

Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LKrO)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 288), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2018 (GBl. S. 221)

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Wesen und Aufgaben des Landkreises	32
1. Abschnitt	
Rechtsstellung	32
§ 1 Wesen des Landkreises	32
§ 2 Wirkungskreis	36
§ 3 Satzungen	40
§ 4 Name, Sitz	43
§ 5 Wappen, Dienstsiegel	44
2. Abschnitt	
Gebiet des Landkreises	46
§ 6 Gebietsbestand	46
§ 7 Gebietsänderungen	47
§ 8 Rechtsfolgen, Auseinandersetzung	49
3. Abschnitt	
Einwohner des Landkreises	51
§ 9 Einwohner	51
§ 10 Wahlrecht	52
§ 11 Bestellung zu ehrenamtlicher Tätigkeit	55
§ 12 Ablehnung ehrenamtlicher Tätigkeit	57
§ 13 Pflichten ehrenamtlich tätiger Kreiseinwohner	60
§ 14 Ausschluss wegen Befangenheit	62
§ 15 Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit	68
§ 16 Einrichtungen	74
§ 17 Unterrichtung der Einwohner	77

Zweiter Teil

Verfassung und Verwaltung des Landkreises	80
1. Abschnitt	
Organe	80
§ 18 (Organe)	80
2. Abschnitt	
Kreistag	81
§ 19 Rechtsstellung und Aufgaben	81
§ 20 Zusammensetzung	84
§ 21 Amtszeit	86
§ 22 Wahlgrundsätze und Wahlverfahren	87
§ 23 Wählbarkeit	94
§ 24 Hinderungsgründe	95
§ 25 Ausscheiden, Nachrücken, Ergänzungswahl	98
§ 25a Folgen des Verbots einer Partei oder Wählervereinigung . . .	100
§ 26 Rechtsstellung der Kreisträte	102
§ 26a Fraktionen	104
§ 27 Mitwirkung im Kreistag	106
§ 28 Ältestenrat	107
§ 29 Einberufung der Sitzungen, Teilnahmepflicht	108
§ 30 Öffentlichkeit der Sitzungen	111
§ 31 Verhandlungsleitung, Geschäftsgang	113
§ 32 Beschlussfassung	115
§ 33 Niederschrift	119
§ 34 Beschließende Ausschüsse	120
§ 35 Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse	125
§ 36 Beratende Ausschüsse	127
§ 36a Veröffentlichung von Informationen	128
3. Abschnitt	
Landrat	130
§ 37 Rechtsstellung des Landrats	130
§ 38 Wählbarkeit	133
§ 39 Zeitpunkt der Wahl, Wahlverfahren, Amtsverweser	133
§ 40 Wahrung der Rechte von Landesbeamten	138
§ 41 Stellung im Kreistag und in den beschließenden Ausschüssen	138
§ 42 Leitung des Landratsamts	142

§ 43	Beauftragung, rechtsgeschäftliche Vollmacht.	145
§ 44	Verpflichtungserklärungen.	146
§ 45	Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten	147
4. Abschnitt		
	Bedienstete des Landkreises.	148
§ 46	Einstellung, Ausbildung.	148
§ 47	Stellenplan.	149
Dritter Teil		
Wirtschaft des Landkreises	150
§ 48	Anzuwendende Vorschriften	150
§ 49	Erhebung von Abgaben, Kreisumlage	155
§ 50	Fachbediensteter für das Finanzwesen.	161
Vierter Teil		
Aufsicht	163
§ 51	(Aufsicht).	163
Fünfter Teil		
Staatliche Verwaltung im Landkreis	169
§ 52	Personelle Ausstattung, Sachaufwand	169
§ 53	Rechtsstellung des Landrats als Leiter der unteren Verwaltungsbehörde	174
§ 54	Mitwirkung des Kreistags	175
§ 55	(weggefallen)	176
§ 56	Austausch von Beamten	176
§ 56a	Prüfer bei der Rechtsaufsichtsbehörde.	177
Sechster Teil		
Übergangs- und Schlussbestimmungen	178
1. Abschnitt		
	Allgemeine Übergangsbestimmungen	178
§ 57	Weisungsaufgaben	178
§ 58	Einrichtungen und Dienstgebäude.	179
2. Abschnitt		
	Schlussbestimmungen	179
§ 59	Sitz des Landratsamts	179
§ 60	Durchführungsbestimmungen	179
§ 61	Ordnungswidrigkeiten.	180
§ 62	(Inkrafttreten)	180

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:

- 1 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.
- 2 Der Landkreis nimmt somit übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahr, die sich aus dessen **Subsidiarität** gegenüber den Gemeinden ergeben (vgl. § 2 Abs. 1*).
- 3 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 Abfallbeseitigung und die Schülerbeförderungskostenerstattung). Damit hat das Gewicht der Aufgaben, für

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

die die Landkreise unmittelbar gesetzlich zuständig sind (Sozial- und Jugendhilfe, Berufsschulen, Schülerbeförderungskostenerstattung, Kreisstraßen, Krankenhauswesen oder Abfallbeseitigung), erheblich zugenommen.

Es ist umstritten, ob § 1 eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung an die Landkreise enthält. Selbst wenn man die Frage verneinen sollte und den Subsidiaritätsgrundsatz für die Kompetenz des Landkreises anwendet, stellt aber diese Vorschrift eine Leitlinie dar, die der Auslegung der Vorschriften der LKrO zu Grunde zu legen ist. 4

Besondere Bedeutung besitzt die **Ausgleichsfunktion**, die das BVerwG (DVBl 1958, 616, 618) als eine der wichtigsten Funktionen der Landkreise bezeichnete. Sie ist auch heute noch sinnvoll und zweckmäßig (Schreiben des IM vom 17.7.1981, LKRn 1981, 122). Die Ausgleichsfunktion hat zum Ziel, einheitliche Lebensverhältnisse im Kreisgebiet herzustellen. 5

Die Ausgleichsfunktion wird zunächst über die **Kreisumlage**, die nach Maßgabe der Steuerkraftsumme der kreisangehörigen Gemeinden (vgl. § 35 Abs. 1 FAG) erhoben wird, wahrgenommen. 6

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 (vgl. *Katz*, BWVPr. 1979, 227). 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. Wirtschaftsbeauftragter, Kreismedienzentrum u.Ä.) bewirkt.

Abs. 2 erklärt den Landkreis zur **Körperschaft des öffentlichen Rechts**; im Gegensatz zu § 1 Abs. 4 GemO wird aber offengelassen, 7

ob es sich um eine Personalkörperschaft (Gemeindeverband) oder um eine Gebietskörperschaft handelt.

Die Rechtsentwicklung ließ aber den Landkreis zur **Gebietskörperschaft** werden. Dafür sprechen vor allem die Volkswahl des Kreistags (Art. 28 Abs. 1 GG), die subsidiäre Allzuständigkeit (§ 2 Abs. 1) und die zahlreichen originären Aufgaben, die der Landkreis unmittelbar für die Bevölkerung erfüllt (vgl. oben Anm. 3).

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

- 8 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 Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Volksvertretung besitzen.

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 nicht frei, sondern vielmehr verpflichtet, ihnen als Selbstverwaltungskörperschaften einen ihrem Herkommen entsprechenden **angemessenen Wirkungskreis** einzuräumen (StGH BW, BWVBl. 1968, 9, 10 und BVerwGE 6, 19, 23). Daher ist der Landkreis auch gegen den Entzug von Aufgaben durch den Gesetzgeber geschützt. Schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat in einer Entscheidung vom 10.12.1929 (RGZ 126, Anh. S. 14) festgestellt, dass die Selbstverwaltung nicht derart eingeschränkt werden darf, dass sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann.

Bei Verletzung seines Selbstverwaltungsrechts kann der Landkreis die Verfassungsgerichte anrufen (vgl. Art. 76 LV und § 91 BVerfGG).

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). 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, Vermessungsämter, 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 2007–2009 durchgeführt wurde, wieder teilweise abgewichen. So wurde die Schulaufsichtsverwaltung durch das Verwaltungsstrukturreform-Weiterentwicklungsgesetz – VRWG (GBl. 2008 S. 313) wieder aus den Landratsämtern herausgelöst und als neue Sonderbehörde eingerichtet. Auf Grund des Kartellverfahrens wegen der nach Auffassung des Bundeskartellamtes unzulässigen gemeinsamen Vermarktung des Holzes aus dem Staatswald, dem Kommunal- und dem Privatwald wird das Land auch diese Zuständigkeit der eingegliederten Forstämter wieder teilweise rückgängig machen und einen selbständigen Landesbetrieb für die Vermarktung des Holzes aus dem Staats-

wald einrichten, obwohl der Bundesgerichtshof zwar den Untersagungsbeschluss des Bundeskartellamtes aus formalen Gründen aufgehoben, aber nicht darüber entschieden hat, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Holzvermarktungspraxis des Landes Baden-Württemberg kartellrechtswidrig ist (Beschluss des BGH vom 12.6.2018 – KVR 38/17).

- 11 Das Landratsamt als Behörde des Landkreises und als staatliche untere Verwaltungsbehörde ist aber 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 oder der Landrat die Organisationshoheit nicht nur über das Landratsamt als Behörde des Landkreises, sondern auch als staatliche untere Verwaltungsbehörde besitzt 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 1
Landkreis besitzt Allzuständigkeit, die allerdings subsidiär gegenüber den Gemeinden ist. Er verwaltet alle die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigenden Aufgaben (vgl. Anm. 3 zu § 1). Ob eine Aufgabe die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigt, ist nach verwaltungsorganisatorischen, wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Der Landkreis hat sich grundsätzlich auf Aufgaben zu beschränken, 2
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.

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

chen Bedenken (vgl. Schreiben des IM vom 17.7.1981, LKrN 1981, 122).

Voraussetzung für die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz ist, dass

- a) der Landkreis im Rahmen seines Wirkungskreises ausreichende Einrichtungen geschaffen (nicht nur beschlossen) 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) **Pflichtaufgaben ohne Weisungsrecht** (Abs. 3); hierbei 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).

Hierzu zählen u. a. die Trägerschaft für die Berufsschulen (§ 28 Abs. 3 SchG), die Straßenbaulast für die Kreisstraßen (§ 43 Abs. 2 StrG), die Trägerschaft für die Abfallbeseitigung (§ 20 KrWG), die örtliche Trägerschaft für die Sozialhilfe (§ 1 AGSGB XII – BW), die örtliche Trägerschaft für die Jugendhilfe (§ 1 LKJHG), die Schülerbeförderungskostenerstattung (§ 18 FAG), die subsidiäre Trägerschaft für das Krankenhauswesen (§ 3 Abs. 1 LandeskrankenhausG).

- b) **Pflichtaufgaben nach Weisung** (Abs. 4); bei diesen kann die Aufsichtsbehörde auch im Einzelfall Weisungen über die Art und Weise der Erledigung erteilen. Der Umfang des Weisungsrechts wird durch Gesetz bestimmt.

Hierzu zählen der Lastenausgleich (§ 308 LAG), das Wohngeld (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung wohnungsrechtlicher Gesetze, GBl. 2001 S. 682) und die Ausbildungsförderung (§ 2 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, GBl. 1985 S. 177).

- 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 Aufgabenberei-