

***Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung
und Regionalisierungstendenzen***

A. Notwendigkeit und Determinanten einer Standortneubestimmung	11
I. Drei frühere Erklärungen des DLT	11
1. Entschließung von 1971	11
2. Entschließung von 1974	11
3. Entschließung von 1981	13
II. Drei Gefährdungspotentiale für die Kreise im Jahre 1993	14
1. Finanzielle Zwangslage der Kreise	14
a) Divergenz zwischen Ausgabenverursachung und Finanzver- antwortung	14
b) Angriff auf die Kreisumlage und den überkommenen Auf- gabenbestand	16
2. Existenzbedrohung für die Kreisebene	18
3. Rechtsdogmatische Ungewissheiten zum normativen Gehalt des Art. 28 Abs. 2 GG	19
 B. Rechtliches Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen	21
I. Dogmatik des Art. 28 Abs. 2 GG	21
1. Strukturanalyse	22
2. Normativaussagen	23
3. Konkretisierungskompetenz und Konkretisierungsbedingung	25
a) Stabilitätsbedürfnisse und Flexibilitätsanforderungen	25
b) Konkretisierungskompetenz des Gesetzgebers	26
II. Konsequenzen aus dem rechtsdogmatischen Befund	27
1. Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise	27
a) Bundesverfassungsrechtliche Abschaffung der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben?	27
b) Bundesverfassungsrechtliche Anerkennung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise	28
c) Landesgesetzliche Gestaltungskompetenz	30
2. Festsetzung der Kreisumlage	33

a) Materiellrechtliche Grundlinie	33
b) Verfahrensrechtliche Determinanten	34
3. Träger der öffentlichen Jugendhilfe	36
a) Bundesrechtliches Organisationsmodell	36
b) Modifizierungen in Bayern und Niedersachsen	37
c) Verfassungswidrigkeit des abweichenden Landesrechts	37
4. Aufgabenträger bei der Energieversorgung in den neuen Ländern	39
a) Position der Landkreise	39
b) Rechtslage zur Aufgabenzuweisung	40
c) Öffnungsklausel bei nicht leistungsfähigen Gemeinden	42
C. Regionalisierungstendenzen und Kreisebene	43
I. Aktuelle Regionalisierungsdiskussion: Zukunftsstrategie oder Vernebelungstaktik?	43
1. Schwierigkeiten eines allgemeinen, rationalen Diskurses	43
a) Begriffliche und inhaltliche Unklarheiten	43
b) Festlegungen durch EG und deutsche Länder	44
2. Die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen	46
a) Die "Region" als informale Verwaltungsorganisation	46
b) Rechtsfragen an die Regionenbildung	49
II. Zur notwendigen Verbreiterung des Diskussionsrahmens	52
1. Aufgabekritik und Verwaltungsstrukturreform	52
a) Allgemeiner Problemzugang	52
b) Ein Beispiel: Regierungsbezirke und höhere Kommunalverbände	53
2. Aktuelle Herausforderungen an die Kreisorganisation	54
a) Kreise zwischen Aufgabenzuwachs und Preisgabe von Aufgaben	55
b) Stadt-Umland-Problematik	56
D. Ausblick	58