

3.2. Die Landkreise: Teile der administrativen Mittelinstanz

3.2.1. Die Landkreise in der Region Stuttgart

Das Verbandsgebiet des Verbandes Region Stuttgart erstreckt sich auf die Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg sowie auf den Rems-Murr-Kreis. Kern des Verbandsgebiets ist die Landeshauptstadt Stuttgart.

Die Landkreise in Baden-Württemberg sind zum einen Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts wie auch staatliche untere Verwaltungsbehörde⁸¹. Das gemeindeverbandliche Moment, das ihnen durch § 1 Abs.1 S.2 der Landkreisordnung (LKrO) sowie Art. 71 Abs.1 der Landesverfassung Baden-Württemberg in Verbindung mit Artikel 28 GG zugebilligt wird, ist in der Praxis von geringerer Bedeutung⁸². Innerhalb des Landes bedient sich das Land zur exekutiven Wahrnehmung seiner Interessen der Landkreise als originäre Kommunalbehörden bei der Durchsetzung seiner Gesetze.

Die fünf Landkreise innerhalb der Region Stuttgart sind alle durch Fusionen von Landkreisen innerhalb der Gebietsreform von 1974 entstanden. Ausgehend von der Einwohnerzahl der jeweiligen Kreise gehören sie zu den größten Landkreisen in Baden-Württemberg⁸³.

⁸¹ Vgl.: LKrO § 1.

⁸² Vgl.: Mecking 88 ff..

⁸³ Vgl.: Kohlhammer 124 und Schneider 219 ff..

Tabelle 1: Einwohnerzahlen der Stadt- und Landkreise der Region Stuttgart⁸⁴

Stadt-/ Landkreise der Region Stuttgart	Einwohnerzahl
Landeshauptstadt Stuttgart	584.565 EW
LK Esslingen	493.717 EW
LK Böblingen	357.418 EW
LK Rems-Murr	403.582 EW
LK Ludwigsburg	489.962 EW
LK Göppingen	255.077 EW
Region Stuttgart	2.584.321 EW

Der Landkreis Göppingen

Der Landkreis Göppingen⁸⁵ entstand ursprünglich aus der Zusammenlegung des neuwürttembergischen Oberamts Geislingen sowie des altwürttembergischen Oberamts Göppingen zum Landkreis Göppingen im Jahre 1938. Im Zuge der Gemeinde- und Kreisreform 1973 blieb er allerdings weitgehend unverändert. Seit Mitte der 70er Jahre, nach Beendigung der Gemeindereform, zählt der Landkreis Göppingen 38 Städte und Gemeinden. Im Wappen führt der Landkreis den staufischen Löwen. Die Einwohnerzahl des Landkreises Göppingen beläuft sich auf ca. 255 000. Sitz des Landratsamtes ist die Stadt Göppingen. Die Gemarkungsfläche umfasst 642 km² rund um den Hohenstaufen.

⁸⁴ Vgl.: Kohlhammer 124 ff.; Statistischer Stand vom 30.06.1998.

⁸⁵ Vgl.: Landkreistag „LK Göppingen“ http://www.landkreistag-bw.de/lk/lk_goeppl.html

Der Landkreis Böblingen

Im Wappen trägt der Landkreis Böblingen⁸⁶ die rote Fahne des Pfalzgrafen von Tübingen, der bis ins 14. Jahrhundert weite Teile des Kreisgebietes beherrschte und die Städte Böblingen, Sindelfingen und Herrenberg gegründet hat. Die rote Fahne wird oben überspannt von der Hirschstange des Hauses Württemberg, da die Gebiete des Pfalzgrafen von Tübingen Schritt für Schritt an Württemberg fielen. Der Landkreis Böblingen hat ca. 357 000 Einwohner. Das Landratsamt befindet sich in der Stadt Böblingen. Auf ca. 680 km² sind im Landkreis Böblingen 26 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie vier Große Kreisstädte beheimatet.

Der Landkreis Esslingen

Der Landkreis Esslingen⁸⁷ hat eine Einwohnerzahl von ca. 494 000 und erstreckt sich über ca. 641 km². Er entstand während der Gebietsreform 1973 aus den Landkreisen Nürtingen und Esslingen. Sitz des Landratsamtes ist die Stadt Esslingen a.N. Der Landkreis Esslingen ist von der Einwohnerzahl her der größte Landkreis im Land Baden-Württemberg.

Der Rems-Murr-Kreis

Der Kreis Rems-Murr⁸⁸ hat ca. 404 000 Einwohner und bedeckt eine Fläche von ca. 859 km². Sitz des Landratsamtes ist die Stadt Waiblingen. Er entstand im Zuge der Gebietsreform aus den Altkreisen Waiblingen und Backnang. Sechs Mitgliedsstädte besitzen den Status einer Großen Kreisstadt.

Der Landkreis Ludwigsburg

Der Landkreis Ludwigsburg⁸⁹ hat ca. 490 000 Einwohner und eine Fläche von 687 km². Insgesamt 39 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie fünf Große Kreisstädte sind

⁸⁶ Vgl.: Landkreistag „LK Böblingen“ http://www.landkreistag-bw.de/lk/lk_boebling.html

⁸⁷ Vgl.: Landkreistag „LK Esslingen“ http://www.landkreistag-bw.de/lk/lk_essling.html

⁸⁸ Vgl.: Landkreistag „LK Rems-Murr“ http://www.landkreistag-bw.de/lk/lk_remsmurr.html

⁸⁹ Vgl.: Landkreistag „LK Ludwigsburg“ http://www.landkreistag-bw.de/lk/lk_ludwigsburg.html

Mitgliedsgemeinden des Landkreises Ludwigsburg. Der Zusammenschluss des Altkreises Ludwigsburg mit großen Teilen des Altkreises Vaihingen und Teilen des Altkreises Leonberg gab ihm seine heutige Gebietsstruktur.

3.2.2. Strukturen und Zuständigkeiten der Landkreise: Kompetenzen, Aufbau, Aufgaben und Finanzierung

Rechtliche Ausgestaltung der Landkreise

Der organisatorische Verwaltungsaufbau und die Funktionsweise eines Landkreises in Baden-Württemberg ist durch die in § 1 LKrO festgesetzte Doppelfunktion als Kommunalbehörde und als untere staatliche Verwaltungsbehörde gekennzeichnet. Das gemeindeverbandliche Element des Grundgesetzes findet in der Praxis keinen Niederschlag. Die Verbandsmitglieder, nämlich die Gemeinden, haben nicht die Möglichkeiten, die normalerweise einem Verbandsmitglied zustehen. Sie können weder über einen Aus- noch Eintritt entscheiden, noch bestimmen sie über den Haushalt des Kreises, noch können sie direkt oder indirekt auf die Entscheidungen des Kreises Einfluss nehmen.

Als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft „verwaltet [der Landkreis] in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle, die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden, öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen“⁹⁰. Der § 2 LKrO besagt auch, dass sich der Landkreis in seiner Aufgabenwahrnehmung auf die Bereiche zu beschränken hat, die ihm nach dem Subsidiaritätsprinzip zustehen. Erst wenn die Verwaltungskraft einer Gemeinde nicht ausreicht, um einen einheitlichen Versorgungsstandard der Einwohner im Vergleich zu anderen Kreisgemeinden zu gewährleisten, ist für den Landkreis die Möglichkeit gegeben, Aufgaben an sich zu ziehen.

Wichtig hierbei ist, dass die Landkreise in ihrer Funktion als untere Verwaltungsbehörden nach § 119 Gemeindeordnung (GemO) die Rechtsaufsichtsbehörde für Gemeinde und Städte sind. Allerdings bezieht sich dies nicht auf Große Kreisstädte. Große

⁹⁰Vgl.: § 2 LKrO.

Kreisstädte und Stadtkreise haben als Rechtsaufsichtsbehörde das Regierungspräsidium⁹¹. Obere Rechtsaufsichtsbehörde für alle Städte und Gemeinden ist das Regierungspräsidium. Die Landkreise finanzieren sich über das System des kommunalen Finanzausgleichs. Zusätzlich können sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Kreisumlage bei ihren Mitgliedsgemeinden erheben. Der Landrat ist sowohl Vorsitzender des Kreistages als auch der Leiter der unteren Verwaltungsbehörde. Hierbei obliegt er der Dienst- und Fachaufsicht seitens des Landes. Diese Dienst- und Fachaufsicht wird durch das Regierungspräsidium Stuttgart für die Kommunen in der Region Stuttgart ausgeübt⁹².

Grundsätzlicher organisatorischer Aufbau des Kreises

Wie schon oben erwähnt, ist der Landkreis sowohl kommunale Gebietskörperschaft als auch staatliche untere Verwaltungsbehörde. Diese funktionelle Gliederung findet sich auch im organisatorischen Bereich wieder⁹³. Die beiden Verwaltungsorgane nach der LKrO sind der Landrat sowie der Kreistag⁹⁴. Der Landrat wird vom Kreistag gewählt. Dies ist ein eminenter Unterschied zur Struktur, wie sie durch die Gemeindeordnung für die Städte vorgegeben wird. Der Landrat ist Wahlbeamter und Kommunalbeamter. Er ist aber zugleich Leiter der unteren Verwaltungsbehörde und führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Landratsamtes. Die Funktion als Leiter der unteren Verwaltungsbehörde unterstellt den Landrat dem Weisungsrecht des Landes⁹⁵. Er vertritt den Kreis nach außen und vor Gericht. Die rechtliche Stellung des Landrats ist in § 37 ff der LKrO geregelt.

Neben der nüchternen juristischen Darstellung der Funktion und der Kompetenzen des Landrates ist festzustellen, dass die Landräte in der Region Stuttgart ihre Rolle auch politisch sehen und diese auch so wahrnehmen. Durch die sehr stabilen Mehrheitsverhältnisse in den Kreistagen in der Region Stuttgart ist die Gefahr der politischen Sanktionierung durch Abwahl bzw. Nichtwiederwahl durch den Kreistag sehr gering. Durch die Inanspruchnahme der Landkreisverwaltung ist es den Landräten möglich, Politikfelder früh sachlich zu besetzen. Die Landräte sind somit Political Player sowohl in Bezug auf den Kreistag als auch in der regionalen politischen Szene.

⁹¹ Vgl.: § 119 GemO.

⁹² In der Funktion als Leiter der unteren Verwaltungsbehörde untersteht er dem Weisungsrecht des Landes, vgl. § 53 LKrO.

⁹³ Vgl.: Schneider 205 ff..

⁹⁴ Vgl.: Schneider 205 ff..

⁹⁵ Vgl.: § 53 LKrO.

Die Kreistage werden in Baden-Württemberg für fünf Jahre direkt vom Volk gewählt. Die Kreistage der Landkreise innerhalb der Region Stuttgart sind 70-90 Mitglieder stark. Die Kreisräte sind ehrenamtlich tätig. Geleitet wird der Kreistag vom Landrat. Dieser hat sowohl Sitz als auch Stimme im Kreistag. Grundsätzlich entscheidet der Kreistag über alle Angelegenheiten des Landkreises, soweit nicht der Landrat zuständig ist. Die rechtliche Ausgestaltung des Kreistages ist in der LKrO im § 19 ff dargestellt. Der Kreistag ist von seiner Stellung her als Verwaltungsorgan gekennzeichnet. In der Praxis hat er aber die Funktion eines legislativen Parlaments. Allerdings ist dem baden-württembergischen Kreistag die Unterscheidung zwischen Opposition und Regierung fremd. Die stärksten Kräfte sind – abgeleitet aus den Ergebnissen der letzten Wahlen – die Fraktionen der Freien Wähler, der SPD sowie der CDU. Die Kreistage üben hinsichtlich der Satzungshoheit des Kreises die Gesetzgebungsfunktion aus. Ihre Stellung gegenüber dem Landrat ist im Vergleich zur Beziehung Bürgermeister/Gemeinderat stärker, da der Landrat vom Kreistag gewählt wird.

Der Landrat hat, insbesondere wenn man die Teilfunktion der unteren Verwaltungsbehörde genauer untersucht, drei verschiedene Formen des Auftretens:

- als eigenständig agierendes kommunales Kreisorgan bei der Erfüllung von weisungsfreien Aufgaben,
- als staatlicher Auftragnehmer bei der Übernahme von Aufgaben des Landes im Auftragsverhältnis
- als staatlicher Behördenchef der unteren Verwaltungsebene des Landes⁹⁶.

Der Kreistag setzt zudem auf Vorschlag des Landrates die Kreisumlage fest und entscheidet im Einvernehmen mit dem Landrat über die Ernennung und Einstellung der Bediensteten. Die „Parlaments“-Arbeit⁹⁷ des Kreistages läuft über die Fraktionen der Parteien und Wählervereinigungen. Grundsätzlich ist allerdings auch hier der Mandatsträger frei in seinen Entscheidungen. Der Kreistag gilt grundsätzlich als Verwaltungsorgan, da kein

⁹⁶ Vgl.: Thieme 205 f..

⁹⁷ Vgl.: Alemann 652 ff und Köser 147 ff..

legislatives Moment auf kommunaler Ebene im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland vorgesehen ist⁹⁸.

Die besondere Stellung des Stadtkreises

Eine Sonderrolle innerhalb des Behördenaufbaus auf Kreisebene nimmt in der Region Stuttgart die Landeshauptstadt Stuttgart ein. Als Stadtkreis nimmt sie innerhalb ihrer Gemarkung sowohl die kommunalen als auch die Aufgaben als untere Verwaltungsbehörde wahr. Generell sind Stadtkreise Städte, die nicht einem Landkreis unterstehen. Sie stehen eigenständig neben den Landkreisen und nehmen auf ihrer Gemarkung die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde wahr. Die Ernennung zum Stadtkreis geschieht auf Antrag, wobei der Gesetzgeber allerdings nicht verpflichtet ist, diesem Antrag zu entsprechen. Die Stadt Stuttgart hat mit ihren 585 000 Einwohnern⁹⁹, ihrer Wirtschaftskraft sowie der zentralen Lage die dominierende Rolle innerhalb der Region Stuttgart. Der Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart, Dr. Wolfgang Schuster, ist direkt vom Volk gewählt. Diese demokratische Legitimation unterscheidet ihn von den Landräten der Umlandkreise, die nur durch die Kreistage gewählt wurden. Mit über 8.000 Beschäftigten innerhalb der Kernverwaltung stellt die Stadt Stuttgart den größten Verwaltungsapparat innerhalb der Region. Die Tiefe und Feingliedrigkeit des Personalkegels der Stadt Stuttgart ermöglicht eine fachlich sehr hochstehende Arbeitsweise. Die Stadt Stuttgart blieb im Zuge der Gebietsreform Anfang der 70er Jahre bzgl. ihrer Gemarkung unverändert.

Aufgaben der Kreise

Generell lassen sich die Aufgaben des Kreises in drei Typen kategorisieren¹⁰⁰:

- übergemeindliche Aufgaben
- ergänzende Aufgaben

⁹⁸ Vgl.: Art. 71. GG.

⁹⁹ Vgl.: Kohlhammer 125.

- ausgleichende Aufgaben

Unter übergemeindlichen Aufgaben versteht man die Aufgaben, die nicht nur für eine einzelne kreisangehörige Stadt oder Gemeinde von Bedeutung sind, sondern die auf den gesamten Kreis ausstrahlen. Dies sind z.B. der Bau von Kreisstraßen sowie der Betrieb von Nahverkehrsunternehmen. Übergemeindliche Aufgaben haben somit eine starke geographische Komponente.

Die ergänzenden Aufgaben werden eher über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden definiert. Der Landkreis tritt dann als Aufgabenerfüllungsinstitution ein, wenn die Leistungsfähigkeit der Gemeinden bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgabe überfordert ist. Gründe dafür können sein: die unzureichende Personalausstattung, die unzureichende Finanzausstattung oder die wirtschaftlichen Belange der Aufgabenerfüllung. Als ergänzende Aufgabe ist z.B. der Betrieb von Krankenhäusern anzusehen.

Der Landkreis tritt dann als Erfüller von ausgleichenden Aufgaben ein, wenn dadurch die Leistungsunterschiede in finanzieller Sicht zwischen den Gemeinden innerhalb des Kreises ausgeglichen werden können.

Die wichtigsten Aufgaben¹⁰¹ der Landkreise sind sicherlich die Abfallwirtschaft, insbesondere die Verwertung und Deponierung des Mülls, das Gesundheitswesen, hier insbesondere das Führen der Kreiskrankenhäuser sowie der Gesundheits- und Veterinärämter, die Tätigkeitsfelder im Sozialbereich, das Berufs- und Sonderschulwesen, dann die Trägerschaft des öffentlichen Personennahverkehrs, z.B. der Buslinien und Schülerbeförderung, der Umwelt- und Naturschutz, sowie die Trägerschaft der Kreisstraßen. Zusätzlich übernehmen sie zahlreiche Aufgaben im Auftrag des Landes, insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung. Dazu kommen die Aufgaben, die der Landkreis als untere Verwaltungsbehörde annimmt.

Rückblickend auf die letzten Jahrzehnte kann man sagen, dass die Stellung der Landkreise hinsichtlich der Daseinsvorsorge gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern stetig gestiegen ist. Verwaltungsaufgaben wurden im Laufe der Zeit immer großräumiger

¹⁰⁰ Vgl.: Thieme 224 ff.

¹⁰¹ Vgl.: Landkreistag „Aufgaben der Kreise“ <http://www.landkreistag-bw.de/lk/lka-z.html>

wahrgenommen¹⁰². Im Zuge der Mobilisierung der Gesellschaft sowie hinsichtlich der Aufgabenerfüllung in den Bereichen Verkehr, Raumplanung, Abfall und Wirtschaftsförderung sind die Landkreise allerdings im Ballungsraum Stuttgart bezüglich ihrer Problemlösungskapazitäten an Grenzen gestoßen. Aus dieser Situation heraus wurde die Region Stuttgart als institutionelle Lösung gebildet.

Finanzierung des Kreises

Die Finanzierung der Kreise beruht auf dem Finanzausgleichsgesetz des Landes Baden-Württemberg. Aufgrund der Selbstverwaltungsgarantien besitzen die Kreise eine eigene Finanzhoheit, ohne allerdings in Form von Steuern eigene Finanzquellen zu besitzen. Die Kreise finanzieren sich zum einen über die Kreisumlage, über Gebühren und die jeweiligen Zuweisungen nach dem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich des Landes Baden-Württemberg¹⁰³. Die Kreisumlage sowie die Finanzausweisung des Landes an die Kommunen, also auch an die Landkreise und Stadtkreise, stellen Felder politischer Brisanz dar. Das System des kommunalen Finanzausgleiches im Land Baden-Württemberg verläuft so, dass die Finanzausgleichsmasse in die beiden Finanzausgleichsmassen A und B aufgeteilt wird. Die nach den Vorwegentnahmen noch bereitstehenden Gelder werden gemäß den Schlüsselmassen, d.h. im Verhältnis der Einwohnerzahlen bzw. nach Steuerkraftmesszahlen und Bedarfsmesszahlen der Landkreise, auf die Landkreise umgelegt.

Die Landkreise sehen die Ausstattung von Seiten des Landes zur Erfüllung der ihnen vom Land und vom Bund zugewiesenen Aufgaben generell als zu gering an¹⁰⁴. Bei den weisungsfreien Aufgaben müssen die Landkreise auf ihre eigenen Finanzmittel zurückgreifen. Die Frage der ausreichenden finanziellen Ausstattung zur Erfüllung der Pflichtaufgaben, bei denen den Landkreisen die Entscheidungsbefugnis über die Art der Aufgabenerfüllung zusteht, nicht aber über die Frage ob die Aufgabe durch den Landkreis erfüllt wird, führt zu Spannungen. Das Land kann aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz die Fülle der Pflichtaufgaben erhöhen, so dass der Landkreis gezwungenermaßen die Kreisumlage erhöhen muss. Dies hat zur Folge, dass die Ausgabenbelastung seitens der Landkreise steigt¹⁰⁵. Die Erfüllung mancher Aufgaben wird vom Land und vom Bund sozusagen weitergegeben. Die

¹⁰² Vgl.: Schneider 205 f.

¹⁰³ Vgl.: Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich BaWü (Finanzausgleichsgesetz- FAG).

¹⁰⁴ Vgl.: Staatsanzeiger „Rechtsauffassung“; STN „Schranken weisen“.

¹⁰⁵ Vgl.: Schneider 212 f.

Aufgabenübertragung durch das Land bzw. den Bund auf die Kommunen führt somit zu einer Erhöhung der Kreisumlage, da die finanziellen Ausgleichsmaßnahmen aus Sicht der Kommunen mit der Aufgabenübertragung nicht Schritt halten. Dieses System der Verschiebung der Ausgabenbelastung hat zu einer Klage der Landkreise Ortenau und Schwäbisch Hall gegen das Land vor dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg geführt. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil festgestellt, dass die Aufgaben des Landes und der Kommunen gleichrangig zu werten sind und die Selbstverwaltungshoheiten der Kommunen nicht über eine Belastung der Ausgaben und somit über eine Schwächung der Finanzkraft ausgehöhlt werden dürften. Dieses Urteil wird Konsequenzen für die Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Baden-Württemberg nach sich ziehen¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Vgl.: Staatsanzeiger „Rechtsauffassung“.

3.2.3. Funktionsweise und Stellung der Landkreise im administrativen System als Regionalstufe¹⁰⁷

Die Kreisverwaltungen dienen als kommunale Behörde und als untere staatliche Verwaltungsbehörde, die in die Verwaltungshierarchie und in den Verwaltungsaufbau des Landes Baden-Württemberg mit einbezogen sind.

Eine nähere Beleuchtung der Sonderbehörden des Landes auf dieser Ebene soll hier nicht erfolgen. Im Grunde genommen könnten diese Sonderbehörden auf der Ebene der unteren Verwaltungsbehörde in die Landratsämter integriert werden. Auch sie unterstehen in der dreigliedrigen Verwaltungshierarchie des Landes Baden-Württemberg einer Landesoberbehörde, sei es nun direkt dem Regierungspräsidium oder einer ausgelagerten Oberbehörde. Wenn man nun die Funktionen des Landratsamtes etwas diversifiziert, so kann man ungefähr folgende Funktionen dabei unterscheiden.

- Vollzugsfunktion im Rahmen der unteren Verwaltungsbehörde,
- Teilfunktion hinsichtlich der ressortübergreifenden Aufgabenkoordination,
- Entscheidungs- und Willensbildungsfunktion hinsichtlich der kommunal geprägten Tätigkeit des Kreistages.

Für den Bereich der unteren Verwaltungsbehörde der Landratsämter besteht eine Rechts- und Fachaufsicht seitens des Landes, d.h. seitens des Regierungspräsidiums. Hinsichtlich der Trägerschaft der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben ergibt sich nur eine Rechtsaufsicht seitens des Regierungspräsidiums. Da die Landkreise unter dem Schutz des Art. 28 II GG stehen, beziehen sich die kommunalen Hoheitsrechte, nämlich die Gebietshoheit, die Personalhoheit, die Organisationshoheit, die Planungshoheit, die Satzungshoheit und die Finanzhoheit¹⁰⁸, auch auf die Kreise.

¹⁰⁷ Vgl.: Mecking 87 ff.

¹⁰⁸ Vgl.: Waibel 39 ff.

Allerdings ist in Art. 28 II GG nicht der formale Bestand der Kreise in ihrer jetzigen Ausgestaltung verankert¹⁰⁹. Insbesondere in Bezug auf das kommunale Aufgabenspektrum besitzt der Landkreis eine Ergänzungs- bzw. Ausgleichsfunktion¹¹⁰. Dies ist so auch in § 2 Abs. 1 der LKrO dargelegt, oder wie Mecking es ausdrückt: „Die Abgrenzung der Gegenstände freier Selbstverwaltung zwischen Gemeinde und Kreis erschließt sich nach heutiger Doktrin von den Gemeinden und damit von Art. 28 I Satz 1 GG aus“¹¹¹. Diese rechtliche Abgrenzung ergibt sich auch aus dem Rastede-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Diese theoretisch restriktive Beschränkung zugunsten der Gemeinden ist in der Praxis allerdings so nicht anzutreffen. Selbst den Landkreisen der Region Stuttgart, bei immerhin 26 Großen Kreisstädten, obliegt eine Vielzahl von Aufgaben. Die Landkreisverwaltungen haben aufgrund ihrer Größe und der damit zusammenhängenden Spezialisierung und Professionalisierung innerhalb der kommunalen Arbeitsfelder zu einem Großteil die Daseinsvorsorge des kommunalen Bereichs für den Bürger übernommen. Bei einem Stellenkegel in allen fünf Landkreisen, der bei der Besoldungsgruppe B6/B7 für den Landrat anfängt, ist eine im Vergleich mit den Großen Kreisstädten hohe Durchsetzung des Landratsamtes mit Beamten des höheren Dienstes und des gehobenen Dienstes anzutreffen¹¹². Auch bzgl. des Aufgriffs sogenannter Erstaufgaben liegt das Erstzugriffsrecht somit aufgrund der Gestaltung des Art. 28 I GG unter Fortführung bzw. Ausgestaltung der Landkreisordnung bei den Kommunen. Kreisaufgaben sind also die Aufgaben, „die nicht vollständig, nicht erschöpfend, sondern bloß in einem quantitativen oder qualitativen Teil erfüllt werden können, zur Gesamterledigung also eine vereinte, miteinander abgestimmte Leitung nötig machen“¹¹³. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass Kreise eine Ausgleichs- wie auch eine Ergänzungsfunktion haben.

Wenn man davon ausgeht, dass die Kreise die erste Verwaltungsinstanz darstellen, die überörtliche Angelegenheiten wahrnimmt, und darüber hinaus in Betracht zieht, dass die

¹⁰⁹ Vgl.: Mecking 90 ff..

¹¹⁰ Vgl.: Mecking 90..

¹¹¹ Mecking 93..

¹¹² Die Stadt Stuttgart als Stadtkreis soll hier explizit nicht noch einmal aufgeführt werden. Für sie gelten ähnliche Bedingungen.

¹¹³ Schmidt-Jortzig 982 ; vgl.: Mecking 94.

Vorläufer des VRS diverse Zweckverbände^{114 115} unter Beteiligung der Kreise waren, so kann man die Kreise als untere regionale Ebene ansehen¹¹⁶.

¹¹⁴ Nämlich der Regionalverband Mittlerer Neckar, der Nachbarschaftsverband Stuttgart sowie Zweckverband Nahverkehr Region Stuttgart; Zweckverband mineralische Abfälle.

¹¹⁵ Vgl.: Wolf 159 ff.

¹¹⁶ Vgl.: Mecking 87 ff.