgesetz rügt und ihm deshalb die kommunalrechtliche Normenkontrolle durch den VerfGH offensteht.

Das Landratsamt ist **Behörde des Landkreises**. Dieser ist verpflichtet, das erforderliche Personal bereitzustellen (§ 46 Abs. 1) und die Sachkosten zu tragen. 9

Das Landratsamt ist aber zugleich auch **untere Verwaltungsbehörde** (vgl. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG). 10

Die Aufgaben des Landratsamts als untere Verwaltungsbehörde sind entgegen den Regelungen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Stadtkreise und Großen Kreisstädte staatliche Aufgaben, die daher durch eine Staatsbehörde erfüllt werden. Deshalb ist das Landratsamt als untere Verwaltungsbehörde **Staatsbehörde** (Abs. 4). Eine Kommunalisierung der Staatsaufgaben hat insofern nicht stattgefunden.

Der Aufgabenbereich des Landratsamtes als untere staatliche Verwaltungsbehörde wurde durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz (GBl. 1994 S. 653) zum 1.7.1995 (durch Eingliederung der Veterinärämter, Gesundheitsämter und von Teilen der Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz) sowie durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) vom 1.7.2004 (GBl. S. 469), das zum 1.1.2005 in Kraft getreten ist, umfassend erweitert. Durch das VRG wurden die Staatlichen Schulämter, Ver-

messungsämter, Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung, Forstämter, Landwirtschaftsämter, Versorgungsämter, Gewässerdirektionen, Gewerbeaufsichtsämter und die Straßenbauämter aufgelöst und deren Aufgaben den Landratsämtern bzw. teilweise auch den Regierungspräsidien übertragen. Damit wurde die Einheit der staatlichen Verwaltung auf der unteren Verwaltungsebene nahezu ohne Ausnahme hergestellt.

Von diesem Prinzip wurde nach der Evaluierung der Verwaltungsreform, die von 2007 bis 2009 durchgeführt wurde, wieder teilweise abgewichen. So wurde die Schulaufsichtsverwaltung durch VRWG wieder aus den Landratsämtern herausgelöst und als neue Sonderbehörde eingerichtet (vgl. § 32 ff. SchG), obwohl es insoweit bedeutsame, koproduktiv zu bearbeitende Schnittstellen zu anderen Aufgabenfeldern der Landratsämter gibt, insbesondere zur Jugendhilfe.

Insbesondere wegen der nach Auffassung des Bundeskartellamtes unzulässigen gemeinsamen Vermarktung des Holzes aus dem Staatswald, dem Kommunal- und dem Privatwald wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Neuorganisation der Forstverwaltung Baden-Württemberg vom 21.5.2019 (GBl. S. 161) die Verwaltung und Bewirtschaftung des Staatswalds aus der Zuständigkeit der in die Landratsämter eingegliederten Forstämter herausgelöst und der Anstalt des öffentlichen Rechts ForstBW übertragen. Damit wurde nach 170 Jahren das Einheitsforstamt kurzerhand zerschlagen, obwohl der Bundesgerichtshof den einschlägigen Untersagungsbeschluss des Bundeskartellamtes lediglich aus formalen Gründen aufgehoben und dabei offen gelassen hatte, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Holzvermarktungspraxis des Landes Baden-Württemberg tatsächlich kartellrechtswidrig ist.

- 11 Das Landratsamt als Behörde des Landkreises und als staatliche untere Verwaltungsbehörde ist, obgleich janusköpfig (auch: zwittrig, hermaphroditisch), zu einer **kombinierten Einheitsbehörde** zusammengefasst.

Diese Zusammenfassung wird u. a. dadurch bewirkt, dass der kommunale Landrat im Wege der Organleihe auch Leiter der staatlichen unteren Verwaltungsbehörde ist, der Erste Landesbeamte den Landrat gleichfalls im Wege der Organleihe auch als Leiter des Landratsamts als Behörde des Landkreises vertritt und der Landrat die Organisationshoheit nicht nur über das Landratsamt als Behörde des Landkreises, sondern auch über die staatliche untere Verwaltungsbehörde ausübt und die Beamten gegenseitig austauschen kann (§ 56).

Das Gebiet des Landkreises ist deshalb auch deckungsgleich mit dem Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde (Abs. 4).

§ 2 Wirkungskreis

(1) ¹Der Landkreis verwaltet in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. ²Er hat sich auf die Aufgaben zu beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Einwohner des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen.

(2) Hat der Landkreis im Rahmen seines Wirkungskreises für die Erfüllung einer Aufgabe ausreichende Einrichtungen geschaffen oder übernommen, kann der Kreistag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder mit Wirkung gegenüber den Gemeinden beschließen, daß diese Aufgabe für die durch die Einrichtung versorgten Teile des Landkreises zu seiner ausschließlichen Zuständigkeit gehört.

(3) ¹Der Landkreis kann durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben). ²Werden neue Pflichtaufgaben auferlegt, sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. ³Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung des Landkreises, ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

(4) Pflichtaufgaben können dem Landkreis zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben); das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts.

(5) ¹In die Rechte des Landkreises kann nur durch Gesetz eingegriffen werden. ²Verordnungen zur Durchführung solcher Gesetze bedürfen, sofern sie nicht von der Landesregierung oder dem Innenministerium erlassen werden, der Zustimmung des Innenministeriums.

Anmerkungen:

Abs. 1 umschreibt den **Wirkungskreis** des Landkreises. Auch der Landkreis besitzt – jedenfalls in einfachrechtlicher Perspektive – Allzuständigkeit, die allerdings subsidiär gegenüber den Gemeinden ist (vgl. Anm. 4 zu § 1). Er verwaltet alle die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigenden Aufgaben (vgl. Anm. 2 zu § 1). Ob eine Aufgabe die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigt, ist nach verwaltungsorganisatorischen, wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Typologisch lassen sich mit Blick auf das Verhältnis zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden folgende **Kategorien von Kreisaufgaben** unterscheiden (vgl. dazu auch Anm. 2 zu § 1): Übergemeindliche Aufgaben gehen über das Gebiet einer Gemeinde hinaus und haben Auswirkungen auf mehrere Gemeinden (z.B. Öffentlicher Personennahverkehr). Ergänzungsaufgaben dienen dazu, Gemeinden im Falle mangelnder Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung zu unterstützen (z.B.

Kreismedienzentren). Ausgleichsaufgaben sind solche, die in der Unterstützung gemeindlicher Aufgabenerledigung bestehen und im Interesse gleichwertiger Lebensverhältnisse unterschiedliche Belastungen kompensieren (z.B. Zuschussgewährung). Daneben sind noch die originären Aufgaben zu nennen, also solche Aufgaben, ohne deren Wahrnehmung der Landkreis überhaupt nicht lebensfähig ist (z.B. Wahl der Kreisorgane, Organisations- und Personalverwaltung).

- 2 Der Landkreis hat sich grundsätzlich auf Aufgaben zu beschränken, die der **einheitlichen Versorgung und Betreuung der Einwohner** des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils desselben dienen. Damit soll ausgeschlossen werden, dass der Landkreis Einrichtungen vorhält, deren Einzugsbereich sich nur auf einzelne Gemeinden erstreckt. Dies verbietet sich schon deshalb, weil derartige Einrichtungen über die Kreisumlage von allen kreisangehörigen Gemeinden zu finanzieren wären.

- 3 Abs. 2 räumt den Landkreisen gegenüber den Gemeinden eine **Kompetenz-Kompetenz** ein, von der aber bisher kaum Gebrauch gemacht wurde. Gegen sie bestehen aber auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Voraussetzung für die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz ist, dass

- a) der Landkreis im Rahmen seines Wirkungskreises ausreichende Einrichtungen nicht nur beschlossenen, sondern geschaffen und
- b) mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller Mitglieder des Kreistags gegenüber den Gemeinden die ausschließliche Zuständigkeit des Landkreises festgestellt hat.

- 4 Die Aufgaben des Landkreises gliedern sich in:

- a) **Weisungsfreie Pflichtaufgaben** (Abs. 3); bei diesen Pflichtaufgaben ohne Weisungsrecht legt der Gesetzgeber nur das „Ob“, nicht aber das „Wie“ der Aufgabenerfüllung durch den Landkreis fest. Pflichtaufgaben können nur durch Gesetz übertragen werden (Art. 71 Abs. 3 LV).
Pflichtaufgaben in diesem Sinn sind z.B. die als Träger der beruflichen Schulen sowie der Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (§ 28 Abs. 3 SchG), als Straßenbaulastträger für die Kreisstraßen (§ 43 Abs. 2 StrG), als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger insbesondere für Abfälle aus privaten Haushaltungen (§ 20 KrWG i.V.m. § 6 Abs. 1 LKreiWiG), als örtlicher Träger sowohl der Sozialhilfe (§ 1 AGSGB XII – BW) als auch der Jugendhilfe (§ 1 LKJHG), als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 1 AGSGB II) und der Eingliederungshilfe (§ 1 AGSGB IX), als Betreuungsbehörde (§ 1 AG BtG), ferner die Schülerbeförderungskostenerstattung (§ 18 FAG), die subsidiäre Pflichtträgerschaft für das Krankenhauswesen (§ 3 Abs. 1 LKHG) oder die Versorgung mit leistungsfähigen Einrichtungen des Rettungsdienstes (§ 2 Abs. 3 RDG).
- b) **Weisungsaufgaben** (Abs. 4); bei diesen Pflichtaufgaben nach Weisung kann die Aufsichtsbehörde auch im Einzelfall Weisungen über die Art und Weise der Erledigung erteilen. Der Umfang des Weisungsrechts

wird durch Gesetz bestimmt; typischerweise erklärt der Gesetzgeber das Weisungsrecht für unbeschränkt.

Hierzu zählen z.B. das Wohngeld (Abs. 1 und 2 Gesetz zur Ausführung des Wohngeldgesetzes), die Ausbildungsförderung (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AGBAföG) sowie die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (§ 1 Gesetz zur Durchsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes).

- c) **Freiwillige Aufgaben**, bei denen auch die Frage des „Ob“ der Aufgabenerfüllung in die Entscheidung des Landkreises gelegt ist. Der hierfür zur Verfügung stehende Spielraum wurde aber immer enger, da der Gesetzgeber zunehmend die Aufgabenbereiche der kommunalen Selbstverwaltung selbst regelte.

Freiwillige Aufgaben der Kreise liegen heute schwerpunktmäßig auf kulturellem und sozialem Gebiet sowie im Aufgabenfeld des öffentlichen Personennahverkehrs. Dass es sich um freiwillige Aufgaben handelt, wird teilweise sogar ausdrücklich geregelt, etwa im Hinblick auf die außerschulische Jugendbildung jenseits des SGB VIII (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Jugendbildungsgesetz), die Erwachsenenbildung (§ 2 Abs. 5 Weiterbildungsförderungsgesetz) sowie insbesondere den Öffentlichen Personennahverkehr (§ 5 ÖPNVG).

- d) Die **Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde** zählen nicht zu den Aufgaben des Landkreises. Sie sind Staatsaufgaben und werden vom Landratsamt als staatliche untere Verwaltungsbehörde wahrgenommen (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 2 und Anm. 10 zu § 1). Daher ist eine Mitwirkung des Kreistags nur in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen (z.B. § 15 Abs. 1 PolG) vorgesehen; im Übrigen kann der Landrat ihn lediglich hören (§ 54).

In einfachgesetzlicher Fortführung von Art. 71 Abs. 3 LV bestimmt Abs. 3 Satz 2, dass bei der Übertragung von Pflichtaufgaben Bestimmungen über die **Kostendeckung** zu treffen sind und bei Mehrbelastungen ein finanzieller Ausgleich geschaffen werden muss. 5

Dies geschieht über den kommunalen **Finanzausgleich**. Danach erhalten die Landkreise insbesondere

- a) Schlüsselzuweisungen nach dem Schlüssel der mangelnden Steuerkraft (§ 8 FAG);
- b) Zuweisungen nach § 11 FAG, die hauptsächlich die Kosten der unteren Verwaltungsbehörde abdecken sollen;
- c) Sachkostenbeiträge zur Abdeckung der sächlichen Schulkosten (§ 17 FAG);
- d) die Erstattung der Schülerbeförderungskosten (§ 18 FAG);
- e) laufende Zuweisungen für die Unterhaltung sowie den Neu-, Um- und Ausbau der Kreisstraßen (§ 25 FAG);
- f) Komplementärzuschüsse zu Bundesförderungen im Bereich von kommunalem Straßenbau und ÖPNV (§ 27 Abs. 2 FAG);
- g) Zuweisungen für in der Kindertagespflege betreute Kinder (§ 29c FAG).

Daneben sind ihnen die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer in Höhe von derzeit 38,85 Prozent (§ 11 Abs. 2 FAG) und die Gebühren der staatlichen unteren Verwaltungsbehörde (§ 11 Abs. 3 FAG) überlassen.

- 6 In die Rechte der Landkreise kann nur durch Gesetz eingegriffen werden. Allerdings müssen derartige Eingriffe das Selbstverwaltungsrecht der Kreise aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG wahren. So ist die Institution Kreis als politische Einheit garantiert; eine gesetzgeberische Abschaffung der Kreisebene wäre verfassungswidrig (sog. **institutionelle Rechtssubjektsgarantie**). Ferner muss den Kreisen zum einen ein Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben, sodass dem gesetzlichen Aufgabenentzug in dieser Hinsicht gewisse, wenn auch äußerst weite Grenzen gesetzt sind; zum anderen hat der Gesetzgeber, wenn er die eigenverantwortliche Wahrnehmung einer Aufgabe beschränkt, die den Kreisen gesetzlich als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen ist, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und insofern insbesondere sicherzustellen, dass der Eingriff durch ein übergeordnetes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist (sog. **obj. Rechtsinstitutionsgarantie**). Diese Gewährleistungsgehalte des kreislichen Selbstverwaltungsrechts auf dem Rechtsweg durchsetzen zu können, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 2 jedem einzelnen Kreis (sog. **subjektive Rechtsstellungsgarantie**).

§ 3 Satzungen

(1) ¹Der Landkreis kann die weisungsfreien Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit die Gesetze keine Vorschriften enthalten. ²Bei Weisungsaufgaben können Satzungen nur dann erlassen werden, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist.

(2) Wenn nach den Vorschriften dieses Gesetzes eine Hauptsatzung zu erlassen ist, muß sie mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Kreistags beschlossen werden.

(3) ¹Satzungen sind öffentlich bekanntzumachen. ²Sie treten am Tage nach der Bekanntmachung in Kraft, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist. ³Satzungen sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.

(4) ¹Satzungen und andere Rechtsvorschriften des Landkreises, die unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften dieses Gesetzes oder auf Grund dieses Gesetzes zustande gekommen sind, gelten ein Jahr nach der Bekanntmachung als von Anfang an gültig zustande gekommen. ²Dies gilt nicht, wenn

1. die Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzung, die Genehmigung oder die Bekanntmachung der Satzung oder der anderen Rechtsvorschriften des Landkreises verletzt worden sind,

2. der Landrat dem Beschluss nach § 41 wegen Gesetzeswidrigkeit widersprochen hat oder wenn vor Ablauf der in Satz 1 genannten Frist die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss beanstandet hat oder die Verletzung der Verfahrens- oder Formvorschrift gegenüber dem Landkreis unter Bezeichnung des Sachverhalts, der die Verletzung begründen soll, schriftlich oder elektronisch geltend gemacht worden ist.

³Ist die Verletzung nach Satz 2 Nr. 2 geltend gemacht worden, so kann auch nach Ablauf der in Satz 1 genannten Frist jedermann diese Verletzung geltend machen. ⁴Bei der Bekanntmachung der Satzung oder der anderen Rechtsvorschriften des Landkreises ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften und die Rechtsfolgen hinzuweisen.

Anmerkungen

Zum Selbstverwaltungsrecht der Landkreise zählt auch die **Satzungshoheit**. Im Bereich der weisungsfreien Angelegenheiten ist sie unbeschränkt. Bei Weisungsaufgaben (vgl. Anm. 4 zu § 2) können Satzungen nur erlassen werden, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist (Abs. 1 Satz 2). Besonders hervorgehoben ist die Hauptsatzung, in der wichtige Verfassungsfragen (z.B. Einrichtung des Ältestenrats und von beschließenden Ausschüssen) geregelt werden. 1

Man unterscheidet **Pflichtsatzungen** und **freiwillige Satzungen**. Zu den Pflichtsatzungen, die jeder Landkreis erlassen muss, zählen die Bekanntmachungssatzung und die Haushaltssatzung. 2

Beim **Zustandekommen einer Satzung** unterscheidet man folgende Verfahrensschritte: 3

- a) **Satzungsinitiative**, die in der Regel die Verwaltung ergreift, die aber auch aus der Mitte des Kreistags heraus erfolgen kann.
- b) In Einzelfällen bedarf es einer öffentlichen **Auslegung** (vgl. für die Haushaltssatzung § 81 Abs. 3 GemO).
- c) Nach Vorberatung im zuständigen beschließenden Ausschuss und Beratung im Kreistag erfolgt die **Beschlussfassung** mit Stimmenmehrheit nach § 32 Abs. 6. Für die Hauptsatzung bedarf es einer qualifizierten Mehrheit aller Mitglieder des Kreistags (Abs. 2).
- d) Die **Ausfertigung** (Unterzeichnung) der Satzung erfolgt durch den Landrat.
- e) Voraussetzung für das Wirksamwerden einer Satzung ist ihre **öffentliche Bekanntmachung**. Sie ist in § 1 DVO LKrO (abgedruckt im Anhang 1) geregelt und kann entweder durch Veröffentlichung in einem eigenen Amtsblatt des Landkreises, durch Einrücken in eine bestimmte, regelmäßig erscheinende Zeitung oder durch die Bereitstellung im Internet erfolgen.

Das Amtsblatt kann auch andere, nichtamtliche Nachrichten enthalten, muss aber bei der Herausgabe in der alleinigen Verantwortung des Landkreises stehen und darf ferner keine presseähnliche Berichterstattung über das gesellschaftliche Leben im Landkreis enthalten. Letzteres ist nach Auffassung des BGH mit dem aus der Verfassung abgeleiteten Grundsatz der Staatsferne der Medien nicht vereinbar. Bei Einrücken in eine Zeitung ist darauf zu achten, dass sich deren Erscheinungsgebiet mit dem Kreisgebiet im Wesentlichen deckt. Der Landkreis kann in der Satzung unter den drei Veröffentlichungsformen auswählen; im Interesse der Einwohner ist aber auf Kontinuität zu achten.

Bekannt zu machen ist der volle Wortlaut der Satzung einschließlich einer etwa erforderlichen Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Bei Plänen oder zeichnerischen Darstellungen ist eine **Ersatzbekanntmachung** nach § 1 Abs. 4 DVO LKrO (abgedruckt im Anhang 1) zulässig.

In besonderen Fällen kann auch die öffentliche Bekanntmachung in anderer geeigneter Weise durchgeführt werden (**Notbekanntmachung** nach § 1 Abs. 5 DVO LKrO – abgedruckt im Anhang 1).

- f) Satzungen sind der Aufsichtsbehörde **anzuzeigen** (Abs. 3 Satz 2). Ein Unterlassen der Anzeige hat keine Auswirkungen auf die Gültigkeit der Satzung.

In Einzelfällen bedarf es der Vorlage (vgl. § 48 i.V.m. § 81 Abs. 2 GemO: Haushaltssatzung oder § 48 i.V.m. § 92 Abs. 3 Satz 1 GemO: Veräußerung von Grundstücken) bzw. der Genehmigung (vgl. § 48 i.V.m. § 87 Abs. 2 Satz 1 GemO: Gesamtbetrag der Kreditaufnahme).

- 4 Unter den engen Voraussetzungen des § 41 Abs. 4 können Satzungen theoretisch auch vom Landrat im Wege der **Eilentscheidung** erlassen werden. Praktisch spielt dies aber deshalb keine Rolle, weil – auch angesichts der heutigen informationstechnischen Möglichkeiten – eine frist- und formlose Noteinberufung nach § 34 Abs. 5 Satz 3 eigentlich immer möglich sein dürfte.
- 5 Die Satzung **tritt** an dem von ihr genannten Tag bzw. am Tage nach der Bekanntmachung **in Kraft** (Abs. 3).

Satzungen können grundsätzlich auch **rückwirkend** in Kraft treten. Bei Satzungen, die keine belastenden Regelungen enthalten, ist dies immer zulässig.

Bei belastenden Satzungsregelungen ist zwischen der nach dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich verbotenen echten und der in der Regel zulässigen unechten Rückwirkung zu unterscheiden. Eine **echte Rückwirkung** liegt vor, wenn der Satzungsgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt eingreift (Rückbewirkung von Rechtsfolgen), wenn er also bspw. den Umlagesatz für einen Ver-