

200
JAHRE
RHEINISCHE &
WESTFÄLISCHE
KREISE



VON DER PREUSSISCHEN
OBRIGKEIT
ZUR BÜRGERLICHEN
SELBSTVERWALTUNG

200 JAHRE RHEINISCHE UND WESTFÄLISCHE KREISE

VON DER PREUSSISCHEN
OBRIGKEIT
ZUR BÜRGERLICHEN
SELBSTVERWALTUNG

INHALTSVERZEICHNIS

- 6-7 Hannelore Kraft
Grußwort
- 8-9 Thomas Hendele
Geleitwort
- 10-11 Tillmann Lonnes
Einleitung
- 12-23 Wilhelm Grabe
„Mit der sorgfältigsten Schonung der
bestehenden Verhältnisse“ – Die Einrichtung der
Kreise in Rheinland-Westfalen 1816
- 24-33 Gabriele Mohr
Wesen, Struktur und Aufgaben der Kreise
Mitte des 19. Jahrhunderts
- 34-43 Stephen Schröder
Die Kreisordnungen von 1886/87 und
die Entwicklung der Kreise bis 1933
- 44-53 Claudia Maria Arndt
Die Kreise während der Zeit des
Nationalsozialismus
- 54-63 Hansjörg Riechert
Die Kreisverwaltungen im neuen
Bundesland Nordrhein-Westfalen
- 64-73 Beatrix Pusch
Gebietsreformen
- 74-83 Martin Klein / Kai Friedrich Zentara
Kreise und Landräte behaupten die kommunale
Handlungsfreiheit – Jüngste Geschichte der
nordrhein-westfälischen Kreise 1990-2016
- 84-88 Endnoten
- 96 Impressum

GRUSSWORT

Ministerpräsidentin des Landes Nordrhein-Westfalen

200 Jahre rheinische und westfälische Kreise – zu diesem stolzen Jubiläum gratuliere ich herzlich! Was für uns heute selbstverständlich ist, ist ein Ergebnis des Wiener Kongresses, in dem nichts weniger als die Neuordnung Europas nach den Jahren der napoleonischen Herrschaft geregelt wurde. Kurz danach wurden die Kreise im heutigen Nordrhein-Westfalen gegründet. Und natürlich veränderten sich über die Jahrzehnte und Jahrhunderte hinweg ihre Gestalt und Größe, ihre Aufgaben und Zuständigkeiten. Geblieben ist den Kreisen über den Lauf der Zeit die Aufgabe, als eine leistungsstarke Verwaltungseinheit für möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land zu sorgen.

In den fast 70 Jahren seit der Gründung unseres Landes Nordrhein-Westfalen im August 1946 haben wir an vielen Stellen erfahren und erlebt, dass das eine überaus anspruchsvolle Aufgabe ist, schließlich mussten das Land und damit auch die Kreise tiefgreifende wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen und Herausforderungen bewältigen. Heute stehen wir erstmals in der Geschichte

Nordrhein-Westfalens vor der Aufgabe, Hunderttausenden Flüchtlingen in kürzester Zeit eine Zuflucht und im besten Fall ein neues Zuhause zu bieten. Und auch bei der Bewältigung dieser Aufgabe, die noch lange nicht abgeschlossen sein wird, zeigen die Kreise ihre Stärken und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kreisverwaltungen nicht allein ihre Fähigkeit, sondern eine Einsatzbereitschaft, ein Organisationstalent und eine Empathie, die weit über das Erwartbare hinausgeht. Dafür sage ich ihnen auch an dieser Stelle meinen herzlichen Dank und Respekt. Danken möchte ich ihnen ausdrücklich auch für das, was sie oft ganz unbemerkt tun und was für die meisten Bürgerinnen und Bürger selbstverständlich geworden ist. Ob es um die Organisation und die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs geht, um die Abfallbeseitigung oder den Betrieb von Kindertagesstätten: Wir alle profitieren von der Leistungskraft der Kreise. Für die Landesregierung und besonders für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind sie starke Partner, die gemeinsam mit ihnen das kommunale Leistungsspektrum ergänzen und ausbauen.

Die rheinischen und westfälischen Kreise haben sich glänzend bewährt. Das Land Nordrhein-Westfalen wird nach Kräften dafür sorgen, dass dies so bleiben kann.



Hannelore Kraft



GELEITWORT

Präsident des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
Landrat des Kreises Mettmann

„Wenn es die Landkreise nicht gäbe, müsste man sie erfinden! Nur wenige Schöpfungen der Verwaltungskunst haben sich so glänzend bewährt.“

Diese Worte sprach Bundespräsident Johannes Rau – der langjährige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen – bei der Landkreisversammlung des Deutschen Landkreistages am 9. November 2001 in Berlin. Bundespräsident Joachim Gauck machte sie sich in seiner Ansprache zur 13. Landkreisversammlung des Deutschen Landkreistages am 11. Januar 2013 zu eigen.

Ein Blick zurück in die Geschichte der Kreise, deren Gründung sich im Rheinland und in Westfalen im Jahr 1816 zum 200. Mal jährt, bestätigt, dass die Bundespräsidenten mit ihrer Einschätzung absolut richtig liegen. Die auf den Freiherrn vom Stein zurückgehende Absteckung einer Verwaltungsebene zwischen den ländlichen Gemeinden und dem Regierungsbezirk, die er selbst als Kreise bezeichnete, hat sich in den letzten 200 Jahren stets als erforderlich, sinnvoll, effektiv und effizient erwiesen.

Der in dieser Festschrift betrachtete Zeitraum ist von extremen Umbrüchen und Verwerfungen geprägt: Die Folgen der napoleonischen Besetzung waren nach der Übernahme der Gebiete der Rheinlande und Westfalens durch Preußen infolge des Wiener Kongresses noch gut zu spüren. Erst im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden die dem Königreich Preußen angehörenden Gebiete mentalitätsmäßig und staatsrechtlich auch Teil eines Deutschen Reichs. Der Erste und Zweite Weltkrieg sowie die Zeit des Nationalsozialismus brachten gewaltiges Leid, Elend und massive Veränderungen für die Menschen und das Staatswesen mit sich. Erst seit 1946 sind die Landesteile Rheinland – ohne seinen südlichen Teil, der Rheinland-Pfalz und dem Saarland zugeordnet wurde – und Westfalen in einem Bundesland vereint. Die Kreise haben in all diesen Jahren existiert und ihre Funktion als überörtliche Aufgabenträger effektiv wahrgenommen. War der Aufgabenkreis in den Jahren unmittelbar nach 1816 noch so überschaubar, dass Freiherr vom Stein es hinreichend erschien, wenn dem Landrat lediglich wenige weitere Kräfte zur Seite standen, ist der Kanon der zu erledigenden Tätigkeiten, die Größe der zu verwaltenden Gebiete und die Zahl der zu versorgenden Bürger so stark angewachsen, dass Landräte in unseren Tagen zum Teil tausend und mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu führen haben. War der Landrat in den Gründungsjahren und bis ins 20. Jahrhundert hinein vor

allem ein ausführendes Organ des preußischen Königs in Berlin, versteht er sich heute als Verteidiger und Vorkämpfer der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit. Das vorliegende Werk zeichnet diesen Weg von der preußischen Obrigkeit zur bürgerlichen Selbstverwaltung nach. Die Geschichte diverser Verwaltungsreformen auch anderer Bundesländer belegt, dass die Kreisebene im Staatsaufbau schlicht unverzichtbar ist.

Ich wünsche den Leserinnen und Lesern dieser Festschrift eine spannende Zeitreise durch 200 Jahre höchst lebendige Kreisgeschichte.



Thomas Hendele



EINLEITUNG

Tillmann Lonnes, Rhein-Kreis Neuss

„Ich wurde am 26. Oktober 1757 von sehr achtungswerten Eltern geboren, unter dem Einfluss ihres religiösen, echt deutsch-ritterlichen Beispiels auf dem Lande erzogen: Die Ideen von Frömmigkeit, Vaterlandsliebe, Standes- und Familienehre, Pflicht, das Leben zu gemeinnützigen Zwecken zu verwenden und die hierzu erforderliche Tüchtigkeit durch Fleiß und Anstrengung zu erwerben, wurde durch ihr Beispiel und ihre Lehre tief in meinem jungen Gemüte eingepägt“. So beginnt Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein seine selbst verfassten Lebenserinnerungen. Er ist der Mann, der im Jahr 2016 „200 Jahre rheinische und westfälische Kreise“ symbolisiert und damit an die Geschichte von 31 kommunalen Gebietskörperschaften erinnert, in denen heute mehr als zehn Millionen Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen leben.

Auch wenn der erste Satz seiner Lebenserinnerungen nicht auf eine tiefe demokratische Gesinnung hindeuten mag, wird dennoch die Erinnerung an die Entstehung der Kreise zu Recht auf das Wirken des Freiherrn vom und zum Stein zurückgeführt. In seiner Nassauer Denkschrift von 1807

setzte er sich unter dem Eindruck der französischen Besatzung und einer verkrusteten und ineffizienten preußischen Verwaltung sowie einem drohenden Staatsbankrott für den Zusammenschluss von Städten und Dörfern zu Kreisen ein, in denen die Bürgerschaft, organisiert in den Ständen, selbst die Verantwortung für die Aufgabenerledigung übernimmt. Die Kreise sollten über eine schlanke, an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Verwaltung verfügen, die von einem von den Ständen gewählten Landrat geleitet wird. Die Verwaltung sollte einerseits Selbstverwaltungsaufgaben insbesondere in den Bereichen Schule, Soziales, Polizei und Gesundheitswesen wahrnehmen, andererseits als untere staatliche Verwaltungsbehörde Staatsaufgaben umsetzen.

Diese von ihm empfohlene Grundordnung einer kommunalen Kreisverwaltung hat sich in der wechselhaften Geschichte des Rheinlands und Westfalens über die Jahrzehnte erst entwickeln müssen. Um diesen langwierigen und windungsreichen Prozess darzustellen, erklärte sich der Arbeitskreis der nordrhein-westfälischen Kreisarchive

(AKKA) beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen bereit, der Ausstellung und Publikation „200 Jahre rheinische und westfälische Kreise“ Gestalt zu geben.

Wilhelm Grabe, Archivar des Kreises Paderborn, erinnert in seinem Aufsatz an die Gründungsphase der Kreise und die preußischen Reformen unter Berücksichtigung des Freiherrn vom Stein. Gabriele Mohr, Archivarin des Rhein-Erft-Kreises, befasst sich im Anschluss mit dem Wesen und der Struktur der Kreise im frühen 19. Jahrhundert, einer Zeit, in der der Landrat stellvertretend für den preußischen König hoheitlich tätig wurde. Dr. Stephen Schröder, Archivar des Rhein-Kreises Neuss, stellt in seiner Abhandlung die Zunahme der Selbstverwaltungsaufgaben und den Weg der Demokratisierung des Kreiswesens beginnend mit den Kreisordnungen von 1886/87 bis zum Beginn des „Dritten Reiches“ dar. Dr. Claudia Maria Arndt, Archivarin des Rhein-Sieg-Kreises, beschreibt sodann die schwierige Entwicklung der Kreise unter der nationalsozialistischen Diktatur, ehe Dr. Hansjörg Riechert, Archivar des Kreises Lippe, über den mühevollen Neubeginn der Kreisentwicklung nach

dem Zweiten Weltkrieg berichtet. Des Weiteren analysiert Beatrix Pusch, Archivarin des Kreises Soest, die kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreformen vor allem der Jahre 1929 und 1967 bis 1975. Abschließend befassen sich Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer, und Dr. Kai Zentara, Hauptreferent des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, mit dem heutigen Selbstverständnis der Kreise und Landräte als Garanten kommunaler Handlungsfreiheit.

Dem aufmerksamen Leser dieser Publikation wird nicht entgehen, wie sehr die übergeordneten historischen Ereignisse die Entwicklung der Kreise im Rheinland und in Westfalen geprägt haben, wie sehr aber auch umgekehrt die kommunale Selbstverwaltung den Verlauf der deutschen Geschichte in den letzten 200 Jahren beeinflusst hat. Aus den vor 200 Jahren geschaffenen preußischen Verwaltungseinheiten entwickelten sich die heutigen Kreise zu leistungsstarken, bürgernahen Gebietskörperschaften, die selbstbewusst und eigenverantwortlich die ihnen zugewiesenen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, aber auch die staatlichen Verwaltungsaufgaben erfüllen.



Preußen erhielt 1815 das Rheinland und Westfalen zugesprochen. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)

„MIT DER SORGFÄLTIGSTEN SCHONUNG DER BESTEHENDEN VERHÄLTNISSE“ – DIE EINRICHTUNG DER KREISE IN RHEINLAND-WESTFALEN 1816

Wilhelm Grabe, Kreis Paderborn

Die Kreise in Nordrhein-Westfalen werden 2016 zweihundert Jahre alt. Zweifellos ein Grund zum Feiern. Aber: Ein Blick in die Literatur lässt stutzig werden. So hat der Kreis Unna – als Rechtsnachfolger des Kreises Hamm – schon 2003 seinen zweihundertfünfzigsten Geburtstag begangen. Im gleichen Jahr blickte man in Warendorf auf eine zweihundertjährige Kreisgeschichte zurück. 1966 feierten viele nordrhein-westfälische Kreise den hundertfünfzigsten Jahrestag ihrer Gründung, nicht allerdings der Kreis Soest, der dafür 1992 sein einhundertfünfundsiebzigstes Wiegenfest bejubelte. Wie passt das zusammen? Wie erklären sich die unterschiedlichen Geburtsjahre 1753, 1803, 1816 und 1817? Und warum kann man 2016 mit guten Gründen auf zwei Jahrhunderte Kreisgeschichte in NRW schauen?

Eine preußische Erfindung – Die Vorgeschichte

Kreise und Landräte sind eine „besondere preußische Schöpfung“,¹ die sich allerdings weder planmäßig noch gradlinig vollzog. Die Ursprünge in der Mark Brandenburg reichen mindestens bis ins 14. Jahrhundert, wahrscheinlich sogar in slawisch-wendische Zeiten zurück. Die auf alte Teillandschaften zurückgehenden Kreise bildeten die unteren ständischen Wahl- und Verwaltungsbezirke, an deren Spitze ein Kreisdirektor, Land- oder Kreiskommissar, später ein Landrat stand, und zwar sowohl als gewählter Sprecher der Kreisstände wie als ernannter Vollzugsbeamter des Landesherrn. Wenn man so will, reicht also die Doppelgemeinschaft des späteren preußischen Landrats zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Herrschaftsausübung weit in die Vergangenheit zurück.



Der einköpfige schwarze Adler als Symbol preußischer Herrschaft. (Abb.: Preußenmuseum Minden)

Im 18. Jahrhundert verschob der absolutistische Militärstaat die Gewichtungen zu seinen Gunsten. Auch wenn die Institution des Landrats – dieser Titel wurde per Reskript 1702 für ganz Preußen eingeführt – adligen Interessen Rechnung tragen sollte, wurde aus ihm nach und nach ein landesherrlicher Beamter, der den 1723 neu geschaffenen Provinzialbehörden, den Kriegs- und Domänenkammern, unterstellt wurde. In altpreussischer Zeit unterlagen Städte und „plattes Land“ getrennten Verwaltungen; die Städte bildeten „Kreise“ mit Kriegs- oder Steuerräten an der Spitze, das flache Land dagegen war in hiervon unabhängige Kreise eingeteilt. Den hier zuständigen Landräten oblag die Handhabung der Polizei und die Aufsicht über die Gemeinden und Gutsbezirke. Obwohl die Landräte zunehmend Aufgaben staatlicher Natur zugewiesen bekamen, blieb ein Rest ständischer Selbstbestimmung erhalten, denn gewählt wurden sie nach wie vor von den Kreisständen. Allerdings kam lediglich der Adel aktiv und passiv in Betracht, denn die Mitgliedschaft bei den Kreisständen war auf Rittergutsbesitzer beschränkt und die bürgerlichen Rittergutsbesitzer waren bereits 1769 von den Landratswahlen ausgeschlossen worden.



Karl vom und zum Stein (1757-1831) und Karl August von Hardenberg (1750-1822). Die preußischen Reformer wollten auf Provinzial-, Kreis- und Gemeindeebene staatliche Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung kombinieren. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)

Die ursprünglich auf die Mark Brandenburg beschränkte Einrichtung der Kreise und Landräte wurde nach und nach auf die übrigen preußisch-brandenburgischen Provinzen ausgedehnt. Auch in den preußischen Westterritorien ging die Einführung des Landratsamtes schrittweise vonstatten. In Minden gab es bereits vor der Inbesitznahme durch Brandenburg Landräte, die aber mit der preußischen Institution lediglich den Namen gemein hatten, da es sich um ein landständisches Organ handelte. Hier – wie auch in den Grafschaften Ravensberg, Tecklenburg und Lingen – wurden zwar 1734 bei der Neuorganisation und Straffung der unteren Verwaltungsstrukturen die alten Ämter ernannten Landräten unterstellt, landrätliche Kreise im eigentlichen Sinne sind daraus jedoch nicht entstanden. Nach ersten Anläufen unter Friedrich Wilhelm I. kam es in Kleve-Mark – allerdings ohne Moers und Geldern – erst 1753 zur Installation von Kreisen und Landräten. Der preußische Besitz am Niederrhein wurde in die Kreise Kleve, Emmerich und Wesel, die alte Grafschaft Mark in die Kreise Hamm, Hörde, Altena und Wetter gegliedert. Das Gebiet der Stadt Soest blieb „altem Herkommen



entsprechend⁴² offiziell abgesondert, gehörte faktisch aber zum Kreis Hamm. In einer „Instruction“ vom 6. Februar 1753 wurden die Aufgaben und Kompetenzen für die „Clev-Märkischen Land Räte“ festgelegt. Der Landrat wurde außerdem mit Unterbeamten ausgestattet, dem „Kreis-calculator“ bzw. Kreisschreiber sowie dem „Kreisausreuter“ als polizeilichem Exekutivorgan. Das neugeschaffene Institut der Landräte entwickelte sich jedoch im „wildem Westen“ Preußens keineswegs zu einem Erfolgsmodell. Zwar stellten die angesessenen Rittergutsbesitzer in der Hauptsache die Funktionsträger, gleichwohl entfaltete das Amt für den einheimischen Adel kaum Anziehungskraft. Zu sehr wurde die Einrichtung als Eingriff in alte ständische Gewohnheiten und Herrschaftsrechte angesehen. Zumeist überließen die Landräte die täglichen Verwaltungsgeschäfte ihren Kreisschreibern, die sich einem zeitgenössischen Bericht zufolge wie „kleine Landesregenten über den müheseligen Bauern“⁴³ ausführten. Mit einer erneuerten Instruktion suchte die Regierung 1764 die Landräte zu energischerer Tätigkeit anzuhalten.

Auch in den 1802 hinzugewonnenen westfälischen Gebieten begann man umgehend mit der Etablierung preußischer Verwaltungsstrukturen. Die Eingliederung der Fürstbistümer Münster und Paderborn leitete Karl vom und zum Stein, der sogleich eine umfassende Bestandsaufnahme veranlasste und bei der „Bildung der Landes Collegien“ eigene Akzente setzte. Die Landräte blieben zwar staatliche Vollzugsbeamte, sie sollten aber „durch Besitzer adlicher Güther aus dem angesessenen Adel oder in Ermangelung aus fähigen, im Lande angesessenen Subjecten gewählt“⁴⁴ werden. Die Organisation der vier neu gebildeten Kreise im Münsterland trat mit Wirkung vom 1. Januar 1804 in Kraft. Hinsichtlich der Stellenbesetzungen wurden die „einländischen Beamten“, so Stein, „wenn sie irgend tauglich, beibehalten“⁴⁵. Allerdings hatte man ihnen als Kreisschreiber erfahrene Beamte aus der Grafschaft Mark zur Seite gestellt. In Paderborn vollzog sich die Neuordnung ähnlich. Am 10. April 1803 wurde die Einteilung in die drei Kreise Paderborn, Brakel und Warburg bekannt gegeben. Die Landräte wurden jedoch nicht ernannt, sondern am 19. April 1803 durch die alten Landstände gewählt. Die drei Kandidaten hatten außerdem Probearbeiten vorzulegen, der Paderborner Landrat Maximilian von Elverfeldt beispielsweise musste sich mit der – heute überaus aktuell klingenden – Frage „Wie ist die Bevölkerung im Erbfürstentum Paderborn zu befördern und die Entvölkerung zu verhindern?“⁴⁶ auseinandersetzen. Die Tätigkeit der Landräte im Paderborner Land begann mit dem 1. Dezember 1803. Die dienstlichen Obliegenheiten waren in Münster wie Paderborn durch separate Instruktionen geregelt.

Der Zeit zu weit voraus – Die preußischen Reformen

Große Wirksamkeit konnte die neugeschaffene Behördenstruktur jedoch nicht entfalten, da sich Preußen nach der katastrophalen Niederlage gegen Frankreich in der Doppelschlacht bei Jena und Auerstedt am 14. Oktober 1806 und dem demütigenden Frieden von Tilsit am 9. Juli 1807 vollständig aus dem Westen Deutschlands zurückziehen musste. Unter dem Druck Napoleons schlossen sich die süd- und westdeutschen Fürsten zum Rheinbund

zusammen, dem auch die beiden neugeschaffenen Modellstaaten Großherzogtum Berg und Königreich Westphalen angehörten. Hier wurde relativ rasch ein dreistufiges Verwaltungssystem nach französischem Vorbild aus Departements, Arrondissements (Distrikte) und Munizipalitäten mit Präfekten, Unterpräfekten und Maires installiert, im Königreich Westphalen durch Verordnung vom 11. Januar 1808, im Großherzogtum Berg per Dekret am 14. November 1808. In den von Frankreich annektierten linksrheinischen Gebieten hatte man das zentralistisch-bürokratische Präfektursystem bereits 1798 installiert. Mit der Expansion des napoleonischen Kaiserreichs erhielt schließlich ganz Nordwestdeutschland nördlich einer Linie von Wesel nach Lübeck Ende 1810 einen Behördenaufbau nach französischem Muster.

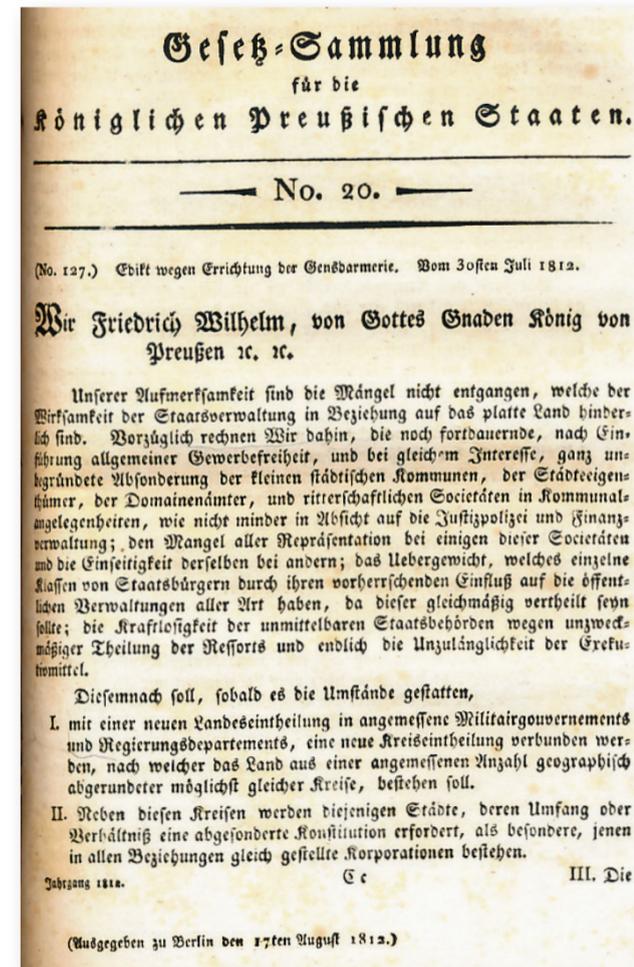
Die Katastrophe von 1806 hatte die strukturellen Unzulänglichkeiten von Staat und Verwaltung in Preußen offengelegt. Im Augenblick der Niederlage öffnete sich gewissermaßen ein Zeitfenster und für einen kurzen Moment gewannen die Reformer in Bürokratie und Militär die Oberhand über die konservativ-restaurativen Kräfte. Der Zwang zu Veränderungen ergab sich nicht zuletzt auch von daher, dass in den Rheinbundstaaten zahlreiche Neuerungen nach französischem Vorbild umgesetzt wurden. Die Reformen in Preußen sind unauslöschlich mit den Namen Hardenberg und Stein verbunden. Karl vom und zum Stein leitete vom Oktober 1807 bis zum November 1808 nur etwas mehr als ein Jahr die preußische Politik. In dieser kurzen Zeit wurden einige bedeutende Reformvorhaben auf den Weg gebracht, darunter die gleichsam als „Magna Charta“ deutscher Kommunalpolitik geltende Städteordnung. Karl August von Hardenberg wirkte zwar ab 1810 länger als ein Jahrzehnt als Staatskanzler, konnte aber das Reformwerk nur teilweise fortführen. Spätestens mit seinem Tod 1822 war die Reformära beendet. Ihren „Nimbus der Einzigartigkeit“⁴⁷ haben die mit Stein und Hardenberg verbundenen Umgestaltungen inzwischen allerdings in dem Maße eingebüßt, in welchem die Bedeutung der rheinbündischen Reformen erkannt worden ist.

Gemessen an den Zielen waren die Erfolge der Reform eher bescheiden, und zwar sowohl in Preußen wie im Rheinbund. Aber auch wenn hier wie dort vieles in Ansätzen stecken und manches angesichts großer Widerstände und Gegenkräfte ganz auf der Strecke blieb, war doch das Tor zur Modernisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aufgestoßen und der Weg in eine bürgerlich-moderne Gesellschaftsordnung bereitet. Die bleibende Bedeutung der preußischen Reformen manifestiert sich vor allem in zwei Bereichen: Zum einen in der Reform der obersten Staatsverwaltungsorgane, indem an die Stelle der unübersichtlichen, teils sach-, teils provinzbefugten Behörden ein nach dem Ressortprinzip gegliedertes Staatsministerium trat, zum anderen sollte vor allem die Idee der land-schaftlichen und kommunalen Selbstverwaltung langfristige Wirksamkeit entfalten.

Die Veränderung von Verwaltungs- und Staatsstruktur hatte für die Reformkräfte besondere Bedeutung. Stein, der sein Programm im Juni 1807 in der berühmten „Nassauer Denkschrift“ artikuliert, wollte auf Provinzial-, Kreis- und Gemeindeebene staatliche Bürokratie und Selbstverwaltung kombinieren. Er bezog sich dabei – seine langjährigen rheinisch-westfälischen Erfahrungen übertragend – in erster Linie auf Vorbilder der älteren Ständeversammlung. In der ständischen Mitwirkung erblickte er ein stabilisierendes und belebendes Element des Staatswesens. Sein zentrales Anliegen mündete in das politisch-pädagogische Credo von der „Belebung des Gemeingeistes und des Bürgersinns“ durch die „Teilnahme der Eigentümer an der Provinzial-Verwaltung“.⁸ Alle drei Stände – Adel, Bürger und Bauern – sollten in den Selbstverwaltungskörperschaften von den Gemeinden über die Kreise bis hin zur Provinz vertreten sein. Hardenberg wollte zwar ebenfalls Nation und Selbstverwaltung zusammenbringen, er verfolgte aber in seiner „Rigaer Denkschrift“ vom September 1807 einen anderen, einen moderneren Ansatz, indem er für eine „Revolution im guten Sinne“ plädierte und die Umsetzung „demokratische[r] Grundsätze in einer monarchischen Regierung“ einforderte. Nach seiner Vorstellung „würden die Kommunitätsverwaltungen und Obrigkeiten bloß aus Gewählten bestehen; den Kreisvorstehern, den Verwaltungskammern, dem Ministerium neben dem König selbst würden Repräsentanten beigegeben.“ Die Vorsteher der Kreise sollten künftig nicht mehr aus dem Adel gewählt, sondern vom König ernannt werden, und zwar „ohne Rücksicht auf den Stand“.⁹

Dass eine umfassende Reorganisation von Kreisverfassung und -verwaltung ein zentraler Bestandteil des gesamten Reformwerks war, darin waren sich Stein und seine Mitstreiter einig. Die umfangreichen Vorarbeiten mündeten in einen auf Staatsminister Leopold von Schroetter zurückgehenden, nicht weniger als 158 „Nummern“ umfassenden Entwurf einer Kreisordnung vom 13. Oktober 1808. Demnach stand an der Spitze eines Kreises ein königlicher Verwaltungsbeamter. Dieser Landrat sollte die Kreisverwaltung führen, teils selbständig, teils im Zusammenwirken mit Kreisdeputierten. Die Kreise selbst sollten in Distrikte mit je 8000 Einwohnern unterteilt werden, an deren Spitze die Kreisdeputierten – eingesessene Grundbesitzer – standen, die vom Kreistag den obersten Landesbehörden zur Bestätigung präsentiert werden sollten. Der Kreistag setzte sich aus gewählten Mitgliedern zusammen. Den Vorsitz über die Kreisversammlung und die Ausführung seiner Beschlüsse übernahm ein Kreisdirektor, der aus den Reihen des Kreistags zu wählen war. Der Landrat sollte dem Kreistag nicht angehören, ihm als königlicher Kommissar allerdings beiwohnen und die Kreistagsbeschlüsse genehmigen.

Steins Rücktritt beendete die Diskussion um eine Kreisreform keineswegs. Am 30. Juli 1812 brachte Hardenberg das „Edikt wegen Einrichtung der Kreisdirektorien und der Gendarmerie“ auf den Weg, ausgearbeitet von seinem Vertrauten Christian Friedrich Scharnweber. Das sogenannte Gendarmerie-Edikt sah – neben der Errichtung einer Landgendarmerie nach französischem Vorbild – eine Aufteilung des gesamten Königreichs in „geographisch abgerundete möglichst gleiche“ Kreise vor, die sich auf Stadt und Land erstreckten und lediglich die größeren Städte als eigene Kreise ausnahmen. Die Kreise waren teils Kommunalverbände, teils staatliche Verwaltungsbezirke. Als Kommunalverbände sollten sie überall da eintreten, „wo die Befriedigung der Bedürfnisse der öffentlichen Sozietät über die Kräfte der Gemeinden hinausgeht, oder ein höheres mehr in das Staatsverhältnis eingreifendes Interesse zu gewahren ist“.¹⁰ An der Kreisspitze stand nicht mehr der adlige Landrat, sondern ein ernannter Kreisdirektor mit weitreichenden Vollmachten. Als Vertreter der Bevölkerung kamen sechs gewählte Kreisdeputierte hinzu, je zwei aus den Städten, den Landgemeinden und den Rittergutsbesitzern, die die Kommunalangelegenheiten unter Aufsicht und unmittelbarer Leitung der Staatsbehörden erledigten. Überdies wurden die Patrimonialgerichte des Adels durch die staatliche Gerichtsbarkeit ersetzt, auch die polizeilichen



Das sogenannte „Gendarmerie-Edikt“ vom 30. Juli 1812 sah eine Aufteilung Preußens in Kreise vor, die teils Kommunalverbände, teils staatliche Verwaltungsbezirke waren. Der Landadel lief Sturm gegen die neue Kreisordnung, deren Vollzug dann tatsächlich ausgesetzt wurde.

Rechte der Gutsherren wurden eingeschränkt. Der Landadel lief Sturm gegen die neue Kreisordnung, die ja in der Tat einen tiefgreifenden Angriff auf seine Privilegien bedeutete. Selbst Stein mochte sich mit den neuen Bestimmungen nicht anfreunden. Obwohl Hardenberg scharf gegen die Wortführer der Opposition vorging, wuchs der Widerstand. Zugleich schwand der Einfluss der Reformkräfte in Preußen nach dem Sieg über Napoleon zusehends. Und tatsächlich ordnete Friedrich Wilhelm III. per Kabinettsorder am 19. Mai 1814 eine nochmalige Prüfung des Edikts an. Damit war die Kreisreform praktisch gescheitert, lediglich die auf die Errichtung der Gendarmerie bezüglichen Teile des Edikts wurden umgesetzt. Auch

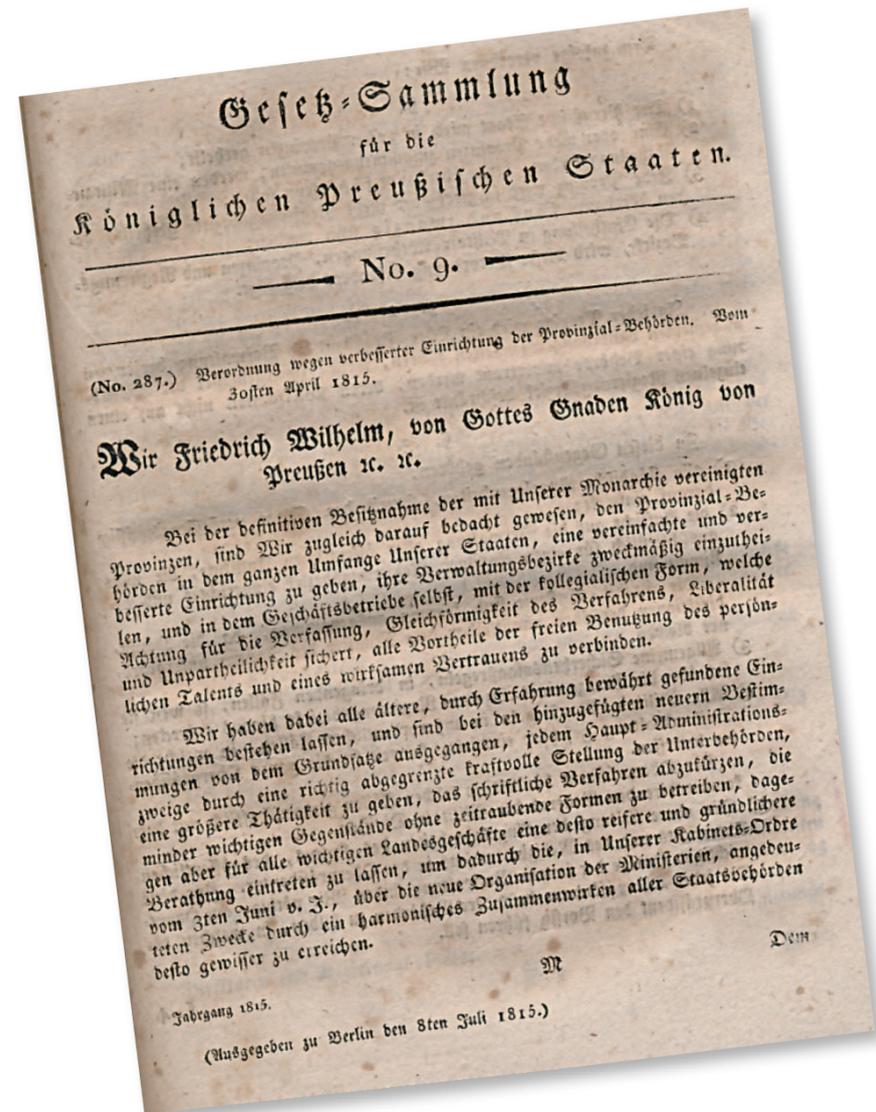
Hardenbergs spätere Vorstöße verfielen der Ablehnung.¹¹ Die große Chance der Reformzeit, durch Einführung der Selbstverwaltung in Provinzen, Kreisen und Kommunen die Bürger einzubeziehen, verstrich ungenutzt.

Stadt, Land, Fluss – Die Einteilung der Kreise 1816

Nach der Niederlage Frankreichs in der Völkerschlacht bei Leipzig im Oktober 1813 brach das napoleonische Herrschaftssystem wie ein Kartenhaus zusammen. Die nachrückenden Preußen richteten zunächst Übergangsbehörden ein, da über das weitere Schicksal der besetzten Länder noch nicht entschieden war. Allerdings wurden per Federstrich die französischen Amtsbezeichnungen ins Deutsche übertragen und somit die Maires zu Bürgermeistern, die Unterpräfekten zu Landräten oder Kreisdirektoren umdeklariert. Europa wurde nach dem Sturz Napoleons auf dem Wiener Kongress neu geordnet. Durch die Schlussakte vom 8. Juni 1815 erhielt Preußen nun definitiv das Rheinland und Westfalen zugesprochen. Dabei war die West-erweiterung keineswegs Ergebnis zielorientierter Politik, vielmehr betrachtete Berlin die westlichen Territorien zeitweilig als Kompensationsmasse für anderweitige Gebietsarrondierungen. Allerdings konnte man sich im Konzert der Großmächte nicht durchsetzen, die in einem starken Hohenzollernstaat ein stabilisierendes Element innerhalb einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur erblickten. Die Grundlage für den späteren Aufstieg zur Großmacht entstand also eher zufällig, denn dass sich Rheinland-Westfalen schon bald zur ökonomisch bedeutendsten Region Preußens entwickeln würde, konnte zu diesem Zeitpunkt schließlich niemand ahnen.

Praktisch gleichzeitig mit der Inbesitznahme wurden mit der „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ die Grundlagen für eine einheitliche Neuorganisation der Verwaltung gelegt. Der preußische Staat wurde in zehn Provinzen eingeteilt, diese wiederum in Regierungsbezirke. Die von Friedrich Wilhelm III. am 30. April 1815 in Wien unterzeichnete, allerdings erst am 8. Juli publizierte Verordnung gilt als „Geburtsurkunde“ der zunächst drei preußischen Westprovinzen. Die Provinz Großherzogtum Niederrhein umfasste die Regierungsbezirke Koblenz, Trier und Aachen, die Provinz Jülich-Kleve-Berg die Regierungsbezirke Köln, Düsseldorf und Kleve; beide Provinzen wurden durch Kabinettsorder vom 27. Juni 1822 zur Rheinprovinz vereinigt.

Die im Juli 1815 publizierte „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ regelte nicht nur die Neuordnung der Provinzen und Regierungsbezirke, sondern auch die der unteren Verwaltungsbezirke. Die Einteilung der Kreise sollte nach einer Vorgabe von Staatskanzler Hardenberg vorrangig unter Berücksichtigung alter Territorialgrenzen und unter Beachtung wirtschaftlicher und kulturräumlicher Zusammenhänge erfolgen.



Die Provinz Westfalen erhielt drei Regierungsbezirke, und zwar Münster, Minden und Hamm bzw. Arnsberg; ihren endgültigen Zuschnitt erhielt die Provinz, nachdem das Herzogtum Westfalen und die beiden Grafschaften Wittgenstein am 15. Juli 1816 vom Großherzogtum Hessen-Darmstadt an Preußen abgetreten worden waren. Beide Provinzen, das Rheinland ebenso wie Westfalen, waren „Kunstgebilde“ und vereinigten zahlreiche ehemals eigenständige Territorien mit höchst unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und konfessionellen Verhältnissen. Die Integration der Westprovinzen stellte eine schwierige Aufgabe dar, war doch der Staat Preußen „grundverschie- den von den Ländern am Rhein.“¹² Da die Inbesitznahme

der einzelnen Landesteile erst nach und nach erfolgen konnte, war es überhaupt nicht möglich, die preußische Behördenverfassung sofort und gleichmäßig einzuführen. So endete die Übergangsverwaltung erst mehr als zwei Jahre nach dem Abzug der Franzosen. Im Rheinland nahmen die Oberpräsidenten und Regierungen am 22. April 1816 ihre Tätigkeit auf, die Westfalen folgten am 1. August.

Die „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ vom 30. April 1815 regelte aber nicht nur die Neuordnung der Provinzen und Regierungsbezirke, sondern auch die der unteren Verwaltungsbehörden: „Jeder Regierungsbezirk wird in Kreise eingetheilt.“¹³ Die von

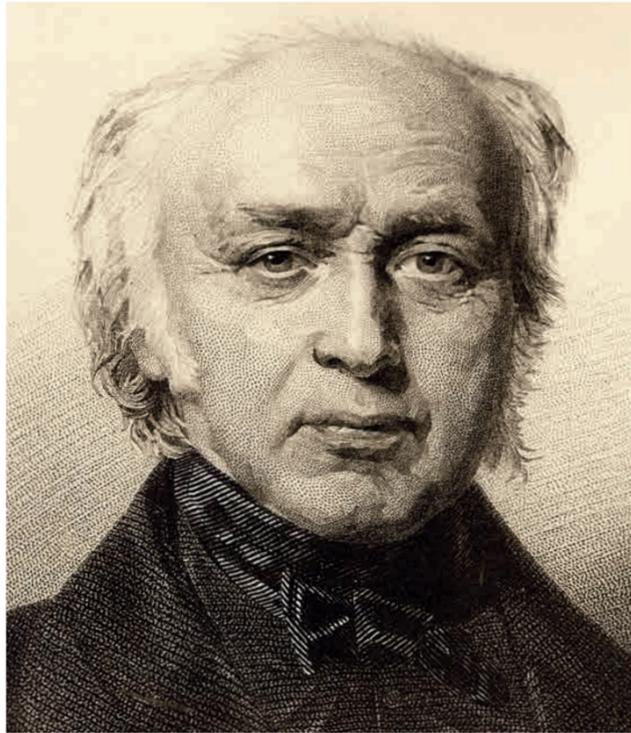
Stein wie Hardenberg vorgesehene neuartige Form der Kreise, die sich gleichmäßig über Stadt- und Landgemein- den erstreckten, wurde auf den Gesamtstaat übertragen. An der Spitze eines jeden Kreises sollte ein Landrat als Organ zur Vollziehung der Regierungsverfügungen stehen. Der Gesetzgeber behielt sich aber die Organisation der Landratsämter und eine Instruktion für die Landräte aus- drücklich vor.

Am 3. Juli 1815 erließ Staatskanzler Hardenberg eine Aus- führungsverordnung mit konkreten Vorgaben zur Kreis- einteilung, die „mit der sorgfältigsten Schonung bestehen- der Verhältnisse“ vorrangig unter Berücksichtigung alter Territorialgrenzen und unter Beachtung wirtschaftlicher und kulturräumlicher Zusammenhänge gebildet werden sollten: „Es ist sehr zu wünschen, daß die Kreise, was Flächen- raum und geographische Lage betrifft, so gebildet werden, daß Niemand leicht weiter als zwei bis drei Meilen“, also 15 bis 20 Kilometer, „zum Sitz der Kreisbehörde hat, und also, ohne auswärts zu übernachten, seine Geschäfte bei derselben abmachen kann. Eben so ist sehr zu wünschen, daß in Rücksicht der Bevölkerung die Kreise, auch in sehr bevölkerten Gegenden, nicht leicht über 36000 Einwohner enthalten, in unbevölkerten, aber doch auch nicht leicht unter 20000 Menschen umfassen.“¹⁴ Mit der praktischen Umsetzung der territorialen Aufteilung wie auch der Aus- wahl des Personals wurden Organisationskommissare der neuen Bezirksregierungen beauftragt.

In beiden Rheinprovinzen kam die Kreiseinteilung ver- gleichsweise rasch zum Abschluss. Durch königliche Verfügung vom 20. April 1816 entstanden – einschließlich der Stadtkreise – im Regierungsbezirk Köln zwölf, im Re- gierungsbezirk Düsseldorf elf, im Regierungsbezirk Kleve sechs, im Regierungsbezirk Aachen zwölf, im Regierungs- bezirk Koblenz 15 und im Regierungsbezirk Trier elf Kreise. Bereits zwei Tage später nahmen die Kreisverwaltungen – zeitgleich mit den beiden Oberpräsidenten und den sechs Bezirksregierungen – ihre Tätigkeit auf. In der Provinz Westfalen wurden zunächst 34 Kreise eingerichtet. Hier ließ man sich mehr Zeit. Die Regierung Münster beispiels- weise schloss erst Anfang August 1816 ihre Vorarbeiten

ab und legte den Entwurf anschließend den Ministerien des Innern und der Finanzen vor. Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt am 10. August 1816 erlangte dann die neue Einteilung in zehn landrätliche Kreise ihre Wirksamkeit. Der Bekanntmachung schloss sich eine weitere an, in der „die zur Wahrnehmung der Landraths-Stellen angeordneten landrätlichen Commissarien, ingleichen die Kreis-Secretaire und Kreis-Copisten“ der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wurden. Die Regierung Minden gab zum 18. Ok- tober 1816 die Einteilung ihres Sprengels in zwölf Kreise bekannt, die Namen der kommissarischen Landräte waren bereits eine Woche zuvor publiziert worden. Beide, Kreise wie Landräte, nahmen zum 1. November ihre Tätigkeit auf. Am 6. Oktober 1816 legte auch die Regierung in Arns- berg einen Plan zur Einteilung in zwölf Kreise vor, der von Friedrich Wilhelm III. genehmigt wurde und zum 1. Januar 1817 in Wirksamkeit trat. Mit der Zuordnung der beiden Kreise Siegen und Wittgenstein am 1. Juni gleichen Jahres war die Kreiseinteilung auch im Regierungsbezirk Arnsberg abgeschlossen.

In den drei preußischen Westprovinzen sind 1816 insge- samt 101 landrätliche Kreise entstanden, umgerechnet auf das heutige Nordrhein-Westfalen 74. Vor allem im Rhein- land sind diese Verwaltungsräume in der Folge mehrfach verändert worden. Hier hatten die mangelnden Ortskennt- nisse der Organisationskommissare, vor allem aber die Eile, mit der diese ihre Vorschläge ausarbeiten und einreichen mussten, „Unvollkommenheiten zur unvermeidlichen Fol- ge“.¹⁶ Und so wurden in den Provinzen Großherzogtum Nie- derrhein und Jülich-Kleve-Berg schon in den allernächsten Jahren nicht weniger als 22 Kreise zusammengelegt. In Westfalen waren dagegen weniger Nachbesserungen not- wendig. Lediglich im Regierungsbezirk Arnsberg kam es 1819 zu größeren Umgestaltungen, da man, insbesondere im Sauerland, die topographischen Gegebenheiten und die damaligen Verkehrsverbindungen nur unzureichend berücksichtigt hatte. Den Zusammenlegungen und Grenz- korrektoren sind dann erst in der zweiten Jahrhunderthälfte aufgrund von Urbanisierung und Industrialisierung zahlrei- che Teilungen gefolgt.



Über Aktivitäten und Leistungen der ersten rheinisch-westfälischen Landräte ist wenig bekannt. Zu den herausragenden Persönlichkeiten zählt zweifellos der erste Landrat des Kreises Coesfeld, Clemens von Bönninghausen (1785-1864), der allerdings weniger als Verwaltungsbeamter denn als Botaniker und Arzt Bekanntheit erlangte. (Abb.: Kreisarchiv Coesfeld)



Georg von dem Bussche-Münch (1791-1874) war 26 Jahre alt, als er 1817 sein Amt im Kreis Rahden (Lübbecke) antrat. Die Dienstgeschäfte erledigte er von seinem Gut Benkhausen aus. (Abb.: Kommunalarchiv Minden)



Georg Bürsch (1778-1866) hatte in den „Befreiungskriegen“ im Freikorps Schill gekämpft. Nach 1816 war er als Landrat in den Kreisen Lechenich, Solingen und Prüm tätig. 1856 veröffentlichte er „Erinnerungen aus meinem vielbewegten Leben“. (Abb.: M. Rolef)



Joseph von Hartmann (1780-1859) war erster Landrat des Kreises Büren. Er entstammte einer alten, 1803 in den Adelsstand erhobenen Paderborner Beamtenfamilie. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)

Diener des Königs – Der preußische Landrat

Wahl und Anstellung der Landräte waren in der „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ ausdrücklich offengeblieben. Durch Kabinettsorder vom 11. Juni 1816 bestimmte Friedrich Wilhelm III. anknüpfend an die altpreußische Praxis, dass der Landrat als staatlicher Beamter künftig durch die Kreisstände aus der Mitte der Rittergutsbesitzer zu wählen sei. Zu diesem Zweck sollten die Kreisstände der Regierung drei geeignete Bewerber vorschlagen; auf den Bericht der Ministerien des Innern und der Finanzen ernannte der König schließlich einen der Vorgeschlagenen zum Landrat. Die preußische Landaristokratie hatte sich also mit ihren rückwärtsgewandten Vorstellungen durchsetzen können, war es ihr mit dieser Regelung doch tatsächlich gelungen, „zwischen den staatlichen Behörden und den sozialen Alltag der städtischen und ländlichen Gesellschaft ... einen quasiständischen Schirm einzuziehen“.¹⁷

Da über Bildung und Befugnisse der Kreisstände aber noch nicht entschieden war, kam deren Mitwirkung an den Stellenbesetzungen im Westen der Monarchie zunächst nicht zum Tragen. Bei der Erstanstellung 1816 galten somit noch andere Bedingungen, da, wie es in besagter Kabinettsorder hieß, „bei der jetzigen ersten Organisation der Kreisbehörden in den alten und neuen Provinzen nicht überall ein zum Landrat völlig qualifizierter, mit der Verfassung genau bekannter Gutsbesitzer anzutreffen sein dürfte“.¹⁸ Deshalb gestattete der König, dass für den Übergang auch versorgungsberechtigte Militärpersonen oder bewährte Verwaltungsbeamte ohne förmliches Verfahren zu Landräten bestellt werden konnten. In der ersten Dekade wurden von der Staatsregierung überwiegend Beamte berufen, die in den Kreisen beheimatet waren und sich mit den lokalen Verhältnissen gut auskannten. Alle Anstellungen geschahen zunächst provisorisch. Ein „Anspruch auf die künftige Beibehaltung als Landrat“¹⁹ könne daraus nicht abgeleitet werden, wie dem kommissarischen Landrat des Kreises Halle, Maximilian von Korff-Schmising-Kerßenbrock, unmissverständlich mitgeteilt wurde.

Die definitiven Ernennungen erfolgten in der Regel nach kürzerer Bewährungszeit, mit wenigen Ausnahmen: Die Landräte im Westmünsterland erhielten teils erst 1827 ihre endgültige Bestallung – nach der endgültigen Feststellung der Sonderrechte der in den Kreisen ansässigen mediatisierten Standesherrn.

Die 1816 ernannten Landräte waren im Durchschnitt knapp über vierzig Jahre alt, der älteste war Clemens August von Syberg, der als 62-jähriger sein Amt im Kreis Gemünd antrat, mit 26 Jahren war Georg von dem Bussche-Münch im Kreis Rahden der jüngste.²⁰ Schaut man sich die Biografien der zwischen 1816 und 1826 im Rheinland und in Westfalen wirkenden Landräte – insgesamt 98 Personen – näher an, so wird deutlich, dass etwa zwei Drittel auf langjährige Erfahrungen in Justiz und Verwaltung zurückblicken konnten. Mehr als die Hälfte der Landräte hatte sogar studiert, in den allermeisten Fällen Rechts-, Kameral- oder Staatswissenschaften. Gut 15 Prozent

der Landräte hatten durch eine Laufbahn beim Militär oder bei der Gendarmerie an höherer Stelle auf sich aufmerksam gemacht. Zu diesen zum Landrat umfunktionierten Offizieren gehörte beispielsweise auch der erste Landrat des Kreises Jülich, Carl von Bülow, ein stockpreußischer Protestant, dem „das Rheinland lebenslang fremd bleiben sollte“.²¹ Der Anteil der Landräte bürgerlicher Abkunft – oftmals Abkommen alter Beamten- und Juristenfamilien – betrug ziemlich genau ein Drittel, wobei regionale Unterschiede ins Auge fallen: Im Regierungsbezirk Arnberg war das Verhältnis zwischen Adligen und Bürgerlichen sogar fast ausgeglichen. Nur etwa die Hälfte der ersten Landräte-Generation war katholisch, was dem Anteil der katholischen Bevölkerung im Rheinland und in Westfalen nicht annähernd entsprach. Die evangelischen Landräte wurden in katholischen Regionen nicht mit offenen Armen aufgenommen.



David Wiethaus (1768-1854) war – wie mancher seiner Amtskollegen – Diener mehrerer Herren: Er wurde 1804 zum Kriegs- und Domänenrat in Hamm ernannt, avancierte 1809 zum Unterpräfekt des Arrondissements Hamm und fungierte anschließend von 1816 bis 1836 als preußischer Landrat in Hamm. (Abb.: Kreisarchiv Unna)

Über Aktivitäten und Leistungen der rheinisch-westfälischen Landräte der „Pionierzeit“ weiß man insgesamt recht wenig. Es gibt einige wenige herausragende Persönlichkeiten wie etwa Clemens von Bönninghausen, der allerdings weniger als Verwaltungsbeamter im Kreis Coesfeld denn als Arzt und Botaniker von sich reden machte, oder Ernst von Bodelschwingh, der nach seiner Station als Landrat in Tecklenburg von 1822 bis 1831 zum Finanz- und Innenminister aufstieg.²² Karrieren dieser Art blieben aber die Ausnahme. Bemerkenswert sind die nicht selten langen Dienstzeiten, teilweise über alle politischen Zäsuren hinweg. Heinrich Wilhelm von Holtzbrinck beispielsweise übernahm 1790 die Verwaltung des märkischen Landratsamts Altena, avancierte 1809 zum Unterpräfekten des Arrondissements Hagen und erhielt im Januar 1817 seine neuerliche Ernennung zum Altenaer Landrat. Maximilian von Elverfeldt war zunächst Domherr in Paderborn, dann von 1803 bis 1806 preußischer Landrat, von 1807 bis 1813 westphälischer Unterpräfekt und von 1816 bis 1830 erneut Landrat in Paderborn. Dass Landräte mehr als zwanzig oder dreißig Jahre an einem Ort tätig waren, war keineswegs die Ausnahme; die 41 Dienstjahre von Emil August von Bernuth aus dem Kreis Lennep ragen allerdings deutlich heraus. Mit Peter Eberhard Müllensiefen und Georg Bärsch haben immerhin zwei Landräte autobiografische Aufzeichnungen hinterlassen. So resümierte

Bärsch sein gut einjähriges Zwischenspiel im Kreis Lechenich mit den Worten: „Die Stelle des Landraths ist gewiß die angenehmste in der Verwaltung.“²³ Von den übrigen Bediensteten in den Landratsämtern sind bestenfalls die Namen bekannt. Gelegentlich sind aber auch bei den Kreissekretären Karrieren zu beobachten: Alexander Brandis, über viele Jahre zweiter Mann im Paderborner Landratsamt, erhielt 1820 seine Ernennung zum Stadtdirektor der Kreisstadt.

Zu dem Zeitpunkt, als die Kreise eingerichtet wurden und die landrätlichen Kommissare ihr Amt antraten, war überhaupt nicht klar, nach welchen Ordnungen die Kreisverwaltung vonstattengehen sollte. Den Landräten wurde lediglich mitgeteilt, dass man „zu seiner Zeit“²⁴ eine Dienstanweisung erteilen werde. Darüber hinaus empfahl man „fleißiges Studium der Gesetzgebung, welches bei den ausführlichsten Instructionen immer ein wesentliches und hauptsächliches Erfordernis bleibt.“²⁵

Am 31. Dezember 1816 wurde den Bezirksregierungen dann auf dem Dienstweg der Entwurf einer „Instruktion für die Landräte und die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten“ zugeleitet. Dieser insgesamt 56 Paragraphen umfassende Entwurf regelte die Ausbildungsanforderungen, den Rang, die Aufsichtsbefugnisse und die Amtsausstattung des Landrats, er enthielt eine allgemeine Dienstordnung und Vorschriften über die besonderen Dienstverpflichtungen. Demnach war der Landrat Organ der staatlichen Verwaltung. „Die Landräte“, so heißt es weiter, „haben gegen die Kreiseingesessenen Glimpf, Bescheidenheit und Geduld, aber auch – wo die Pflicht es erheischt – Ernst zu beweisen, sich überall rechtschaffen zu benehmen, tätig und überlegt zu handeln, auf alles, was in ihrem Kreis vorgeht, acht zu haben, sich von allem und jedem Notiz zu verschaffen, dazu die ohnehin nach der Natur der Geschäfte vorkommenden Reisen im Kreise fleißig zu nutzen und sich dadurch des in sie gesetzten vorzüglichen Vertrauens wert zu erhalten.“²⁶ Die Landräte sollten bei den unteren Bevölkerungsklassen für sittliche Besserung und kirchliche

Zucht wirken und sich um das Schulwesen kümmern. Sie sollten sich ferner um Gewerbe und Landwirtschaft sorgen, die Infrastruktur verbessern und Wirtschaftsförderung betreiben. Zu ihrem Aufgabenbereich gehörte das Geschäft der Rekrutenaushebung ebenso wie die Mitwirkung bei der Feststellung der Steuern und Erledigung von Steuerreklamationen. Der vorläufige Charakter der Dienstvorschrift kam in Paragraph 14 zum Ausdruck, in welchem die Bildung von Kreisständen und die Bestellung von Kreisdeputierten besonderer Bestimmung vorbehalten blieb. Der Landrat konnte seine Dienstgeschäfte von seinem Gut aus erledigen, musste dann aber in der Kreisstadt ein Büro unterhalten und dort regelmäßig Sprechstunden abhalten. Die vorgesehene Ausstattung des landrätlichen Geschäftslokals war ausgesprochen bescheiden.²⁷ Die Instruktion bestimmte als weitere Kreisbeamte die Bestellung eines Kreissekretärs, eines Kreisboten, eines Kreiskassenrendanten, bei größeren Kreisen auch die eines Kassenskontrolleurs; als Gesundheitsbeamte sollten ein Kreisphysikus und ein Kreischirurgus für jeden Kreis bestellt werden. Der allumfassenden Zuständigkeit der Landräte entsprach die dürftige personelle und technische Ausstattung in keiner Weise.

Die Dienstinstruktion vom 31. Dezember 1816 wurde an die Bezirksregierungen versandt mit der Maßgabe, sie den Landräten als vorläufige Anweisung vorzugeben. Nach Ablauf eines halben Jahres sollten Landräte und Regierungen zum Entwurf Stellung nehmen. Es gab von Beginn an starke Bedenken. Die Oberpräsidenten sprachen sich auf einer Zusammenkunft in Berlin am 18. April 1817 entschieden gegen die Instruktion aus, sie vermissten Klarheit und Bestimmtheit, man erhalte im Westen, wo Landräte unbekannt seien, keinen Begriff von deren Wirkungskreisen.²⁸ Auch die Regierung in Minden äußerte Vorbehalte gegen den Entwurf, den sie den Landräten gar nicht erst zur Begutachtung weitergereicht hatte. Auf Anweisung des Innenministers musste die Dienstanweisung aber Anfang 1818 dann doch einigen ausgewählten, besonders erfahrenen Landräten zur Stellungnahme zugesandt werden. Der Paderborner Landrat Maximilian von Elverfeldt

beklagte vor allem die dürftige Personalausstattung der Landratsämter, auch wollte er aus allen Steuerangelegenheiten möglichst herausgehalten werden, da es ihm sonst unmöglich sei, „das Vertrauen der Kreis-Einwohner zu gewinnen und dadurch wohlthätig auf das Ganze zu wirken.“²⁹ Obwohl die Instruktion vom Dezember 1816 niemals die königliche Bestätigung erhalten hat, sollte sie sich in Ermangelung einer endgültigen Bestimmung zum „Leitbild für die Handhabung der Verwaltungskunst“³⁰ entwickeln, und zwar mindestens bis zum Erlass der provinziellen Kreisordnungen nach 1872. An einer bürokratischen Ausgestaltung des Landratsamtes war ohnedies niemandem gelegen. „Die beste Instruktion für die Landräte“, so der langjährige Landrat und nachmalige preußische Finanzminister Friedrich von Motz 1823 in einer Denkschrift, „bleibt immer die, recht viele gute Dinge mit so wenigen Akten als möglich zu tun, die Sache ins Leben zu führen und nicht im Papier zu begraben.“³¹

Auch wenn sich ein konkretes „Gründungsdatum“ nicht festmachen lässt, ist zumindest die Kreiseinteilung in Rheinland-Westfalen Ende 1816 abgeschlossen. Die damals geschaffenen gebietlichen Strukturen entwickelten vor allen Dingen in den eher ländlich geprägten Regionen eine bemerkenswerte Beständigkeit und reichten als Identitätsraum nicht selten über die kommunale Neugliederung der 1970er-Jahre hinaus. Die Kreise waren aber zunächst rein staatliche Verwaltungsbezirke, der Landrat war Staatsbeamter. Es gab keine Kreisverfassung und auch keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung bei der Verwaltung des Kreises. Von einem kommunalen Leben im Kreis, ganz zu schweigen von einer kommunalen Selbstverwaltung, konnte bei seiner Einrichtung nicht gesprochen werden. Die reformorientierten Kräfte hatten sich mit ihren zukunftsweisenden Vorstellungen nicht durchsetzen können. Ganz umsonst waren die Bemühungen freilich nicht: Viele ihrer Denkanstöße wurden Jahrzehnte später aufgegriffen und fanden Eingang in die Kreisordnung von 1872.



WESEN, STRUKTUR UND AUFGABEN DER KREISE MITTE DES 19. JAHRHUNDERTS

Gabriele Mohr, Rhein-Erft-Kreis

Die Kreisordnung vom 13. Juli 1827

Bis 1827 wurden die Besetzungen der rheinischen und der westfälischen Landratsämter ausschließlich nach der „Vorläufigen Instruktion für die Landräte und Kreisoffizianten“ vom 31. Dezember 1816 vorgenommen.¹ Die Kreise zählten damals im Durchschnitt 20.000 bis 36.000 Einwohner und hatten an ihrer Spitze einen vom preußischen König ernannten Landrat.² Dieser kam meist aus der ansässigen Gutsbesitzerschicht. Er sollte besonders angesehen sein und das öffentliche Vertrauen besitzen. Ihren Dienst leisteten die Landräte vom eigenen Grundbesitz aus. Sie hatten für die Unterbringung des Kreisbüros zu sorgen und die Geschäftszeiten zu regeln.

Im Zusammenhang mit der Verfassungsberatung im Jahr 1820 wurde dem preußischen Staatsrat ein Kreisordnungsentwurf für ganz Preußen vorgelegt. Die Umsetzung dieses Entwurfes scheiterte aber an den politischen Verhältnissen der damaligen Zeit. So wurden erst ab 1824 Kreisordnungen für die preußischen Provinzen erlassen.³ Für das Rheinland und Westfalen brachte die Kodifizierung des Kreisverfassungsrechts die Kreisordnung für die Rheinprovinzen und Westfalen vom 13. Juli 1827.

Die Kreisordnung von 1827 diente in erster Linie der Einrichtung von Kreistagen. Dies war gegenüber der vorläufigen Dienstinstruktion von 1816 ein erster Fortschritt, da nun ein neues Kreisorgan neben dem Landrat eingeführt wurde. Die bisherigen landrätlichen Kreise blieben bestehen und bildeten gleichzeitig die Bezirke der Kreisstände, die in den Kreistagen vertreten waren.

Der Kreistag:

Organisation, Zusammensetzung und Tätigkeit

Das neue Organ „Kreistag“ hatte den Zweck, die „Kreisverwaltung des Landrates in Kommunal-Angelegenheiten zu begleiten und zu unterstützen“.⁴ Damit konnten die Landratsämter erstmals offiziell die den Kreis betreffenden Kommunalangelegenheiten wahrnehmen.⁵ Gleichzeitig sollte der Kreistag bei der Umsetzung der Staatsaufgaben behilflich sein.⁶ Der Kreisversammlung wurde ebenfalls das Recht auf Mitwirkung bei der Besetzung der Landratsstelle zugestanden. Sie konnte drei Kandidaten benennen.

Die Kreistage waren ständisch besetzt. „Jeder Kreistag setzte sich aus drei Ständen, welche die Besitzmassen Großgrundbesitz, Kleingrundbesitz und Kapitalbesitz repräsentierten“⁷ zusammen. Der erste Stand bestand in Westfalen und im Rheinland aus den Besitzern „der im Kreis gelegenen ehemals reichsunmittelbaren Landesteile, welche auf die nach der Verordnung vom 30. Mai 1820 ihnen zustehenden Regierungsrechte verzichtet hatten, und auf dem Provinziallandtage im Stande der Fürsten und Herren mit einer Virilstimme Beliehenen, sowie aus den Rittergutbesitzern“.⁸ In den Rheinprovinzen⁹ und in Westfalen konnten Deputierte dieses Standes durch Familienmitglieder oder durch eine Person, die zur Ritterschaft des preußischen Staates gehörte, vertreten werden. Den zweiten Stand bildeten die städtischen Abgeordneten. Je Stadt wurde ein Mitglied für den Kreistag von dem Gemeindevorstand und Gemeinderat gewählt. Die Gewählten mussten zudem Mitglied des jeweiligen Gemeindevorstandes oder der Gemeindevertretung sein.¹⁰ Es war möglich, dass größere Städte auf Antrag mehrere Abgeordnete zum Kreistag entsenden konnten. Der dritte Stand waren Vertreter der Landgemeinden, die sich aus den Bürgermeistern und Vertretern der Samtgemeinden zusammensetzten. Für jeden Vertreter der Städte und Landgemeinden war ein Stellvertreter zu wählen. 1836 wurde ergänzend bestimmt, dass „in der Rheinprovinz für die Stadtgemeinden nur solche Personen zu den Kreistagen abgeordnet werden sollen, die in der Stadt ein Haus besitzen“.¹¹ Durch die Novelle vom 26. März 1839 wurden zudem für die Rheinprovinz die Regularien für den ersten Stand dahingehend geändert, dass, sollten auf dem Kreistag nicht wenigstens fünf stimmbfähige Rittergutbesitzer vorhanden sein, „nach dem Reglement vom 17. März 1828 zum Landratsamte qualifizierte Vertreter des meistbegüterten ländlichen Grundbesitzes gewählt

werden, damit der Großgrundbesitz einschließlich der Rittergutbesitzer fünf Vertreter erhielt.“¹²

Der Kreistag Soest hatte beispielsweise 1829 insgesamt 19 Abgeordnete. Davon stammten aus dem ersten Stand zehn Abgeordnete,¹³ aus dem zweiten Stand drei Abgeordnete und aus dem dritten Stand sechs Abgeordnete. Die ständische Besetzung war nicht unumstritten, da die Befähigung für das Amt an Grundeigentum gebunden war.¹⁴ Im Kreis Höxter wurde deshalb in den 1840er-Jahren von den Kandidaten das Ehrenwort verlangt, dass ihr Besitz im Kreis kein „Scheinbesitz“ sei, um sich den Abgeordnetenstatus zu erschleichen.¹⁵ Die Rheinländer lehnten den durch Adel und Grundbesitz begünstigten Stand ab,¹⁶ da dies dem Rheinischen Recht widersprach, das als wichtigstes Prinzip die staatsbürgerliche Gleichheit vor dem Gesetz zu Grunde legte. Obwohl auch Preußen durch neue Steuer-, Agrar- und Gewerbegesetzgebungen Rahmenbedingungen für eine moderne Gesellschaft auf den Weg gebracht hatte, wurde – trotz der Angreifbarkeit dieses Systems – auf die alten Strukturen der Stände gebaut.

Die Wahl der Kandidaten zum Kreistag erfolgte auf sechs Jahre. Nach drei Jahren wurden per Losverfahren die Kandidaten der Gemeinden ausgetauscht.¹⁷ Die Kandidaten des Kreistages sollten zudem einer christlichen Kirche angehören, das 24. Lebensjahr vollendet haben und einen unbescholtenen Ruf besitzen.¹⁸

Die Stände verhandelten auf dem Kreistag gemeinschaftlich. Beschlüsse wurden nach einfacher Mehrheit gefasst. Der Landrat hatte kein Stimmrecht, sondern nur, wenn er zugleich Kreisstand war. Bei Stimmgleichheit zählte die Stimme des Vorsitzenden und, wenn dieser nicht stimmbähig war, die Stimme des ältesten Kreisdeputierten.¹⁹ Ebenfalls konnte ein Stand, wenn er sich in einem Beschluss nicht entsprechend vertreten sah, dagegen Einspruch einlegen.

Der Kreistag tagte mindestens einmal im Jahr auf Einladung des Landrats. Bei Bedarf waren mehrere Tagungen möglich. Die Sitzungen der Kreisverwaltungen fanden beispielsweise in Gaststätten wie im Kreis Bergheim zwischen 1839 und 1842 in den Räumlichkeiten „der Witwe Nelles in Bergheim“²⁰ statt.



Schloss Schlenderhan in Bergheim-Quadrath-Ichendorf. Lithografie von Ferdinand Müller, um 1840. Schlenderhan war von 1837 bis 1864 Landratsitz. (Abb.: Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis)

Die Kreistage „haben Staatsprästationen,²¹ welche kreisweise aufzubringen sind, und deren Aufbringung durch das Gesetz nicht auf eine bestimmte Art vorgeschrieben ist, zu repartieren.“²² Diese Leistung brachten die Kreistage beispielsweise bei der staatlichen Steuerverwaltung ein, in dem die Stände die Kommissionen wählten, die für die Verwaltung der Klassensteuer²³ gebildet wurden.²⁴ Im Rheinland wurde seit 1828²⁵ die Klassensteuer regierungsbezirkweise aufgebracht. Eine Kommission, gebildet aus allen Landräten im Regierungsbezirk, einem Mitglied der Regierung und je einem Mitglied der Kreistage, verteilte die Klassensteuer kreisweise. Die Verteilung innerhalb der Kreise erfolgte durch eine Kommission, die aus dem Landrat als Vorsitzenden, drei Kreistagsmitgliedern und den Bürgermeistern der Klassensteuerpflichtigen Ortschaften bestand.²⁶ Die

weitere Ausbildung des Kreises als Kommunalverband²⁷ erfolgte durch die Ermächtigung der Kreisstände, Ausgaben für gemeinnützige Einrichtungen und Anlagen oder die Beseitigung eines den Kreis bedrohenden Notstandes zu erheben. Dafür wurden bestimmte Abgaben von den Kreisbewohnern erhoben, die man als Kreiskommunalsteuer bezeichnen kann. In Westfalen wurden die Kreisstände mit der Verordnung vom 25. März 1841 dazu ermächtigt, in der Rheinprovinz am 9. April 1846.²⁸ Sollte nun eine derartige Kreiskommunalsteuer nötig werden, bedurfte der von den Kreisständen gefasste Beschluss der Bestätigung durch das Plenum der jeweiligen Regierung. Den Kreisständen untersagt waren mit dieser Steuer Zuschuss-Bewilligungen für das Königliche Kreisbeamten-Personal oder die Bürokosten des Landrats.²⁹

Der Landrat und sein Personal

Ab 1827 wurde der Landrat aus drei Vorschlägen der Kreisversammlung vom preußischen König ernannt. Er leitete die staatliche Verwaltung und war nun auch Vorsitzender der Kreisversammlung. Diese berief er mindestens einmal im Jahr ein und leitete deren Sitzung. Er hatte die Tagesordnung für den Kreistag zu erstellen, diese den Mitgliedern des Kreistages zukommen zu lassen und die Sitzung des Kreistages der Königlich Preußischen Regierung in Köln, Aachen, Düsseldorf, Minden, Arnberg oder Münster anzuzeigen. Die Beschlüsse des Kreistages waren dann ebenfalls der zuständigen Regierung zur Genehmigung vorzulegen. Wurden diese genehmigt, war der Landrat für deren Umsetzung verantwortlich. In Westfalen und in der Rheinprovinz waren die Landräte zudem Aufsichtsbehörde über die örtliche Polizeiverwaltung. Eng damit verbunden war auch die Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Gemeinden. Diese übte der Landrat nach der Maßgabe der einzelnen Gemeindeordnungen aus.³⁰ So „zählte die Revision der Bürgermeistereiregistraturen“³¹ vor Ort zu seinen Aufgaben. Damit war der Landrat Mitte des 19. Jahrhunderts der „König des Kreises“³² und handelte hauptsächlich im Interesse der preußischen Krone vor Ort. Sämtliche kreisbetreffenden Angelegenheiten liefen über seinen Schreibtisch und wurden vom Landrat geregelt. Ihm zugeordnet waren seit 1826 zwei Kreisdeputierte als



Adolf Karl Hubert Freiherr Raitz von Frentz (1797–1867). Er war Landrat von 1837/38 bis 1864. Auf sein Betreiben wurde 1855 die Spar- und Darlehenskasse des Kreises Bergheim gegründet. (Abb.: Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis)

Gehilfen.³³ Sie wurden vom Kreistag gewählt und von der Regierung bestätigt. Sie waren keine Beamten und sie erhielten für ihre Tätigkeiten auch keine Entschädigung.³⁴

Die Landräte konnten zudem auf eine kleine Verwaltung für die Erledigung ihrer Aufgaben zurückgreifen. Meist arbeiteten Kopisten, Sekretäre, Gehilfen und Kreisboten für sie. Mit der Einrichtung der Kreiskassen kamen noch Kreiskassenkontrolleure und Rendanten dazu. Beispielsweise arbeiteten im Büro des Landrates des Kreises Bergheim 1861 neun Personen. Das landrätliche Büro sowie die Arbeitsplätze seiner Verwaltung befanden sich auf Schloss Schlenderhan (Quadrath-Ichendorf). Zur Einrichtung zählten Schreibpulte, Tische, Stühle und Aktenständer.³⁵ Die Bürger konnten hier zu den angegebenen Zeiten vorsprechen.



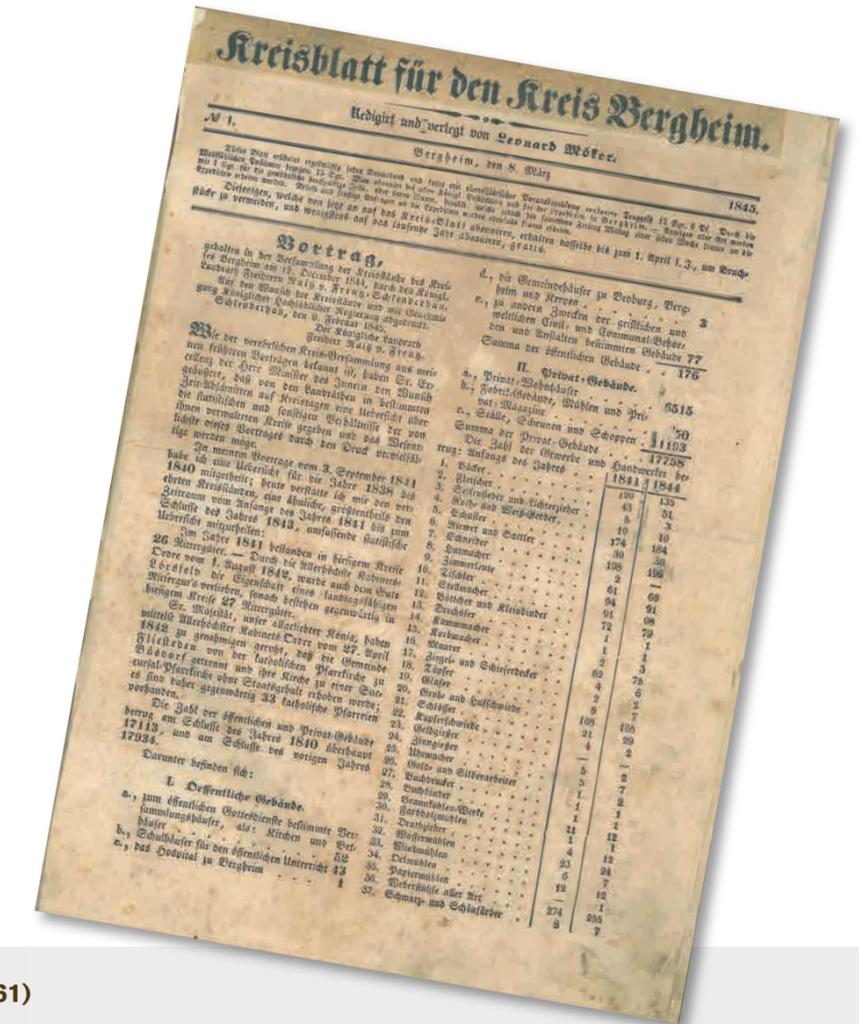
Postgebäude in Bergheim, 1847. (Abb.: Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis)

Der Kreissekretär des Landrats war ein von der Regierung geprüfter und bestellter Beamter, der den Landrat auch bis zu 14 Tage vertreten konnte. Kreissekretäre gehörten zum festen Personalstab der jeweiligen Landratsämter und wurden entlohnt. Sie führten die Bürogeschäfte und waren in alle Amtsgeschäfte einbezogen.³⁶ Der Kanzlist war dagegen Privatsekretär des Landrats, zur Verschwiegenheit verpflichtet und kein Beamter. Die Kreisboten waren vermutlich für die Versorgung der Bürgermeistereien mit den entsprechenden Amtsschreiben beschäftigt. Sie wurden, wie auch die Gehilfen, vom Landrat aus dem Kreis der „zivilversorgungsberechtigten Militärpersonen“³⁷ ernannt und aus der Kreiskasse entlohnt. Der Kreisrendant wurde ebenfalls vom Landrat ernannt und hatte die Aufsicht über die Kreisnebenkasse. Diese hatte im Kreis Bergheim beispielsweise unter anderen die Gebühren für die Ausstellung von Jagdscheinen zu vereinnahmen.³⁸

Weiterhin arbeiteten in den Kreisen der Kreisphysikus, der Kreischirurg, die Schulpfleger, der Kreistierarzt und der Kreiskommunalbaumeister.³⁹ Das Personal im Medizinal-

und Sanitärwesen war nicht direkt dem Landrat untergeordnet, sondern deren Anstellung erfolgte durch die Geschäftsanweisung der Regierung. Den Landräten standen für ihre staatliche Aufgabe der Überwachung der Elementarschulen Schulpfleger zur Seite,⁴⁰ da in der Rheinprovinz wie auch in Westfalen Schulpflicht bestand. Die Schulpfleger waren meist Geistliche, die für einen bestimmten Schulpflegerbezirk zuständig waren.

Ab 1838 waren die Landräte gehalten, statistische Daten zu den Kreisen zu erstellen. Die Kreisstatistiken beinhalteten allgemeine Beschreibungen des Kreises bis hin zur Aufzählung von Gebäuden und Berufsgruppen im Kreis. Sie konnten für mehrere Jahre erstellt werden und waren im Kreis Bergheim wie folgt gegliedert: 1. Gesundheits-Polizei, 2. Sittlicher Zustand, 3. Sicherheitspolizei, 4. Ordnungspolizei, 5. Feuer-Polizei, 6. Gewerbepolizei, 7. Steuerverwaltung, 8. Gemeinwesen, darunter Schulden, Rechnungswesen, Schulwesen, Leistungen der Gemeinden für Kirchen und Schulbedürfnisse, Gemeinde-Bauwesen, Armenwesen und Wegebau.⁴¹



Kreisverwaltung Bergheim (1859/61)

Funktion	Amtsinhaber	Wohnsitz
Landrat	Adolf Karl Hubert Freiherr Raitz von Frenzt	Gut Schlenderhan
Kreisdeputierter	Jansen, Gutsbesitzer	Rath
Kreissekretär	Rudolf Breiderhoff	Quadrath
Schulpfleger für den Schulpflegerbezirk Bergheim	Johann Heinrich Clefisch	Paffendorf
Schulpfleger für den Schulpflegerbezirk Kerpen	Johann Wilhelm Contzen	Blatzheim
Kreisphysikus	Dr. Heinrich August Leopold Wilhelm Harting	Bergheim
Kreiswundarzt	Johann Salentin Sartorius	Bergheim
Kreistierarzt	Peter Schoengen	Kerpen
Kreiskommunalbaumeister	Heinrich Müller	Deutz
Kreiskassenrendant	Baltes, Steuer- und Kommunalempfänger	Bergheim
Kreisbote	N.N.	

Hermann Heinrich Joseph Simons (1799-1867).
Er war Landrat von 1836 bis 1867 im Kreis Köln. (Abb.: Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis)



Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850

In der allgemein angespannten politischen Lage der 1830er- und 1840er-Jahre führte die Pariser Februarrevolution 1848 europaweit zu aufständischen Bewegungen. Liberale Politiker strebten in Preußen und für alle deutschen Länder nach einer konstitutionellen Verfassung. Diese angestrebte Reichsverfassung kam aber nicht zu Stande.⁴⁷ Vielmehr erstarkte nach dem Niederringen der liberalen Kräfte in Deutschland und dem Ende der ersten Nationalversammlung in Frankfurt eine konservativ-restaurative Politik, die die 1850er-Jahre kennzeichnete. In Preußen hatte der König bereits im November 1848 die Nationalversammlung aufgelöst. Er erließ ohne parlamentarische Mitwirkung eine Verfassung für Preußen, die als oktroyierte Verfassung in die Geschichtsbücher einging. 1849/50 wurde diese Verfassung durch die beiden Kammern des preußischen Landtages revidiert. Der preußische König, Friedrich Wilhelm IV., leistete seinen Eid auf sie am 6. Februar 1850. Mit diesem Akt wandelte er Preußen in einen konstitutionell-monarchischen Staat.

Die Verfassung enthielt neben dem Drei-Klassen-Wahlrecht auch die Bestätigung der Religionsfreiheit, der Pressefreiheit und des Rechts auf körperliche Unversehrtheit. Kaum vier Wochen später, am 11. März 1850, verkündete der König die neue Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung: „Den Kreisen, Bezirken und Provinzen steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten unter Mitwirkung der Staatsregierung zu“.⁴⁸ Diese Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung war die einzige einheitliche Kreis-, Bezirks- und Provinzialverfassung für ganz Preußen.⁴⁹ Sie kann letztlich als Ausfluss der Forderungen liberaler Kräfte nach einer konstitutionellen Verfassung gesehen werden. Nach dieser Ordnung sollten die Kreise als untere staatliche

Verwaltungsbezirke und Kommunalverwaltungen bestehen bleiben, die Kreisstände aber beseitigt werden. Der Landrat wurde weiterhin vom König ernannt, aber ohne Vorschlagsrecht. Er war das Organ der Staatsregierung und leitete die staatliche Verwaltung des Kreises.⁵⁰ Seine Aufgabe war es, im Kreisausschuss den Vorsitz zu führen. Die wichtigsten Befugnisse der Kommunalaufsicht sollten von der reinen Staatsbürokratie auf den neu eingeführten Kreisausschuss übertragen werden. Dieser sollte den Kreis nach außen vertreten, die Beschlüsse des Kreistages ausführen, in dringenden Fällen die Funktion des Kreistages übernehmen und ebenso die Aufsicht über die Gemeinden unter 10.000 Einwohnern. Der Kreistag sollte aus 15 bis 40 Abgeordneten bestehen, die von den Gemeindevertretern nach absoluter Stimmenmehrheit gewählt wurden, wovon immer noch die Hälfte Grundbesitzer sein sollten.⁵¹ Die Kreisversammlung hatte einen selbstgewählten Vorsitzenden, für den Landrat galt Teilnahmepflicht und der Kreistag entschied über alle Kreisangelegenheiten, „insbesondere das Recht, Ausgaben zu beschließen und diese auf die Gemeinden des Kreises zu verteilen“.⁵² Er verfasst zudem einen ordentlichen Kreishaushaltsplan.



Der Landrat hatte diese Informationen der Kreisversammlung mündlich vorzutragen. Landräte nutzten für die Bekanntmachung der Kreisstatistiken, wie auch für die Bekanntmachungen an die ihm unterstellten Bürgermeister, das Medium der Presse. So waren 1845 die Statistiken des Landrats des Kreises Bergheim gleichzeitig die ersten drei Ausgaben der neuen Kreiszeitung „Kreisblatt für den Kreis Bergheim“.⁴²

Durch die sich häufende Aufgabenerledigung von 1815 bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus kam es zu einer ersten „Selbstfindung“ der Kreise. Damit begründet ist die Eigenschaft der Kreise als Verwaltungs- und Steuerbezirke,⁴³ welche zum Teil bis heute als Element der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wirkt. Die Aufgaben des Kreises als Kommunalverband waren zu dieser Zeit noch überschaubar. Neben der Verantwortung für die

Besoldung des Kreisbeamtenpersonals und die laufenden Bürokosten waren die Diensträume für das Personal und den Kreistag zu stellen.⁴⁴ Erst 1861 wurde verfügt, dass die Landräte grundsätzlich ihren Sitz in der Kreisstadt haben sollten.⁴⁵ Ausnahmen waren aber weiterhin möglich. Es dauerte noch einige Jahrzehnte, bis die ersten Kreishäuser für die Unterbringung der Verwaltung und kreiseigenen Sparkassen gebaut wurden.

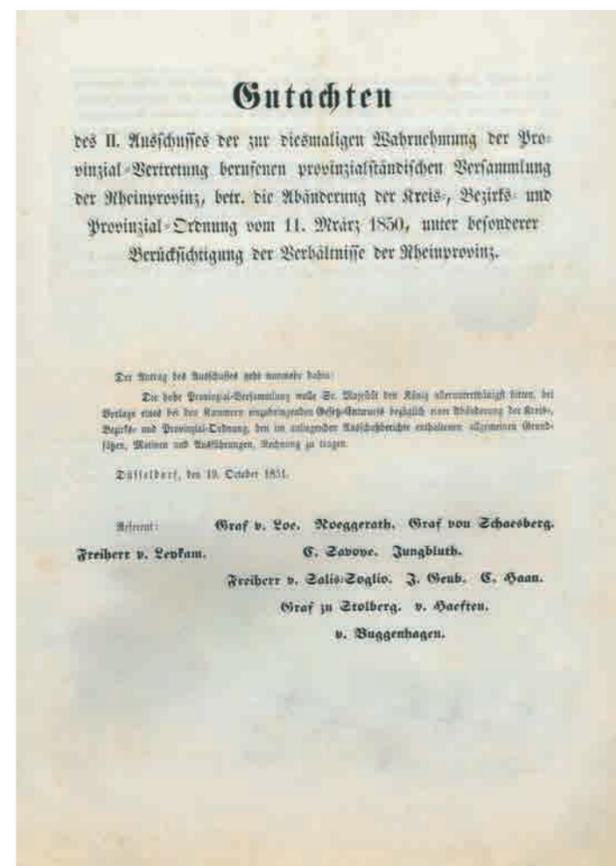


Mit der Kreisordnung 1827 wurden die Kreise zur „Aufgabenfindung“ befähigt. Der Landrat hatte als Vorsitzender der Stände und als Vollzieher ihrer Entscheidungen aber eine unentbehrliche Rolle und nur allmählich verbanden sich die Bereiche staatlicher Tätigkeit und „Kreisselbstverwaltung“.⁴⁶

Die Kreisordnung vom 11. März 1850 wurde in Westfalen wohl nur im Kreis Soest unter Landrat von Bockum-Dolffs eingeführt.⁵³ Als Verwaltungsexperte und Kenner des öffentlichen Rechts gehörte er zum Reformbeamtentum und hatte an der neuen Ordnung mitgearbeitet.⁵⁴ Im Kreis Köln wurden ab März 1850 auch Wahlvorbereitungen nach Artikel 6 der neuen Kreisordnung von Landrat Simons getroffen.⁵⁵ Hermann Heinrich Joseph Simons (1799-1867) war von 1836 bis 1867 Landrat im Kreis Köln und zudem Landwirt auf der Domäne Vogelsang (Köln), wo sich auch die Kreisverwaltung befand. Wählbar war nun jeder Gemeindewähler des Kreises, der das 30. Lebensjahr vollendet hatte, seit mindestens drei Jahren dem Kreis durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehörte und eine jährliche Klassensteuer von acht Thalern zahlte.

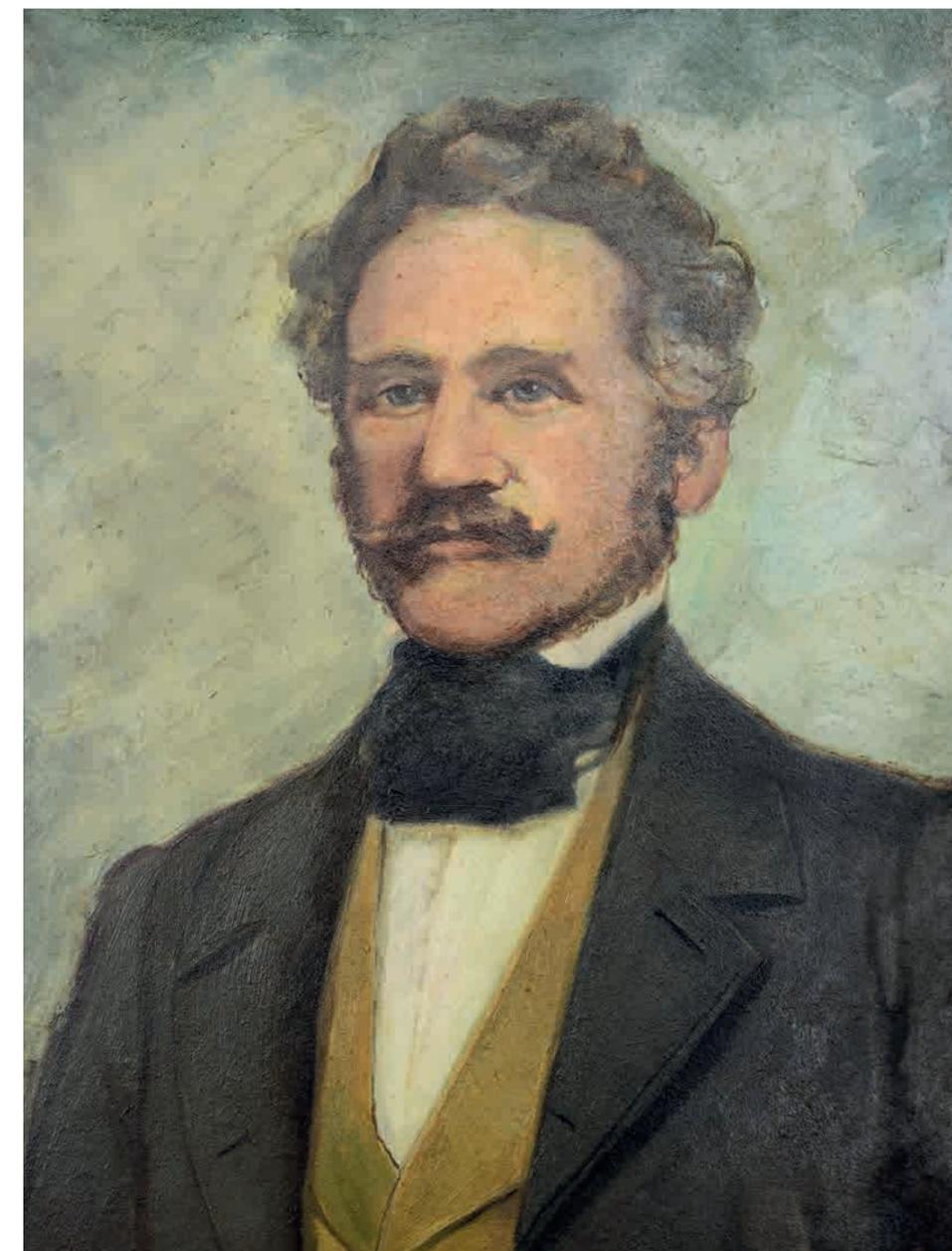
Die Kreisordnung scheiterte. Man kann auch sagen, sie wurde eigentlich nie wirklich flächendeckend umgesetzt. Nachdem der König neben den verfassungsmäßigen Volksvertretern mit Erlass vom 28. Mai 1851 die Provinzialstände wieder aktivierte, wurde sozusagen die politische Rolle rückwärts sichtbar.

So hatte die Düsseldorfer Provinzialversammlung am 19. Oktober 1851 an den König ein Gutachten des II. Ausschusses gesandt, das der Änderung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850, unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse der Rheinprovinz, diene. Das Gutachten wurde nach den Prinzipien der „Autonomie, der Interessenvertretung und der Bevorzugung des größeren Grundbesitzes durch eine, seiner Steuerkraft mehr entsprechende Vertretung“⁵⁶ erstellt. Nach den Gutachtern – zu diesen zählten u. a. Graf zu Stolberg, Freiherr von Salis-Soglio und von Buggenhagen – sollten die Kreistage „aus den durch die gewählten Gemeindevertreter gewählten Mitglieder und aus den Besitzern jener im Kreise belegenen Güter, welche mindestens einen Katastral-Reinertrag von 1.000 Thlr. einbrächten“,⁵⁷ bestehen. Außerdem sollte der Landrat wieder von der Kreisversammlung vorgeschlagen werden.



Es hätten sich schließlich „arge Mißstände“ gezeigt, da die Regierung junge unerfahrene Verwaltungsbeamte in die Kreise entsende, die keine Bindung an den Kreis hätten und nur an der „Bereicherung ihrer praktischen Kenntnisse auf Kosten der ihrer Verwaltung anvertrauten Kreise“⁵⁸ arbeiteten.

Gerade die fortschrittlichen Bestandteile der Kreisordnung stießen auf den Widerstand der konservativen politischen Kräfte. „Man holte vor der Umsetzung die Meinung der alten Kreis- und Provinzialstände ein. Diese konnten ihrer eigenen Beseitigung selbstverständlich nicht zustimmen, denn das war in ihren Augen erstens gar nicht nötig, zweitens sehr gefährlich.“⁵⁹ Am 24. Mai 1853 wurde die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom März 1850 wieder aufgehoben. Die alten Kreisordnungen wurden wieder eingesetzt oder für fortbestehend erklärt. Es dauerte noch einmal mehr als 20 Jahre, bis Kreisordnungen in Preußen erlassen wurden, die sich inhaltlich an der Kreis- und Provinzialordnung aus dem Jahre 1850 orientierten.





Kreistag des Kreises Grevenbroich, um 1895. (Abb.: Archiv im Rhein-Kreis Neuss)

DIE KREISORDNUNGEN VON 1886/87 UND DIE ENTWICKLUNG DER KREISE BIS 1933

Stephen Schröder, Rhein-Kreis Neuss

Ohne Zweifel: In der Geschichte der Kreise im Gebiet des heutigen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen beschreibt die Verkündung der Kreisordnung für die Provinz Westfalen vom 31. Juli 1886¹ und für die Rheinprovinz vom 30. Mai 1887² eine tiefe Zäsur. Diese Feststellung kann nicht nur deshalb Gültigkeit beanspruchen, weil die Ordnungen – trotz wesentlicher Änderungen, die sie nach dem Umsturz 1918/19 und besonders durch die Ausrichtung auf das „Führerprinzip“ im „Dritten Reich“ erfahren haben – bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs die normative Grundlage des Kreisrechts in den beiden preußischen Provinzen bildeten. Sie haben darüber hinaus den Kreisen ein grundlegend anderes Gepräge gegeben, das in Teilen noch heute erkennbar ist. Neben der staatlichen Verwaltung haben sie insbesondere das bis dato nur schwach ausgebildete Selbstverwaltungsrecht der Kreise massiv gestärkt.³ Nicht zuletzt deshalb sprechen Historiker bisweilen von der „Geburtsstunde der modernen Kreisverfassung“⁴.

Genese und Inhalt der Kreisordnungen 1886/87

Die Genese der Kreisordnungen reicht weit zurück bis in die Jahre vor der Reichsgründung 1871, und sie

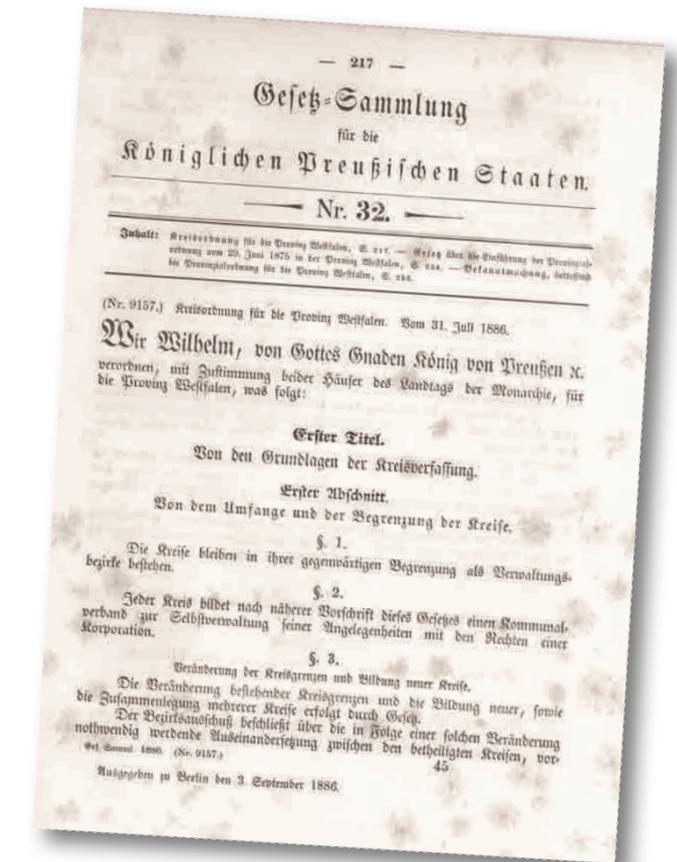
nahm ihren Ausgang nicht im Westen Preußens. Die Kreisordnungen für Westfalen und die Rheinprovinz orientierten sich vielmehr am Muster der Kreisordnung für die östlichen Provinzen, die bereits am 13. Dezember 1872 ergangen war⁵ und durchaus als die „Verfassungsurkunde der Landkreise“⁶ angesehen werden kann. Sie stellte wiederum ein Element einer umfassenderen Verwaltungsreform dar, zu der beispielsweise die Provinzialordnung (1875) oder das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung (1883) zu zählen sind.⁷ Inhaltlich-konzeptionell wurde die Kreisordnung von 1872 durch den Berliner Juristen und Politiker Rudolf von Gneist beeinflusst, einen der profiliertesten Verfechter sowohl des Selbstverwaltungsgedankens als auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit seiner Zeit. Inspiriert insbesondere durch die englischen Verhältnisse, wie sie sich ihm darstellten, ging es Gneist maßgeblich darum, Staat und Gesellschaft miteinander zu verbinden. Die unmittelbare Beteiligung der Bürger an den Staatsaufgaben spielte für ihn eine herausgehobene Rolle. Auch war es ihm darum zu tun, staatliche und kommunale Aufgaben zu einem Ausgleich zu bringen und nicht etwa scharf zu trennen oder gegeneinander zu stellen. Gneists Vorstellungen wurden vom preußischen Innenminister Friedrich Albert Graf zu Eulenburg im Kern aufgegriffen und flossen in das Gesetz ein, das nach harten parlamentarischen Auseinandersetzungen 1872 verabschiedet wurde.

Dass die Berliner Verantwortlichen davon absahen, die neue Kreisordnung zeitnah auch in Westfalen und in der Rheinprovinz einzuführen, lag am Kulturkampf, der in den beiden mehrheitlich katholischen Provinzen besonders heftig entbrannt war und in Berlin die Sorge vor ultramontanen Einflüssen etwa bei Postenbesetzungen aufkommen ließ.⁸ Erst als sich die Beilegung dieses Großkonflikts zwischen preußischem Staat und katholischer Kirche abzeichnete, wurde die Kreisordnung mit etwa 15-jähriger Verzögerung, inhaltlich aber „im wesentlichen textgleich“⁹ auch in Westfalen und in der Rheinprovinz ins Werk gesetzt.



Rudolf von Gneist. (Abb.: Wikimedia Commons)

Gneists Ideen wie auch der gewandelte Charakter der Kreise offenbarten sich bereits in der „Grundsatznorm“¹⁰ der Ordnungen von 1886/87, heißt es doch gleichlautend in Paragraph 2: „Jeder Kreis bildet nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation“. Waren die Kreise bis dato vor allem als staatliche Verwaltungsbezirke in Erscheinung getreten, denen nur wenige eigene Aufgaben zugewachsen waren, so verschoben sich die Akzente nunmehr zugunsten verstärkter Selbstverwaltung. Die bis heute charakteristische „Doppelstellung der Kreise“¹¹ als staatliche Verwaltungsbezirke einerseits und Selbstverwaltungskörperschaften andererseits trat fortan wesentlich deutlicher zutage als in der Vergangenheit. Dies zeigte sich auch bei der Stellung des Landrats, der neben dem Kreistag und dem Kreisausschuss das zentrale Kreisorgan bildete. Der Landrat stand gemäß der Kreisordnungen „an der Spitze der Verwaltung“ und wurde bis 1918 „vom Könige ernannt“ (§ 30), danach vom preußischen Staatsministerium. Dem Kreistag verblieb



lediglich das Recht, „geeignete Personen, welche seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören, in Vorschlag zu bringen“ (§ 30), ohne dass der König daran gebunden war. Voraussetzung für die Eignung war eine mindestens vierjährige Tätigkeit entweder als Referendar im Vorbereitungsdienst bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden oder in den Selbstverwaltungsämtern des Kreises, des Bezirks oder der Provinz bzw. im Rheinland auch als Ehrenbürgermeister. Darüber hinaus wurden auch jene Personen als geeignet angesehen, welche die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst erlangt hatten. Für diesen Personenkreis war keine zwingende Verbindung zum Kreisgebiet in Form von Grundbesitz oder Wohnsitz vorgeschrieben. Lag eine solche nicht vor, konnte die betreffende Person vom Kreistag nicht vorgeschlagen, wohl aber vom König ernannt werden.¹² In der Sache bedeutete die Regelung eine erkennbare Abkehr vom bisher praktizierten Berufungsverfahren. Demnach hatten die Kreisvertretungen über das Recht verfügt, bei Vakanz einer Landratsstelle drei geeignete Kandidaten auszuwählen und der Regierung vorzuschlagen, von denen der König sodann einen für das Amt ernannte. Nunmehr war der „staatliche Charakter des Landrates ... wesentlich bestimmter



Kreisausschuss des Kreises Grevenbroich, um 1895. (Abb.: Archiv im Rhein-Kreis Neuss)

geworden¹³; der Landrat wurde in stärkerem Maße zu einem politischen (Staats-)Beamten, der zudem – dies bereits seit 1852 – aus rein dienstlichen Gründen ohne Disziplinarverfahren in den Ruhestand versetzt werden konnte. Allerdings war der Landrat gemäß der neuen Kreisordnungen keineswegs nur ein „Organ der Staatsregierung“, als welches er „die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise“ führte; „als Vorsitzender des Kreistages und Kreisausschusses [leitete er zugleich] die Kommunalverwaltung des Kreises“ (§ 32). Die vielzitierte Janusköpfigkeit des preußischen Landrats, der nach Bismarck zwei unterschiedliche Gesichter trug und gewissermaßen als „Scharnier“¹⁴ oder „Mittler“¹⁵ zwischen Staats- und Kommunalverwaltung fungierte, sie offenbarte sich hier besonders deutlich.

Einen gewandelten Charakter erhielt auch der Kreistag infolge der Regelungen von 1886/87. Die Anzahl seiner Mitglieder bestimmte sich demnach gemäß der Zahl der

Kreiseinwohner, lag aber sowohl in Westfalen als auch in der Rheinprovinz bei mindestens 20. Alle Kreistagsabgeordneten wurden nunmehr gewählt; vormals existierende altständische Relikte bzw. „geborene“ Mitgliedschaften wurden beseitigt. Die eigentliche Wahl entsprach bis zum Ende des Kaiserreichs nicht demokratischen Maßstäben, sondern erfolgte in einem komplexen Verfahren in drei separaten Wahlverbänden, wobei je ein Verband auf die größeren Grundbesitzer, auf die Amtsverbände (Westfalen) bzw. Landbürgermeistereien (Rheinprovinz) sowie auf die Städte entfiel. Die Abgeordneten, die weder Diäten noch Reisekosten erhielten, wurden auf sechs Jahre gewählt; alle drei Jahre schied die Hälfte aus dem Kreistag aus und wurde durch neue gewählte Abgeordnete ersetzt. Nach dem Umsturz 1918/19 gingen die Kreistage dann – analog zum Reichs- und preußischen Landtag – aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl hervor.¹⁶

Das Wirkungsfeld des Kreistags erstreckte sich darauf, „den Kreiskommunalverband zu vertreten [und] über die Kreisangelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes, sowie über diejenigen Gegenstände zu berathen und zu beschließen, welche ihm zu diesem Behufe durch Gesetze oder Königliche Verordnungen überwiesen sind, oder in Zukunft durch Gesetz überwiesen werden“ (§ 60). Über ein generelles Zugriffsrecht oder ein allgemeinkreispolitisches Behandlungsmandat verfügte der Kreistag nicht.¹⁷ Zu seinen konkreten Befugnissen gehörten jedoch u. a. der Erlass von Satzungen und Innenrechtsordnungen, die Beschlussfassung über den Verteilungs- und Aufbringungsmaßstab der Kreisabgaben, die Feststellung des Kreisetats und der Grundsätze, nach welchen die Verwaltung des dem Kreis gehörigen Grund- und Kapitalvermögens sowie der Kreiseinrichtungen und Anstalten zu erfolgen hatte, sowie diverse Wahlrechte.

Der Kreisausschuss wiederum beschrieb ein neues Organ, das – sieht man von der kurzlebigen Kreisordnung von 1850 ab – durch die Kreisordnungen von 1886/87 erst eingeführt wurde. Er bestand aus dem Landrat und sechs vom Kreistag „aus der Zahl der Kreisangehörigen“ (§ 76) gewählten Mitgliedern, von denen zwei Mitglieder alle zwei Jahre ersetzt bzw. wiedergewählt wurden. Wie der Landrat hatte auch der Kreisausschuss sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Verwaltungsaufgaben. Im erstgenannten Kontext fungierte er als unterste Instanz in Verwaltungs-

streitverfahren und als Beschlussausschuss;¹⁸ im letztgenannten Zusammenhang war ihm – ähnlich wie noch heute – die Aufgabe übertragen, „die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen“ sowie „die Kreisangelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze und der Beschlüsse des Kreistages, sowie in Gemäßheit des von diesem festzustellenden Kreishaushalts-Etats zu verwalten“ (§ 79). Zudem oblag dem Kreisausschuss die Ernennung, Anleitung und Beaufsichtigung der Beamten des Kreises. Da die Kreistage vielfach nur selten tagten, war der Kreisausschuss in der Regel das entscheidende Organ der Selbstverwaltung. Dessen bedeutsame Stellung kam in gewisser Weise auch darin zum Ausdruck, dass für die landrätlichen Belange und diejenigen des Kreisausschusses nunmehr eine „Scheidung der beiderseitigen Geschäfts- und Registraturführung“¹⁹ stattfand, was sich wiederum in unterschiedlichen Titeln für das Personal des Landratsamtes niederschlug: Während etwa der „Kreissekretär“ für die landrätlichen Geschäfte zuständig war, kümmerte sich der „Kreisausschusssekretär“ um diejenigen des Kreisausschusses. Den Vorsitz in selbigem (wie auch im Kreistag) führte der Landrat, der im Kreisausschuss auch stimmberechtigt war und als einziger Berufsbeamter eine starke Stellung innehatte. Er führte u. a. die laufenden Geschäfte des Ausschusses, leitete und beaufsichtigte den Geschäftsgang und vertrat das Gremium nach außen (§§ 80 und 81).

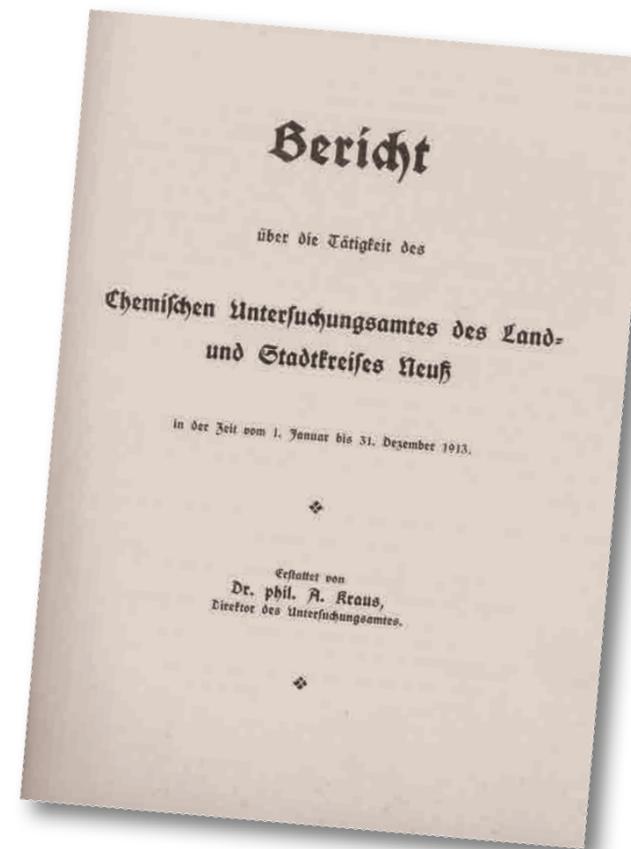
Aufgaben, Personal und Finanzen der Kreise (1886/87 – 1933)

Mit dem Inkrafttreten der Kreisordnungen für die Provinz Westfalen am 1. April 1887 und für die Rheinprovinz am 1. April 1888 war das verfassungsrechtliche Fundament gelegt, auf welchem die Kreise bis 1933 eine im Ganzen bemerkenswerte Entwicklung hin zu einer funktionsgerechten Verwaltung vollziehen konnten. Geprägt war die Epoche durch eine signifikante Aufgabenvermehrung, welche insbesondere seit dem Ersten Weltkrieg mit einem deutlichen Zuwachs an Personal und Finanzmitteln einherging, sowie nach dem Ende der Monarchie durch eine Demokratisierung der Kreistage infolge der veränderten Wahlgesetze.

Im Einzelnen vollzogen sich die Wandlungsprozesse allerdings sehr unterschiedlich. Dies lag zum einen daran, dass die Kreisordnungen von 1886/87 die Selbstverwaltung der Kreise zwar massiv gestärkt, letztlich aber weithin unbestimmt gelassen hatten, was genau als Aufgabe der Kreise (und nicht etwa der Gemeinden) anzusehen war.²⁰ Zum anderen nahmen sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den einzelnen Kreisen im Untersuchungszeitraum überaus heterogen aus. Zwar waren die rheinischen und westfälischen Kreise niemals gänzlich homogene Gebilde gewesen. Die im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts voll zur Entfaltung kommende Industrialisierung samt der damit verbundenen gesellschaftlichen und sozialen Rückwirkungen verstärkte ihre Verschiedenartigkeit jedoch noch erheblich. Namentlich an der Ruhr, einer früher eher ländlichen Gegend, vollzog sich infolge der Ausdehnung des Bergbaus und der Erzgewinnung ein massiver Verstädterungs- und Verdichtungsprozess: Das rheinisch-westfälische Industriegebiet entstand und mit ihm Industriedörfer, deren Einwohnerzahl explosions-

artig anstieg. Aber auch entlang der Rheinschiene zwischen Bonn und Düsseldorf entwickelten sich Chemie und Maschinenbau, später die Automobilproduktion zu Boomindustrien. Mancher umliegende Kreis wurde wie z. B. Recklinghausen oder Mettmann tief hineingezogen in den „Strudel der Industrialisierung“²¹ und entwickelte sich selbst zu einem „Industriekreis“²² mit gewerblich-industrieller Prägung. Andere Kreise nicht zuletzt an den Grenzgebieten des Rheinlands und Westfalens vermochten ihre agrarische Struktur in stärkerem Maße zu bewahren oder wurden durch die Industrialisierung sogar erst zu „rein landwirtschaftliche[n] Kreis[en]“²³. Das war das Schicksal des Landkreises Neuß, der mit dem Ausscheiden der Stadt Neuß aus dem Kreisverband im Jahre 1913 sein industrielles Herzstück verlor. Letztlich wurden aber auch vergleichsweise ländliche Gebiete durch den massiven Ausbau der Verkehrswege mehr und mehr mit den industrialisierten Regionen verwoben.

In zeitlicher Perspektive lässt sich die Entwicklung der Kreise bis zum Beginn der NS-Herrschaft in drei Phasen einteilen, deren erste bis zum Kriegsausbruch 1914 dauerte.²⁴ Bereits dieser Zeitabschnitt war durch eine deutliche Vermehrung sowohl der staatlichen Aufgaben als auch der Kreiselbstverwaltung gekennzeichnet. Auf dem Gebiet der Staatsverwaltung übernahmen die Kreise neue Aufgaben z. B. als Veranlagungsbehörde für die Einkommenssteuer oder im Versicherungs- und Veterinärwesen. Manche Kreise – beispielhaft seien Arnsberg, Recklinghausen, Herford und Mettmann genannt – unterstützten zudem die Ortspolizeibehörden in Bausachen und stellten hierfür eigenes Personal ein. Eine ähnliche Förderung erfuhr der gemeindliche Feuerschutz, was nach der Jahrhundert-



Das Chemische Untersuchungsamt des Land- und Stadtkreises Neuß legte regelmäßig Rechenschaft über seine Tätigkeiten ab. (Abb.: Archiv im Rhein-Kreis Neuss)

wende zur Bildung erster Kreisfeuerwehrverbände im Rheinland und in Westfalen führte. Einige Kreise wie z. B. Mettmann, Moers, Neuß oder Solingen richteten vor 1914 bereits Untersuchungsämter zur Nahrungsmittelkontrolle ein. Im Bereich der Selbstverwaltung wiederum standen auch nach Inkrafttreten der neuen Kreisordnungen zunächst die bekannten Aufgaben im Vordergrund. Dies galt zuvorderst für den Straßenbau, der sowohl im Rheinland als auch in Westfalen einen kräftigen Aufschwung nahm, sei es in Form von Kreisstraßen, sei es durch die Übernahme oder Unterstützung von Gemeindestraßen durch die Kreise. So veranschlagte ein eher ländlicher Kreis wie Soest immerhin gut zwei Drittel der im Haushalt 1888/89 ausgewiesenen Ausgaben für den Wegebau.²⁵ Zum Spektrum der traditionellen Selbstverwaltungsaufgaben zählten ferner Landeskulturarbeiten (Meliorationen) oder die Sparkassen, die nach der Jahrhundertwende diverse Neugründungen zu verzeichnen hatten. Jenseits des Bekannten sind vor allem zwei wichtige Aufgaben zu nennen, derer sich die rheinischen und westfälischen Kreise vor 1914 annahmen: die Elektrifizierung des ländlichen Raums, welche teils durch Beteiligung an RWE, teils durch Gründung eigener Elek-

trizitätswerke erfolgte, sowie (nach Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes vom 28. Juli 1892) der Bau von Kleinbahnen. Die für den regionalen Rahmen bestimmten Bahnen ergänzten den Ausbau des Straßennetzes und waren für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse unverzichtbar. Einige der damaligen Gründungen wie die Ruhr-Lippe Kleinbahnen haben sich in gewandelter Form bis in die Gegenwart gehalten. Darüber hinaus scheinen es in besonderem Maße gewerblich-industriell ausgerichtete Kreise gewesen zu sein, die sich schon vor 1914 den später immer größeres Gewicht erlangenden Aufgaben des Gesundheitswesens, der Sozialhygiene und der Jugendpflege widmeten. Hervorzuheben ist in diesem Kontext der Kreis Mettmann, der unter Leitung von Landrat Paul Felix Walter zur Nieden 1910 einen hauptamtlichen Kreiskommunalarzt und 1913 einen Kreis Zahnarzt einstellte – jeweils als erster Landkreis im Deutschen Reich.²⁶



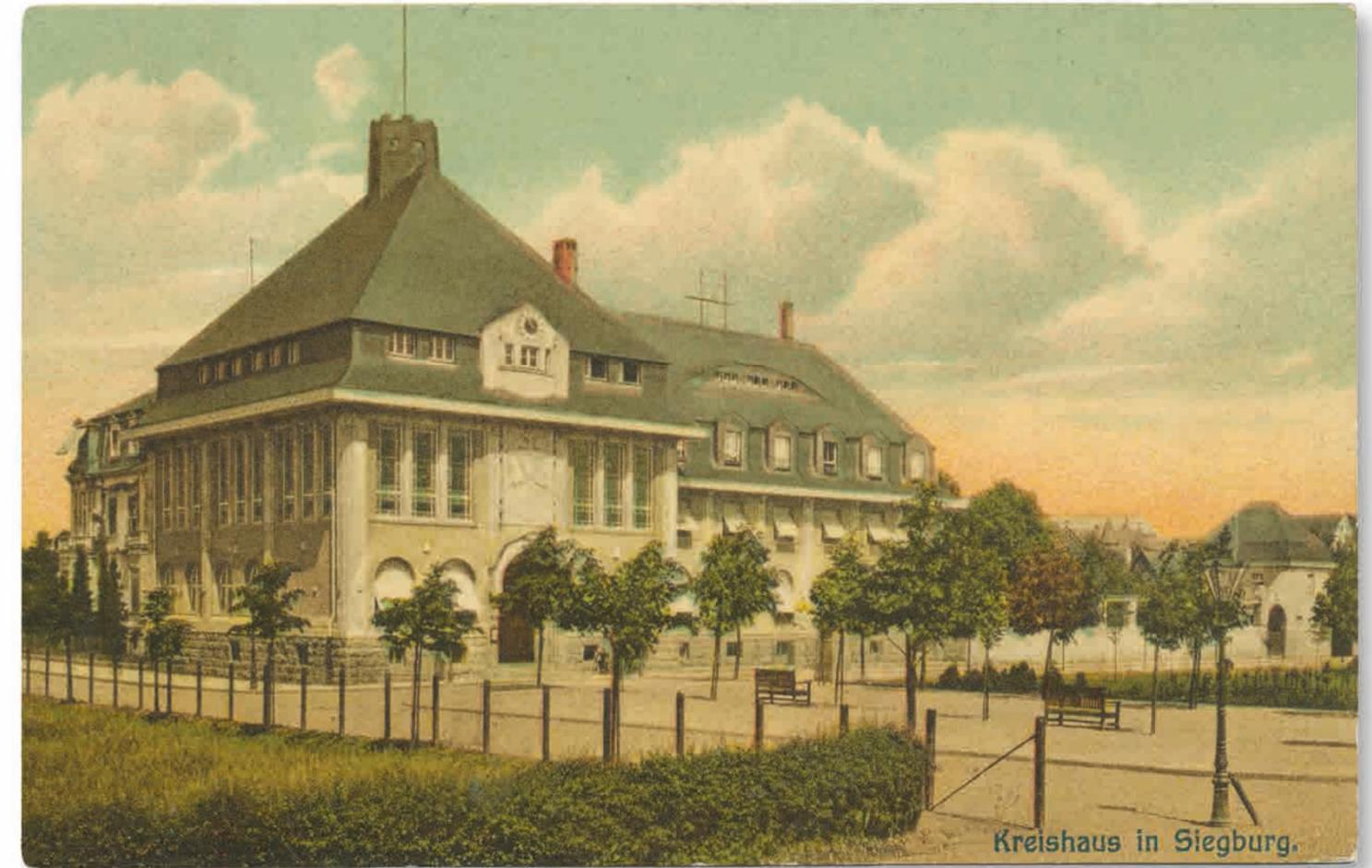
Paul Felix Walter zur Nieden, Landrat des Kreises Mettmann 1904 bis 1929. (Abb.: Kreisarchiv Mettmann)

Der größere Dienstanfall und die steigende Bevölkerungszahl sorgten vor 1914 überall für eine deutliche Ausweitung des Haushaltsvolumens und für eine Vermehrung des Personalstamms. Für den Kreis Lippstadt ist etwa überliefert, dass sich die im Haushalt ausgewiesenen Gesamtausgaben zwischen 1900 und 1913 annähernd verdoppelten.²⁷ Dass Lippstadt wie alle anderen rheinischen und westfälischen Kreise im Jahre 1913 dennoch „mit einem positiven Finanzierungssaldo [abschluss], darf als Ausweis einer ausreichenden Finanzausstattung und soliden Finanzpolitik gewertet werden“²⁸. Wesentlichen Anteil hieran hatte das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906²⁹, welches die Kreise zur Erhebung sowohl von Gebühren und Beiträgen als auch von indirekten und direkten Steuern berechtigte, wobei die direkten Kreissteuern über die Gemeinden und Gutsbezirke umgelegt wurden. Das Gesetz hat die Einnahmestruktur der Kreise wesentlich verbessert und erheblich zur „bislang konsequenteste[n] Umsetzung einer sach- und aufgabengerechten Finanzausstattung“³⁰ der Kreise beigetragen. Personell freilich blieben die meisten Kreisverwaltungen trotz eines vor 1914 vielerorts zu beobachtenden Mitarbeiterzuwachses insgesamt recht überschaubare Gebilde. Ein einwohnerstarker Kreis wie Recklinghausen, wo sich die Anzahl der auf dem Landratsamt bzw. beim Kreis Ausschuss beschäftigten Beamten und Angestellten zwischen 1905 und 1910 von 63 auf 122 nahezu verdoppelte, beschrieb

damals eher die Ausnahme. Indes zeigte sich nicht nur bei größeren Verwaltungen eine Tendenz zur Ausdifferenzierung des Personals wie auch zur Planung und Errichtung funktionaler, aber auch repräsentativer Kreishäuser. Der Siegkreis beauftragte mit dem Kölner Regierungsbaumeister Carl Moritz sogar einen der zeitgenössisch führenden Architekten auf dem Gebiet des Theater-, Kirchen- und Geschäftshausbaus für die Errichtung seines 1907 eröffneten Kreishausneubaus.³¹ Insgesamt ging die Zeit der häufig umziehenden und oft provisorisch untergebrachten Kreisverwaltungen im Rheinland und in Westfalen ihrem Ende zu – ein deutliches Zeichen für eine stärkere Professionalisierung.



Belegschaft des Landratsamtes Soest 1914. (Abb.: Kreisarchiv Soest)



Das nach Plänen von Carl Moritz (1863-1944) errichtete Kreishaus Siegburg. (Abb.: Archiv des Rhein-Sieg-Kreises)

Der Erste Weltkrieg repräsentierte sodann die zweite Entwicklungsphase, die durch einen neuerlichen, und zwar erheblichen und bedeutsamen Aufwuchs bei gleichzeitiger Verschlechterung der Finanzsituation der Kreise gekennzeichnet war. Der Krieg zog in weitaus stärkerem Maße als frühere militärische Konflikte die „Heimatfront“ in das Kriegsgeschehen mit ein. Die Kreise wurden dabei mit Aufgaben der sozialen Fürsorge und Wohlfahrt betraut, z. B. im Rahmen der Familienunterstützung; vereinzelt – etwa in Moers oder im Siegkreis – kam es auch schon zur Gründung von Kreiswohlfahrtsämtern. Vor allem aber waren die Kreise auf dem zentralen Feld der Versorgung mit Nahrungsmitteln und anderen Gütern des täglichen Lebens gefordert. Was im Frieden durch den freien Markt geregelt wurde, musste unter den Bedingungen eines weithin globalen Krieges, welcher das

Deutsche Reich von den Weltmärkten zunehmend abschchnitt und auf die eigenen Ressourcen zurückwarf, zentral durch die Verwaltungen geregelt werden. Im Ergebnis kam es „zum ersten Mal in der deutschen Geschichte zur Einführung eines vom Staat zentral gelenkten Versorgungssystems“³². Alle preußischen Kreise waren dabei als Kommunalverbände für die Aufbringung, Bewirtschaftung und Unterverteilung der Lebensmittelkontingente zuständig, was mit gewaltigen Anstrengungen verbunden war und teils zu erheblichen Personalvermehrungen sowie zur Gründung kreiseigener Gesellschaften (z. B. Kriegsschlächtereien) führte. Auf die vormals zufriedenstellende Finanzsituation wirkte sich die kriegsbedingte Entwicklung ebenfalls einschneidend aus: Die Schulden der preußischen Kreise wuchsen.

Mit dem Ende des Kaiserreichs und der „Novemberrevolution“ 1918 begann die dritte Entwicklungsphase der rheinischen und westfälischen Kreise. Sie war einerseits gekennzeichnet durch die erwähnte Demokratisierung der Kreistage infolge des neuen Wahlrechts, wobei es eine Aufgabe zukünftiger Forschungen bleiben wird, im Detail darzulegen, inwiefern die dadurch hervorgerufene Politisierung auch zu parteipolitischen Gegensätzen geführt hat. Für Soest zumindest, wo fast alle Beschlüsse einstimmig gefasst wurden, konnte dies nicht festgestellt werden.³³ Andererseits setzte sich die massive Inanspruchnahme der Kreise durch den Staat während der Weimarer Jahre weiter fort. Zwar fielen einige kriegsbedingte Tätigkeitsfelder wie die Lebensmittelversorgung nach und nach weg. Durch Reichsgesetzgebung wurden den Kreisen jedoch neue Aufgaben übertragen, vor allem im Sozial- und Jugendwesen, das zunehmend ins Zentrum des Tätigkeitsspektrums rückte. Mittelbar oder unmittelbar hatten viele der neuen Kreisaufgaben mit der Bewältigung der Kriegsfolgen oder der sich anschließenden schweren Notzeit zu tun, welche durch anhaltende Versorgungsprobleme und Inflation sowie im Rheinland durch ausländische Besatzung teils in Verbindung mit der Ausweisung führender Beamter gekennzeichnet war. Dies traf auf die Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge zu, galt aber ebenso für die Fürsorge der in Not geratenen Sozial- und Kleinrentner oder für die Erwerbslosenfürsorge respektive die Arbeitsvermittlung, die sich u. a. an entlassene Soldaten richtete. Im Zuge der Neuregelung der öffentlich-rechtlichen Fürsorgeaufgaben 1924 wurden die Kreise dann offiziell zu „Bezirksfürsorgeverbänden“³⁴ erhoben; ihr Tätigkeitsfeld dehnte sich auf weitere Personengruppen aus, wobei mancher rheinische und westfälische Kreis auch von seinem Recht Gebrauch machte, Fürsorgeaufgaben an die kreisangehörigen Gemeinden zu delegieren.³⁵ In der Konsequenz

dieser Entwicklung hin zu einer stärker leistenden Verwaltung lag es, dass nach dem Ersten Weltkrieg überall Kreiswohlfahrtsämter entstanden, die ihrerseits wiederum einen wesentlichen Anteil der Kreisausgaben absorbierten. Weitere wichtige Aufgabenfelder, denen sich die rheinischen und westfälischen Kreise während der Weimarer Zeit annahmen, betrafen die Förderung des im Krieg stark vernachlässigten Wohnungsbaus sowie die Gesundheitsfürsorge und die Jugendpflege, die ebenfalls zur Bildung eigener Kreisjugendämter führte. Aber auch der kostspielige Straßenbau und die Mitte der 1920er-Jahre in beiden Provinzen wohl weithin abgeschlossene Elektrifizierung waren nach wie vor von Bedeutung. Gravierend wirkte sich für die Kreise die unzureichende Finanzausstattung aus, mittels derer die gesteigerte Aufgabenfülle bewerkstelligt werden musste. Durch die zentralistische Finanzverfassung der Weimarer Republik, die in Kontrast zur föderalistischen Finanzstruktur des Kaiserreichs bis 1914 stand, gerieten die Länder in totale Abhängigkeit vom Reich und die Kreise wiederum in Abhängigkeit vom Finanzausgleich der Länder. „Da das Land Preußen selbst mit erheblichen Haushaltsschwierigkeiten zu kämpfen hatte, kamen die kommunalen Finanzierungsinteressen ... regelmäßig zu kurz“³⁶. Im Ergebnis nahm die Schuldenlast der Kreise weiter zu. Während der Weltwirtschaftskrise und der dadurch verursachten Massenarbeitslosigkeit gerieten dieselben aufgrund der gravierend steigenden Wohlfahrtslasten dann vollends in eine prekäre Lage. Daran vermochte auch die sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ nichts zu ändern, welche ihnen durch Gesetz vom 29. Juli 1929³⁷ zuerkannt worden war und sie unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigte, durch eigenen Beschluss eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden an sich zu ziehen. Bereits am Vorabend der sogenannten „Machtergreifung“ standen nicht wenige Kreise im Rheinland und in Westfalen am Rande des (finanziellen) Abgrunds.



Die Elektrifizierung des ländlichen Raumes spielte vor wie nach dem Ersten Weltkrieg eine wichtige Rolle für die Kreisverwaltungen. Die Abbildungen zeigen den Aufsichtsrat des Elektrizitätsverbandes Büren-Brilon GmbH (EVBB) auf der Baustelle Stausee Wierringhausen (1928) sowie ein Gebäude dieser Anlage. Der EVBB wurde am 6. Juni 1914 gegründet. Gesellschafter waren die Kreise Büren und Brilon. 1929 kam der Kreis Wittgenstein hinzu. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)





Eröffnungssitzung des Kreistags des Kreises Unna am 12. April 1933 in der dortigen Tonhalle. (Abb.: Kreisarchiv Unna)

DIE KREISE WÄHREND DER ZEIT DES NATIONALSOZIALISMUS

Claudia Maria Arndt, Rhein-Sieg-Kreis

Durchsetzung des „Führerprinzips“ auf Kreisebene

Am 30. Januar 1933 ernannte Reichspräsident von Hindenburg Adolf Hitler zum Reichskanzler. Als nächstes wollten die Nationalsozialisten auch die staatliche Macht auf lokaler und regionaler Ebene in ihre Hand bekommen, da sie dadurch direkten Einfluss auf die untersten Ebenen der Gesellschaft ausüben, der eigenen Führung im Reich bzw. Preußen den Rücken freihalten und mithilfe der kommunalen Verwaltungen Ämterpatronage für NSDAP-Getreue betreiben konnten. Speziell in ländlichen Gebieten mit katholischer Bevölkerung wie im Rheinland und in Westfalen hatte sich die NSDAP bisher nicht recht durchsetzen können – dies waren Hochburgen der Zentrumspartei – und damit war den Nationalsozialisten dort meist auch nicht die Besetzung der „entscheidenden politischen, administrativen und gesellschaftlichen Positionen“ gelungen.¹

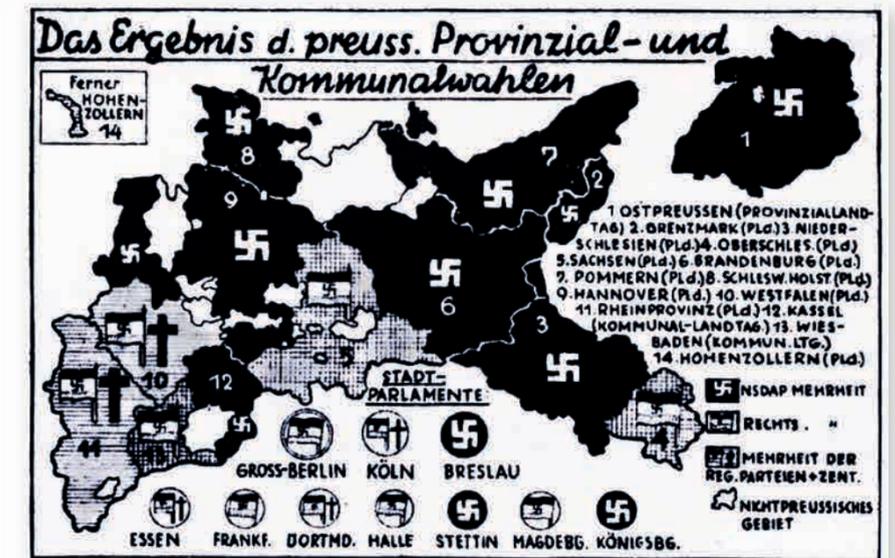
Bereits am 4. Februar 1933 wurden daher in Preußen die vorzeitige Abhaltung von Kommunalwahlen in Preußen und Wahlen zu den Preußischen Provinziallandtagen für den

12. März 1933 beschlossen und bis dahin die Neubesetzung kommunaler Ämter untersagt.² Eigentlich wäre die laufende Wahlperiode erst gegen Jahresende abgelaufen. Mit Wirkung zum 8. Februar 1933 wurden durch Verordnung des Preußischen Staatsministeriums die Vertretungskörperschaften der Gemeinden und Gemeindeverbände aufgelöst. Daher traten die Kreistage, die aus den vom 17. November 1929 stattgefundenen Kreistagswahlen hervorgegangen waren und bei denen die NSDAP lediglich vier Prozent der vergebenen Mandate hatte gewinnen können, in der Regel nicht mehr zusammen.³ Deren Befugnisse gingen vorübergehend auf die Kreisräte über, wobei ihnen jedoch ausdrücklich die Entscheidungskompetenz bei wichtigen Personalien bis zum Zeitpunkt der angesetzten Wahlen untersagt wurde. Die Zeit bis zum Wahltag nutzten die Nationalsozialisten, um die Wähler durch großen Propagandaaufwand und massive Behinderungen der konkurrierenden Parteien für sich zu gewinnen. Der ganz große Erfolg der NSDAP bei der Kommunalwahl am 12. März blieb indes aus, sie erhielt beileibe nicht in allen Kreistagen die absolute Mehrheit, wobei sie generell in den Landkreisen bessere Ergebnisse erzielte als in den Stadtkreisen. Landesweit kamen die Nationalsozialisten auf 48 Prozent der vergebenen Kreistagsmandate, die Kampffront Schwarz-Weiß-Rot auf 11 Prozent, Sozialdemokraten und Zentrum auf je 15 Prozent. Wesentlich aussagekräftiger als

diese landesweiten Ergebnisse gestaltet sich ein Blick auf die „nach Provinzen und einzelnen Kreisen aufgeschlüsselten Resultate. Nach Abzug der alsbald gestrichenen kommunistischen Mandate verfügte die NSDAP in insgesamt 204 von 352 preußischen Landkreisen über eine absolute Mehrheit im Kreistag, in weiteren 22 stellte sie genau die Hälfte der Mandatsträger. Regionale Schwerpunkte dieser NSDAP-Dominanz in den Kreistagen waren die Provinzen Ostpreußen, Brandenburg, Pommern, Niederschlesien, Sachsen, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau, mit Abstrichen auch Hannover.“⁴ Anders sah es im katholisch geprägten westlichen Westfalen und in der Rheinprovinz aus, wo die Zentrumspartei in den Kreistagen die Mandatsmehrheit erringen konnte: In Westfalen erreichte die NSDAP 33 Prozent der Abgeordnetensitze in den Kreistagen, in der Rheinprovinz 34 Prozent; somit lagen die Ergebnisse der NSDAP hier deutlich unter dem Durchschnitt in Preußen in Höhe von 48 Prozent der Kreistagssitze.

Offenbar wollte das preußische Innenministerium die Zusammenarbeit mit den neu gewählten Kommunalvertretungen schnellstmöglich aufnehmen und forderte mit Runderlass vom 16. März 1933 die Regierungspräsidenten auf, für einen entsprechenden Termin für die Konstituierung der Gremien zu sorgen. Die meisten Kreistage traten daher in den ersten beiden Aprilwochen zu konstituierenden Sitzungen zusammen, bei denen „außer feierlichen Begrüßungsreden der präsidierenden Landräte und häufig auch der Kreisleiter der NSDAP“ u. a. die Neuwahlen der Kreisräte und der Kreisdeputierten auf der Tagesordnung standen.⁵

Die Entmachtung der Kreistage ließ allerdings nicht lange auf sich warten: Ein- bis zweimal traten sie noch zusammen, bis deren sämtliche Kompetenzen am 17. Juli 1933 per Gesetz auf den Kreisrat übergingen – dies war die grundlegendste Änderung der Kreisordnung seit 1872. Dieses so genannte „Übertragungsgesetz“ beseitigte zudem das Recht und die Pflicht der Landräte, die Kreistage einzuberufen. Sie blieben zwar formalrechtlich bis zum Ende der Wahlperiode am 12. März 1937 bestehen, traten aber in der Folgezeit nicht mehr zusammen und waren somit zu reinen „Scheingebilden“ degradiert worden.⁶ Daher besaßen nun die Kreisräte „für eine Übergangszeit besondere kommunalverfassungsrechtliche Bedeutung“, die jedoch mit dem „Führerprinzip“ nicht vereinbar war, weshalb auch deren Befugnisse künftig immer stärkere Einschränkungen erfuhren.



Grafik aus der Deutschen Reichszeitung vom 15. März 1933.

Ludwig Buttlar, von März 1933 bis Oktober 1934 Landrat des Siegkreises. Seit Juli 1932 war er Leiter der Ortsgruppe Königswinter der NSDAP. (Abb.: Heimatverein Siebengebirge)



Nach dem bis Juli erfolgten bloßen „Zerschlagen alter Entscheidungsstrukturen“ galt es, „adäquate Neuregelungen an deren Stelle zu setzen“. So arbeitete man im preußischen Innenministerium an einer „systematischen staatsautoritären Umgestaltung der preußischen Verwaltung auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen“. Grundsätzlich bekannte sich das Innenministerium ausdrücklich zum nationalsozialistischen Führerprinzip, was für die Kreisebene bedeutete, dass künftig in allen staatlichen und kommunalen Angelegenheiten der Landrat die alleinige Entscheidungsgewalt besitzen sollte. Neben ihm sollte nur ein einziges weiteres Organ gebildet werden, ein so genannter Kreisrat, dem jedoch keinerlei Beschluss-, Anhörungs- oder Versammlungsrechte zustehen sollten, sondern der den Landräten „zur Sicherung ihrer Volksverbundenheit“ eine „Beratung durch geeignete Volksgenossen“ in allen kommunalen und staatlichen Angelegenheiten ermöglichen sollte. Zur Durchführung kamen diese Überlegungen letztendlich nicht.⁷ Durch das am 15. Dezember 1933 verabschiedete „Anpassungsgesetz“⁸ wurde das „Führerprinzip“ sowohl in der Staatsverwaltung als auch in der gemeindlichen Selbstverwaltung weitgehend verankert, durch das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 außerdem die Zuständigkeit der Kreisausschüsse in Kreiskommunalsachen in dem Kernbereich des Wirtschafts- und Finanzwesens aufgehoben. Den Landräten oblagen nun allein „die Aufstellung, Feststellung und Ausführung der Haushaltssatzung. Sie hatten ihre Landkreise im bürgerlichen Rechtsverkehr zu vertreten, führten die Verwaltung der Eigenbetriebe und vertraten ihre Kreise in Gesellschafterversammlungen anderer Unternehmen.“⁹ Die Kreisausschüsse verloren also auf einem wichtigen Sektor sämtliche Entscheidungsrechte und fungierten nun lediglich als Beratungsorgan für die Landräte. Künftig nahmen

die Regierungspräsidenten nach Abschluss eines Rechnungsjahres die Entlastung des Landrates vor, nicht mehr der Kreis Ausschuss.

Mit Erlass der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 gewann die Position des Landrates weiter an Bedeutung. In der Durchführungsverordnung vom 22. März heißt es: „Bis auf weiteres ist Aufsichtsbehörde in Preußen für die kreisangehörigen Gemeinden der Landrat ... In Preußen ... nehmen die bisher zuständigen obersten Landesbehörden bis auf weiteres die Aufgaben der obersten Aufsichtsbehörde wahr. Sie sind an die Weisungen des Reichsministers des Innern gebunden.“¹⁰

Durch die „Dritte Verordnung über den Neuaufbau des Reiches“ vom 28. November 1938 wurden dem Landrat verschiedene Sonderbehörden im Kreis einverleibt. Durch „Verordnung des Ministerrates für die Reichsverteidigung“ vom 26. September 1939 entfielen die „Beschlusszuständigkeiten der Vertretungskörperschaften und Kollegialbehörden im Kreis ... und gehen insgesamt auf den Landrat über“.¹¹ Er war damit faktisch das einzig handelnde Organ im Kreis, die Tätigkeit der Kreisausschüsse wurde durch diese Verordnung beendet, wie die „Anordnung über die Verwaltungsführung in den Landkreisen“ vom 28. Dezember 1939 verdeutlicht: „Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung aller Aufgaben der staatlichen Verwaltung trägt im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeiten ausschließlich der Landrat; das gilt nach Maßgabe des Kreisverfassungsrechts auch für die Aufgaben der Selbstverwaltung des Landkreises. Der Landrat ist in allen Fragen die zusammenfassende maßgebende Stelle.“ Somit war Ende 1939 das „Führerprinzip“ im Bereich der Landkreise verwirklicht.



Heinrich Loevenich war von Juni 1933 bis 1945 Landrat des Landkreises Köln und ab dem 1. April 1944 zugleich vertretungsweise Landrat des Kreises Bergheim. Bereits im Jahr 1926 war er der NSDAP beigetreten und von 1927 bis 1937 deren Kreisleiter im Bereich des Landkreises Köln. (Abb.: Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis)



Friedrich Homann war von Oktober 1934 bis zu seinem Tod im September 1937 Landrat des Kreises Paderborn. Nach dem Eintritt in NSDAP wurde Homann 1929 Stadtverordneter in Bielefeld und im Gau Westfalen Nord im Oktober 1932 mit dem Amt des Gauobmanns betraut. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)



Ferdinand Eickel war von 1934 bis 1945 Landrat des Kreises Bielefeld und ein überzeugter NSDAP-Anhänger. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)

Die Position des Landrates

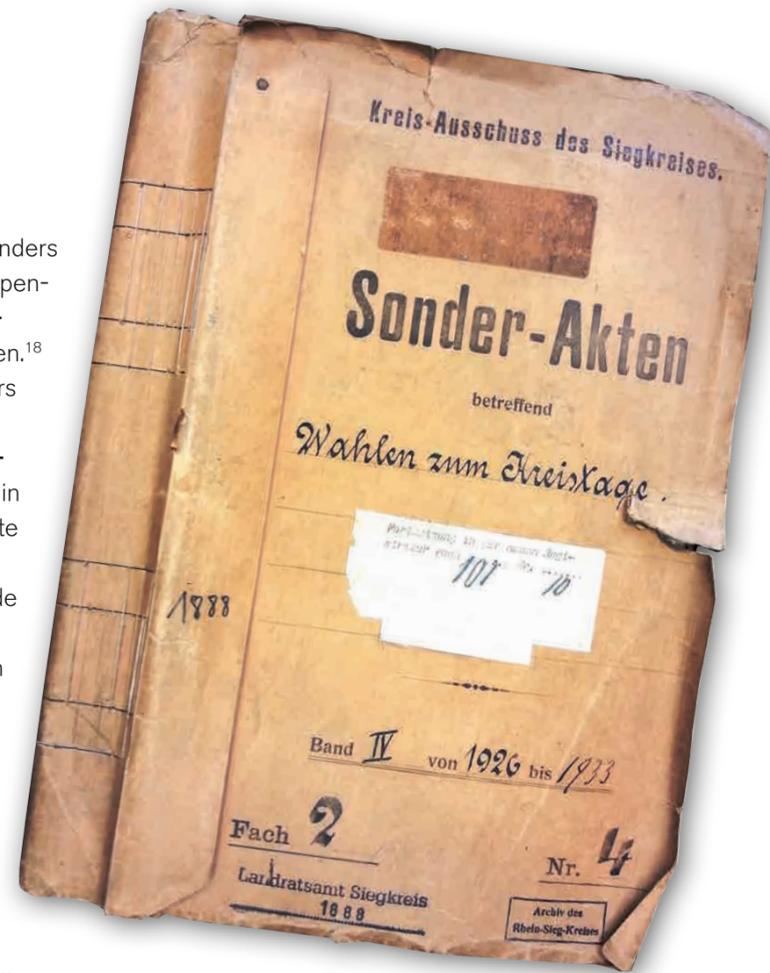
Die preußische „Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung“ vom September 1932 verschob insbesondere für die staatlichen Aufgaben das Gewicht in Richtung des Landrats. Hiermit wurde den Vorstehern der staatlichen Sonderbehörden die Pflicht auferlegt, ständigen Kontakt mit dem Landrat zu halten, eine Regelung, die 1939 noch erweitert werden sollte. Er hatte „die Vereinbarkeit der Interessen der allgemeinen Landesverwaltung mit der Geschäftsführung der staatlichen Sonderbehörden zu überwachen. Außerdem war es laut § 13 der Verordnung nun möglich, „staatliche Sonderbehörden im Landkreis mit dem Landrat zu einem Kreisamt zusammenzuschließen“.¹² Bereits drei Tage nach den preußischen Kommunalwahlen am 12. März 1933 ließ Göring in einer ersten größeren „Säuberungswelle“ 29 preußische Landräte in den einstweiligen Ruhestand versetzen.¹³ Das durchaus einflussreiche Amt des Landrates weckte zudem Begehrlichkeiten seitens der NSDAP, die versuchte, mittels Pressionen, Terror, Diffamierung und anderer Druckmittel Landräte zum Rücktritt zu bewegen.¹⁴ Die Gauleiter ließen dem in ihrer Partei weit verbreiteten „Juristenhass“ freien Lauf und versuchten, alte Gefolgsleute, die keine entsprechende

Qualifikation nachweisen konnten, auf den frei gewordenen Landratsposten unterzubringen.¹⁵ Allerdings waren diese Aktionen nicht immer von Erfolg gekrönt, denn die Landräte konnten sich „auf ihren Status als Staatsbeamte und ihre staatliche Autorität“ zurückziehen und auch ihre gesetzlichen Qualifikationserfordernisse – Volljurist bzw. Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst – boten einen gewissen Schutz vor allzu rascher Verdrängung vom Posten, da reine Opportunitätsnennungen dadurch erschwert wurden. So konnten nachrückende „parteimäßig gebundene oder politisch loyale Beamte“ trotzdem meist eine entsprechende fachliche Qualifikation nachweisen. Einen gewissen Rückhalt bot zudem das preußische und später Reichsinnenministerium, das z. B. im Mai 1933 „die auf Beurlaubung zielenden Zwangsmaßnahmen ministeriell“ verbat oder durch den „Ausbildungserlass“ 1936 nur noch solche Personen für die Position des Landrates zuließ, „die in der Verwaltung selbst ihre volle Ausbildung erfahren“ hatten.¹⁶ Dennoch wurden von Ende März bis 30. Juni 1933 insgesamt 14 Landräte abgesetzt, Ende 1934 waren nur noch 38 Prozent der 31 Weimarer Landräte Westfalens im Amt und in der Rheinprovinz wurden bis Ende 1933 rund 60 Prozent der Ende Januar 1933 amtierenden 42 Landräte von ihrem Posten entfernt.¹⁷

Spannungen oder Konflikte zwischen Landrat und NSDAP-Kreisleiter waren daher vorgezeichnet. Besonders in den ländlichen Regionen verstanden sich Ortsgruppen- und Kreisleiter als alleinige politische Führer und versuchten auf die Kreisverwaltungen Einfluss zu nehmen.¹⁸ 1937 wurde per Erlass des Stellvertreters des Führers die „ursprünglich als Idealfall erscheinende Personalunion zwischen Partei- und kommunalem Amt“ untersagt.¹⁹ Die „Anordnung über die Verwaltungsführung in den Landkreisen“ vom 28. Dezember 1939 verordnete schließlich eine Trennung beider Funktionen und ein „gleichgewichtiges Nebeneinander im Kreis“. Es wurde nun explizit zwischen dem Landrat als rein fachliche Verwaltungsbehörde und der Partei, deren Interessen auf Kreisebene durch den Kreisleiter wahrgenommen wurden, als Verantwortlicher für die „Menschenführung“ und „die Stimmung und Haltung der Bevölkerung im Landkreise“ unterschieden.

Auch der neu geschaffene Kreisnährstand mit seinen Reichsbauernführern barg vielschichtiges Konfliktpotential gegenüber den Landräten.²⁰ Zwar waren Landrat und NSDAP zur Zusammenarbeit verpflichtet, jedoch durften sich beide nicht in die Aufgabengebiete des jeweils anderen einmischen, eine Konstruktion, die nicht zu einer echten Klärung des Verhältnisses von Verwaltung und Partei bzw. Landrat und Kreisleiter beitrug. Trotz allem ist den Berichten der Regierungspräsidenten und der Polizei immer wieder eine recht reibungslose Zusammenarbeit zwischen Landräten und NSDAP-Kreisleitungen zu entnehmen.

Insgesamt waren die Landräte „vor allem im Interesse einer ordnungsgemäßen Erledigung der anstehenden, durch die Aufrüstung sich vermehrenden Aufgaben [bemüht] ihre Behörden und ihr Rechtssystem in Takt zu halten. Dies gelang ihnen ... zwischen 1936 und 1939 mit einiger Rückendeckung des Reichsinnenministers [Wilhelm Frick], der, auch im Sinne der Wahrung seiner eigenen politischen Position und Macht, die Funktionsfähigkeit der Staatsorgane aufrechterhalten wollte.“²¹



Anstelle der in Preußen üblichen fadengehefteten Akten mit liegender Aufbewahrung traten im Laufe der 1930er-Jahre Schnellhefter und Stebordner ein. (Abb.: Archiv des Rhein-Sieg-Kreises)

Rationalisierungsbestrebungen in den Verwaltungen

Die Debatte um die Rationalisierung interner Strukturen und Arbeitsabläufe der stetig expandierenden Landratsämter verstärkte sich in der Endphase der Weimarer Republik aufgrund der extremen öffentlichen Finanznot zu einem regelrechten Reformdruck, der allerdings „weitgehend ungelöst blieb und somit auf das NS-Regime übergang“.²² Innenminister Frick nahm schließlich „die seit der Machtergreifung stark zunehmende Zersplitterung der Verwaltung zum Anlass, gegen den Widerstand der betroffenen Fachressorts die Integration zahlreicher bedeutender Kreissonderbehörden in die staatliche Dienststelle des Landratsamtes zu betreiben.“



Wilhelm Frick, vom 30. Januar 1933 bis 20. August 1943 Reichsinnenminister. (Abb.: Bundesarchiv, Bild 121-0008 / CC-BY-SA)

Es sollten künftig „Groß-Landratsämter“ entstehen, die „zu Angelpunkten der gesamten öffentlichen Verwaltung in der Kreisinstanz werden“ sollten, was letztendlich aber nicht zur Durchführung kam. Reichssparkommissar Friedrich Saemisch legte 1933/34 einen entsprechenden Entwurf vor, in dem er drei wesentliche Forderungen für eine Rationalisierung der Landratsämter formulierte: Beschleunigung des Geschäftsganges durch Einführung einer modernen Aktenführung, eine den Landrat entlastende Ausweitung der Vertretungs- und Zeichnungsbefugnisse für die Mitarbeiter bzw. erhöhte Selbstständigkeit der einzelnen Fachabteilungsleiter sowie eine engere Verbindung der staatlichen und kommunalen Dienststelle des „dualen Landratsamtes“.

In den Folgejahren wurden tatsächlich einige grundlegende Reformen durchgeführt, so die zunehmende Mechanisierung des Bürobetriebes, die Umgestaltung der Aktenhaltung (bisher dominierten in vielen Kreisverwaltungen in der

täglichen Arbeit noch die umständlich zu handhabenden fadengehefteten Akten) oder die bindende Einführung eines Einheitsaktenplans für die landrätliche Verwaltung in Preußen, der im Januar 1938 allen staatlichen Büros übersandt wurde. Ungefähr zeitgleich mit der Reform der staatlichen Büros wurde auch die Modernisierung der Registraturen der kommunalen Dienststellen von den Kreiskommunalverbänden begonnen.

Plan einer „Deutschen Kreisordnung“

Nach der Machtergreifung 1933 wurde das Problem, das die Landräte innerhalb ihrer Behörde durch den Dualismus von staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung hatten und sich v. a. im personellen Bereich zeigte, immer deutlicher und dringlicher, der Druck der „schleichenden Kommunalisierung der staatlichen Aufgaben [nahm] objektiv noch bedeutend zu, da die staatlichen Büros der Landratsämter mit einer Fülle neuer Aufgaben konfrontiert wurden, denen keine angemessene Personalvermehrung entsprach.“²³ Zwar untersagte das preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 ausdrücklich, dass kommunales Personal für die Erfüllung staatlicher Aufgaben eingesetzt würde, doch die Praxis sah anders aus. Es sei hier nur das Beispiel der Einrichtung der Ernährungs- und Wirtschaftsämter genannt, die nach dem Willen des Reichsinnenministeriums „als integrale Bestandteile der staatlichen Dienststellen aufgebaut“ werden sollten. In der Realität wurden fast alle diese Ämter v. a. aufgrund der dort nicht ausreichend vorhandenen Personalausstattung ins kommunale Büro integriert. Letztendlich setzte sich die Macht des Faktischen durch. Im Februar 1942 legalisierte das Reichsinnenministerium den nicht vorschriftsmäßigen Einsatz des kommunalen Personals für staatliche Aufgaben durch einen Runderlass. 1943 tat das Reichsinnenministerium einen weiteren Schritt „zur Vereinheitlichung der Landratsämter auf kommunaler Basis“ und beschloss die Übernahme der „sächlichen Kosten sowie der nichtverbeamteten Arbeitskräfte der Dienststellen auf die Kreiskommunalverbände“.



Hans Heinrich Lammers, in der Zeit des Nationalsozialismus Chef der Reichskanzlei. (Abb.: Bundesarchiv, Bild 183-C16768A / CC-BY-SA 3.0)

Dadurch wurden über 40 Prozent des staatlichen Personals kommunalisiert. Für die Dauer des Krieges wurde zudem bestimmt, dass entweder der staatliche oder der kommunale Büroleiter zum alleinigen Büroleiter des gesamten Landratsamtes würde. Insgesamt ist also eine forcierte interne „Vereinheitlichung der dualen Landratsämter“ festzustellen.

Eine angestrebte „Reichskreisordnung“ hätte sich auch des dargestellten Personalproblems annehmen sollen. 1937 wurde zur Vorbereitung einer „Deutschen Kreisreform“ umfangreiches Material vorgelegt, das die historische Entwicklung der Landkreisverwaltung sowie den aktuellen Stand aufzeigte und entsprechende Reformvorschläge ableitete.²⁴ Am 1. Juli 1938 richtete Reichsinnenminister Frick ein Schreiben über die Grundsätze für eine Reichskreisordnung an den Chef der Reichskanzlei Hans Heinrich Lammers. Dieser unterrichtete Mitte Juli Adolf Hitler über diese Vorschläge, der sich mit diesen prinzipiell einverstanden erklärte. Allerdings stand noch die Stellungnahme der Dienststelle des Stellvertreters des Führers aus, deren einvernehmliche Antwort am 7. Januar 1939 eintraf,

über die am 17. Januar die Reichskanzlei wiederum das Reichsinnenministerium unterrichtete. Am 28. Juni 1939 trafen sich der Chef der Reichskanzlei, der Reichsfinanzminister, der preußische Ministerpräsident, der preußische Finanzminister und das Oberkommando der Wehrmacht zu einer gemeinsamen Besprechung, in der der Entwurf einer „Deutschen Kreisordnung“ rasch ad acta gelegt wurde, da sich das Reichsinnenministerium gegenüber der Partei – trotz ihres bereits signalisierten Einverständnisses stellte sie nunmehr neue Forderungen auf – nicht durchsetzen konnte. Ein wesentlicher Streitpunkt war, dass die Partei für die Kreisleiter eine Information durch den Landrat „über alle Vorgänge oder Pläne von politischer Bedeutung, daneben ein politisches Weisungsrecht gegenüber den Landräten“ einforderte. Reichsinnenminister Frick zog ob dieser – unklaren und mancher Auslegung fähigen – Forderungen, die möglicherweise die Autorität der landrätlichen Verwaltung aufs Nachhaltigste erschüttern würden, seinen Gesetzentwurf ganz zurück, eine „Deutsche Reichskreisordnung“ sollte es somit nicht geben.

Insgesamt ist festzustellen, dass die „nominelle Kreisverfassung ... in der Zeit des „Dritten Reiches“ nur verhältnismäßig geringe Änderungen erfahren [hat]. Nachhaltiger wirkten die informellen Aushöhlungen und Verschiebungen. Vehikel dafür war die alles erfassende und überlagernde Organisation der nationalsozialistischen Einheitspartei.“²⁵



Das Hitler-Jugendheim in Troisdorf (Siegbkreis). (Abb.: Archiv des Rhein-Sieg-Kreises)

Die Entwicklung der Kreisaufgaben und des Personals

Nach dem Ersten Weltkrieg rückte als Aufgabe der Kreisverwaltungen v. a. das Sozialwesen in den Blick, da die Kreise seinerzeit durch reichseinheitliche Gesetzgebung zur Wahrnehmung zahlreicher neuer Aufgaben verpflichtet wurden wie z. B. der Erwerbslosenfürsorge oder Arbeitsvermittlung. Außerdem wurden Kreiswohlfahrtsverbände eingerichtet.²⁶ Für dieses gesamte Aufgabengebiet wurde nach 1933 die Konkurrenz durch Einrichtungen der NSDAP – z. B. durch die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV) oder das Winterhilfswerk des Deutschen Volkes (WHW) – immer stärker. Im Zuge der Wiederaufrüstung wurde im März 1936 das „Gesetz über die Unterstützung der Angehörigen der einberufenen Wehrpflichtigen und Arbeitsdienstpflichtigen“ erlassen, infolge dessen die Kreise (als Auftragsangelegenheit) Familienunterhalt gewähren mussten, den das Reich zu vier Fünfteln erstattete.

Bei den 1922 neu gebildeten Kreisjugendämtern kann man nach 1933 einen radikalen „Übergang zur Staatsjugend“ feststellen. Es erfolgte eine Umgestaltung der Jugendpflege eingeordnet in die Erziehungsziele des völkischen Staates, indem den Kreisjugendämtern wesentliche Aufgaben entzogen und der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV) oder der Hitlerjugend (HJ) zugewiesen wurden. Im „Gesetz über die Hitlerjugend“ vom 1. Dezember 1936 heißt es dementsprechend: „Die ge-

samte deutsche Jugend innerhalb des Reichsgebietes ist in der Hitlerjugend zusammengefaßt.“ Zudem bestimmten erbbiologische und rassehygienische Ausleseverfahren die Arbeit der Jugendämter. Am 30. Januar 1939 wurde ferner das „Reichsgesetz zur Förderung der HJ-Heimbeschaffung“ erlassen, das u. a. die Errichtung und Unterhaltung der HJ-Heime durch die Gemeinden vorschrieb. „Letztlich hatten die Kreise aufgehört, Jugendpflege in dem Sinne zu betreiben, wie sie dies vorher ... organisiert hatten.“²⁷



Plakat, 1935. (Abb.: Archiv des Rhein-Sieg-Kreises)



Die Kreisbildstelle Paderborn wurde 1935 zunächst im Wohnhaus des Bildstellenleiters untergebracht. (Abb.: Kreisarchiv Paderborn)

U. a. auf eine Empfehlung des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda ist die Einrichtung von Kreisbildstellen 1935 zurückzuführen. Ein „Erlass des Reichsministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung über Unterrichtsfilm und amtliche Bildstellen“ erläuterte die Gründe: „Der nationalsozialistische Staat stellt die deutsche Schule vor neue große Aufgaben. Sollen sie erfüllt werden, so müssen alle pädagogischen und technischen Hilfsmittel für diese Arbeit eingesetzt werden. Zu den bedeutungsvollsten der Hilfsmittel gehört der Unterrichtsfilm ... Erst der neue Staat hat die psychologischen Hemmungen gegenüber der technischen Errungenschaft des Films völlig überwunden, und er ist gewillt, auch den Film in den Dienst seiner Weltanschauung zu stellen ... Der Film soll als gleichberechtigtes Lernmittel überall dort an die Stelle des Buches treten, wo das bewegte Bild eindringlicher als alles andere zum Kinde spricht“.²⁸ Das neue Propagandamedium Unterrichtsfilm sollte über die in den Schulbezirken neu zu errichtenden Bildstellen an die Schulen gelangen.

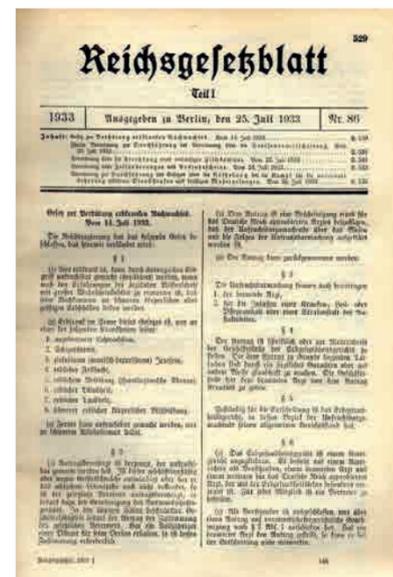
Das Straßenwesen der Kreise erfuhr durch die Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 26. März 1934 entscheidende Veränderungen. Die Kreise wurden dadurch Träger der Landstraßen Zweiter Ordnung, nachdem schon zuvor ihr Bestand an Kreisstraßen stetigen Zuwachs erfahren hatte. Ein Belebung des Ausbaus der Landstraßen war aber eher nicht zu verzeichnen, lag doch der Fokus „aus großräumigen, vor allem aus militärischen Gründen“ primär auf dem Ausbau der Reichsautobahnen und Reichsstraßen. So gab es Kreise, die in den Jahren

der NS-Zeit kaum einen Kilometer eigenen Straßenbaus zu verzeichnen hatte.²⁹ Was das Verkehrswesen anging, schwand die Bedeutung des Neu- bzw. Ausbaus von Kleinbahnstrecken und die der Omnibusse nahm stetig zu.

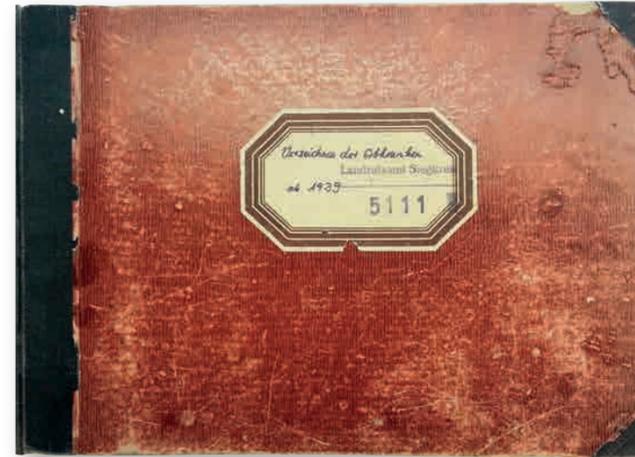
Im Juni 1935 wurde das Reichsnaturschutzgesetz erlassen, die Kreise wurden untere Naturschutzbehörden. Jeder dieser Behörden musste eine „Stelle für Naturschutz“ einrichten. Bisher hatte es in diesem Bereich nur freiwillige Initiativen gegeben und dies v. a. in industriell geprägten Gebieten. So hatte bereits 1926 der Kreis Recklinghausen eine „Kreisstelle für Naturdenkmalpflege“ eingerichtet, die z. B. Naturschutzgebiete einrichtete oder die Bevölkerung über selbst verursachte Naturschädigungen aufklärte.

Die seit 1931 durch die Kreise übernommene Funktion als Kreispolizeibehörde blieb auch nach 1933 erhalten, doch wurden die „bis dahin wichtigen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Vollzugsdienst weitgehend eliminiert“. Mit Reichsgesetz vom 30. November 1933 wurde die sogenannte Politische Polizei als Gestapo von der inneren Verwaltung abgetrennt, 1936 ging der gesamte Vollzugsdienst aufs Reich über. Zur Vorbereitung des Zweiten Weltkrieges fiel den Kreispolizeibehörden das Musterungs- und Aushebungswesen zu. Außerdem mussten sie Verwaltungshilfe bei Aufgaben des Luftschutzes leisten.

Durch „Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens“ vom 3. Juli 1934 waren zur „einheitlichen Durchführung des öffentlichen Gesundheitsdienstes ... in den



„Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses“.



„Verzeichnis der Erbkranken“. (Abb.: Archiv des Rhein-Sieg-Kreises)

übernommen hatte und Martin Bormann sich als Leiter der Parteikanzlei eine äußerst einflussreiche Position im NS-Regime geschaffen hatte und diese entsprechend nutzte, „zerbrachen die bis dahin noch bestehenden Fundamente der staatlichen Behörden endgültig“.³⁰

Mit Kriegsbeginn wurden Ernährungs- und Wirtschaftsämter als Bestandteile der unteren Verwaltungsbehörden eingerichtet.³¹ Die Wirtschaftsämter regelten die Versorgung der Bevölkerung mit den lebenswichtigen Gütern der gewerblichen Wirtschaft. Die Ernährungsämter bestanden aus zwei Abteilungen, Abteilung A für die Bedarfsdeckung, Abteilung B für die Verbrauchsregelung. Da der Aufgabenbereich der Abteilung A sich mit dem des Reichsnährstandes deckte, wurden dessen Kreisbauernschaften in diese Abteilung überführt, deren Leitung übernahm zumeist der jeweilige Kreisbauernführer. Die Leiter der Verbrauchsregelungsabteilung berief hingegen der Landrat.

Die vor 1939 begonnene Modernisierung des Büro- und Aktenwesens wurde durch den Krieg gebremst bzw. ganz eingestellt. Beispielhaft sei nur erwähnt, dass ab 1943 die Behörden keine neuen Schreibmaschinen mehr zugewiesen bekamen, da diese – wegen der Kriegsproduktion nur noch in geringer Menge hergestellt – nötiger für die Wehrmacht gebraucht wurden.³²

Während des Zweiten Weltkrieges war die Arbeit der Verwaltung infolge des Mangels an Personal und Ressourcen auf die notwendigsten Dienstleistungen v. a. im Bereich der Versorgung der Bevölkerung beschränkt. Weder in der Rheinprovinz noch der Provinz Westfalen wurde im Übrigen einer der Kreise vom Krieg verschont. Die meisten waren „zum Schluß unmittelbares Kampfgebiet, viele Kreishäuser zerstört, alle Kreise aber vom Bombenkrieg schwer getroffen. Bis zum Schluß haben die Kreisverwaltungen gearbeitet, um die Leiden der Bevölkerung zu mindern.“³³

Stadt- und Landkreisen in Anlehnung an die untere Verwaltungsbehörde Gesundheitsämter einzurichten“, deren Leiter ein staatlicher Amtsarzt war. Die Kreise hatten die „Kosten der Unterhaltung und Einrichtung nach Bedürfnis und Leistungsfähigkeit“ zu tragen. Bereits am 1. Januar 1934 war das „Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses“, das im NS-Staat der sogenannten Rassenhygiene durch „Unfruchtbarmachung“ vermeintlich „Erbkranker“ und Alkoholiker diente, erlassen worden. V. a. der Umsetzung dieses Gesetzes widmeten sich die Kreisgesundheitsämter und richteten ihre Tätigkeit nach erb- und rassepflegerischen Gesichtspunkten aus, stellten Sterilisationsanträge, nahmen Ehegesundheitsuntersuchungen vor und erfassten einen Großteil der Kreisbevölkerung in einer so genannten Erbkartei. Zudem waren alle im Gesundheitswesen und in der Sozialfürsorge Tätigen verpflichtet, „Erbkrankheitsverdächtige“ an die Gesundheitsämter zu melden.

Die Zeit des Zweiten Weltkrieges

Mit Ausbruch des Zweiten Weltkrieges wurde auf Weisung Hitlers zum 1. September 1939 per Verordnung das Amt des Reichsverteidigungskommissars geschaffen, mit dem ausschließlich Gauleiter betraut wurden. Infolgedessen gewannen die den Gauleitern untergeordneten Kreisleiter sukzessive gegenüber den lokalen und regionalen Verwaltungen die Oberhand. „Die NSDAP hohlte die Positionen der Landräte aus und verwandelte die Ämter gegen Ende des Krieges weitgehend in Hilfsorgane des Parteiwillens.“ Während der Zeit des Zweiten Weltkrieges bzw. seit Heinrich Himmler im August 1943 das Reichsinnenministerium

DIE KREISVERWALTUNGEN IM NEUEN BUNDESLAND NORDRHEIN-WESTFALEN

Hansjörg Riechert, Kreis Lippe

Wiederherstellung der Grundversorgung

Am 8. Mai 1945 um 23.01 Uhr mitteleuropäischer Zeit schwiegen die Waffen auf dem europäischen Kriegsschauplatz des Zweiten Weltkrieges. Das Deutsche Reich hatte gegenüber seinen militärischen Gegnern bedingungslos kapituliert. Damit akzeptierte es die umfassendste militärische Niederlage seit seiner Gründung 1871. Erstmals geriet sein gesamtes Territorium unter die Kontrolle einer breiten Koalition militärischer Gegner. Die Besonderheit dieses einschneidenden Ereignisses ergab sich auch aus dem vollständigen politischen und moralischen Bankrott der deutschen Gesellschaft angesichts der von ihr verübten und hingenommenen Gewaltverbrechen gegen die Menschlichkeit, die das Ausbeutungs- und Vernichtungssystem des NS-Staates kennzeichnete.

Der vom Deutschen Reich ausgegangene Krieg um die Vorherrschaft in Europa und letztendlich in der Welt hatte in den meisten deutschen Groß- und Mittelstädten eine Trümmerlandschaft hinterlassen. Bei den Kampfhandlungen am Boden zu Kriegsende und vor allem im Verlauf des Luftkrieges waren weit mehr Wohnquartiere als Industrieareale zerstört worden. Über ein Drittel der 3,35 Millionen Wohnungen nach dem Stand von 1939 waren auf dem Gebiet des späteren Nordrhein-Westfalen zerstört worden. Richtung Westfalen-Lippe sank die Zahl zerstörter Wohnungen.¹ Der Schuttberg umfasste 120 Millionen Kubikmeter.² Er versperrte zum Teil dringend benötigte Verkehrs- und Versorgungswege. Neben den Auswirkungen unmittelbarer Zerstörung wirkten die indirekten Folgen solcher Blockierungen bis in weniger direkt vom Krieg belastete Räume. Darunter litt die Versorgung der Bevölkerung.

Wohl niemals zuvor und danach waren Kreis- und Stadtverwaltungen durch das Ausmaß der kriegsbedingten Zerstörungen und ihrer weitreichenden Folgen so gefordert wie in der ersten Zeit, in der das Prinzip herrschte, „helfe sich wer kann“³. Die Notwendigkeit der zusätzlichen Versorgung von Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen aus den mittel- und osteuropäischen Reichsgebieten verschärfte die Lage zusätzlich. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch der staatlichen Verwaltungsstrukturen bildeten die Kommunalverwaltungen die einzige Verwaltungsebene, die trotz der Flucht oder Entfernung politisch belasteten Führungspersonals durch die britische Militäradministration als neue Machthaber weitgehend funktionsfähig blieb. Aus Eigeninteresse hielten die Briten den Verwaltungsbetrieb aufrecht oder stellten ihn rasch wieder her. Die Kreis- und Stadtverwaltungen standen als örtlich-regionale Verwaltungen im Brennpunkt des Geschehens, an die sich die Menschen in ihrer Not ebenso wandten wie die Briten. Letztere taten dies, um jeglichen Kontroll- und Machtverlust über ihren Besatzungsbereich zu vermeiden. Diese frühe Form der Zusammenarbeit zwischen Siegern und Besiegten begann zeitlich versetzt, da der Vormarsch der Alliierten auf deutschem Territorium den zeitlichen Einstieg in die Zusammenarbeit bestimmte. So arbeiteten die kommunalen Verwaltungen an Rhein und Ruhr bereits Wochen vor der Kapitulation zunächst unter Aufsicht der US-Amerikaner und dann der Briten, die sie ablösten.⁴

Als außerordentlich vorteilhaft für die in jenen Monaten herausgehobene Funktion dieser Verwaltungsebene und ihre Wahrnehmung durch die Briten erwies sich das Organisations- und Planungs-Know-how des Verwaltungsapparates zur Bewältigung der enormen Anforderungen. Es hatte sich nicht zuletzt aus zwei aufeinanderfolgenden Weltkriegen entwickelt. Allerdings war und ist die Arbeit von Verwaltungen gerade in solchen Ausnahmesituationen immer an Personen gebunden, vor allem bei den kleinen Belegschaften jener Zeit. Von besonderer Bedeutung war dabei die Rolle

der von den Briten akzeptierten Landräte und Bürgermeister, die ihre Verwaltung unter diesen Umständen besonders fordern mussten. Den Verwaltungen kam der Pragmatismus der Briten zugute. Sie akzeptierten die Beibehaltung der durch Zwangswirtschaft geprägten Strukturen der Ernährungsverwaltung des Reichsnährstandes. Diese hatten sich im Krieg weitgehend bewährt allerdings zu Lasten deutsch besetzter Gebiete in Europa, insbesondere in Polen und der Sowjetunion. Zur Zwangsbewirtschaftung gehörte auch die Übernahme des u. a. nach Lebensalter und Beruf gestaffelten Rationierungssystems, um durch Bezugschein oder Lebensmittelkarte die knappen Lebensmittelbestände auf der Grundlage des Kalorienbedarfs gerecht zu verteilen, der von den Alliierten als lebensnotwendig kalkuliert worden war.⁵ Mit dem Festhalten am Bewirtschaftungs- und Verteilungssystem wurde die westdeutsche Zuteilungsgesellschaft über die Kriegszeit hinaus bis zur Währungsreform 1948 verlängert, in der das individuelle Wohlergehen von behördlichen Vorgaben abhing.⁶ Auch wenn die Kreis- und Stadtverwaltungen entsprechend dem von den Briten praktizierten Prinzip der indirekten Herrschaft nach außen hin bald wieder selbstständig auftraten, so waren sie zunächst reine Auftragsverwaltungen, gebunden an die Hierarchie der britischen Militäradministration, ihr verantwortlich und zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet.⁷

Nach Kriegsende lautete die Kernaufgabe für die Ernährungs- und Wirtschaftsämter bei den Kreisverwaltungen, den Menschen zunächst das Überleben zu sichern. Die Versorgung mit Lebensmitteln und anderen überlebenswichtigen Gütern wie Bekleidung und Schuhwerk stand hierbei ebenso im Vordergrund, wie die Versorgung mit Wohnraum, einfachsten Wohneinrichtungen, Öfen und Brennmaterial. Die Ernährungslage in den Landkreisen mag im Vergleich zu den größeren Städten und Ballungszonen durch die verbreitete Selbstversorgung tendenziell besser gewesen sein, aber durch die Abtrennung der agrarisch wichtigen Ostgebiete gingen auch hier Produzenten und Lieferanten



Nissenhütten – entwickelt von dem Kanadier Peter Norman Nissen – stellen eine nach dem Zweiten Weltkrieg weit verbreitete Form schnell zu errichtender (Not-)Unterkünfte dar, hier ein Beispiel aus Castrop-Rauxel, seit 1975 Kreis Recklinghausen. Die Aufnahme wurde um das Jahr 1962 angefertigt. (Abb.: Helmut Orvat, LWL-Medienzentrum für Westfalen)

von Getreide und Kartoffeln verloren. Zudem hatten sich bereits in der letzten Kriegsphase die agrarischen Produktionsbedingungen erheblich verschlechtert. Es fehlte materiell und personell sprichwörtlich an allen Ecken und Enden. So mangelte es an Saatgut, Kunstdünger, Zugpferden, Futtermittel, Landmaschinen, Ersatzteilen und Arbeitskräften für die Hofbewirtschaftung.⁸ Dazu kam die problematische Beschaffenheit landwirtschaftlicher Flächen, die durch die Kriegsbelastung (verborgene Munition, Bombenrichter) zunächst nur eingeschränkt nutzbar waren. Als Generalproblem für die Versorgung erwies sich aber die erheblich reduzierte Leistungsfähigkeit des Transport- und Verkehrssystems. Sie ergab sich sowohl aus kriegsbedingten Zerstörungen als auch aus der Unterbrechung des Systems im Zuge der Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen und aus den zu Kontrollzwecken von den Alliierten durchgeführten Verkehrssperren.⁹ So wurde auch in den Landkreisen gehungert. Die Zuweisung der überwiegenden Mehrzahl von Flüchtlingen und Vertriebenen in die scheinbar besser gestellten ländlichen Räume sollte an die Ernährungsämter noch zusätzliche Anforderungen stellen.

In den Städten des Ruhrgebietes sank der Kalorienwert auf zum Teil nur noch 580 Kalorien und entsprach damit den früheren Tagesrationen in den nationalsozialistischen Konzentrationslagern. Neben der unzureichenden Produktion und unwilligen Ablieferung von Lebensmitteln – ein Merkmal von Zwangsbewirtschaftungssystemen – hatten die Winter der ersten beiden Nachkriegsjahre dem schwer angeschlagenen Transportsystem den Rest gegeben.¹⁰ In der ersten Jahreshälfte 1947 kam es insbesondere in den Städten an Rhein und Ruhr angesichts der hoffnungslos

erscheinenden Versorgungslage zu Hungermärschen und Arbeitsniederlegungen, die vereinzelt auch in politische Forderungen nach Bodenreform oder Sozialisierung der Grundstoffindustrie mündeten. Die britische Regierung war mit der Verantwortung zur Versorgung ihrer industriell bedeutenden Besatzungszone überfordert, trotzdem sie ungeachtet der eigenen schwierigen Wirtschaftslage an den früheren Gegner Nahrungsmittel lieferte.¹¹ Auch wenn Lord Beveridge, britischer Ökonom und Mitglied der liberalen Partei, in seinem Lagebericht anlässlich einer Inspektionsreise durch die britische Zone im Jahr 1946 die Ernährungslage auf dem Land als günstiger bezeichnete,¹² wäre auch hier die Situation eskaliert, wenn die zum Teil dezentral angelegten Verpflegungslager der Wehrmacht und noch vorhandenen Nahrungsmittelvorräte in den Kasernen für die Kreisernährungsämter nicht zur Verfügung gestanden hätten. Nicht nur Großstadtkinder sondern Stadtkinder überhaupt und etwa die Hälfte der Kinder auf dem Land waren unterernährt.¹³ Somit wurden Schulspeisungen auch von den Kreisernährungsämtern durchgeführt. Dies war aber erst möglich, nachdem angesichts der sich zuspitzenden Lebensmittellage vor allem die USA schnell und umfassend neben Lebensmitteln auch Saatgut und Düngemittel importierten.¹⁴

Die Kreiswirtschaftsämter waren lediglich in der Lage, begrenzte Verteilungsaufgaben bei überlebenswichtigen Gebrauchsgütern bis hin zum Brennmaterial wahrzunehmen. Zu Maßnahmen einer planenden Wirtschaftsförderung reichte es aus vielerlei Gründen nicht. So behinderte der Bürokratismus der Zwangsbewirtschaftung die Produktion, aus der Waren entweder zurückgehalten oder auf dem Schwarzmarkt gehandelt wurden. Insgesamt bedurfte es

bei der großräumigen Verteilung von Lebensmitteln und anderen Gütern sowie bei der Instandsetzung und Bereitstellung von Transportmitteln einer komplexen überörtlichen Organisation, die Strukturen oberhalb der Städte, Gemeinden und Kreise notwendig machte.¹⁵

Die größte Zwangsmigration Europas, deren Ursache auf den deutschen Kriegsbeginn 1939 zurückgeht, trieb über zwölf Millionen Deutsche vor der Roten Armee und den osteuropäischen Völkern nach Westdeutschland und viele davon nach Nordrhein-Westfalen.¹⁶ Die deutsche Gesellschaft war bereits mit dem Beginn der Luftkriegsevakuationen in der zweiten Kriegshälfte zu einer Nomadengesellschaft geworden.¹⁷ Diese Entwicklung verstärkte sich noch mit der eklatanten Steigerung der Flüchtlingszahlen nach 1945. „Die britische Zone gleiche ... einem überhitzten Dampfkessel, der jeden Tag explodieren könne ...“, so die Einschätzung und Befürchtung im Lippischen Landtag in Detmold während der Debatten im Juli und September 1946 über die Flüchtlingsproblematik.¹⁸ Um den Druck von den überforderten und nicht aufnahmefähigen Großstädten und Ballungszonen, wie dem Rhein-Ruhrgebiet, zu nehmen, wurden diese zu „restricted areas“¹⁹ oder „Schwarzkreisen“²⁰ erklärt und zwei Drittel der Flüchtlinge und Vertriebenen auf das ländlichere und damit weniger zerstörte Westfalen-Lippe verteilt.²¹ Die Flüchtlingsämter der Kreise und Kommunen waren zwar mit dem Verwaltungsprozedere der Verteilung, Unterbringung und Versorgung größerer Menschengruppen vertraut, aber nicht auf Anhieb mit der bei Kriegsende anfallenden Summe an Problemen und schon gar nicht mit der Größenordnung der Zwangsmigration. So musste es zu Überforderungen der Verwaltungen vor Ort kommen, die zu konfliktbeladenen Abwehrreakti-

onen führen konnten: Von Boykottversuchen der Flüchtlingszuweisungen bis zur Behandlung der Neubewohner als Menschen zweiter Klasse. Aber ihre rasch einsetzende wirtschaftliche Integration reduzierte das Konfliktpotential. Zudem wurden Verwaltungen über die bei ihnen angesiedelten Ortsflüchtlingsausschüsse mit der Perspektive der Flüchtlinge allmählich vertraut, da sie in den Ausschüssen vertreten waren.²²

Die doppelte Verwaltungsspitze: Landrat – Oberkreisdirektor

In ihrem Verantwortungsbereich sah die britische Besatzungspolitik eine Reform der Kommunalordnung vor. Leitbegriffe, die das Reformkonzept verdeutlichten, waren Demokratisierung und Dezentralisierung.²³ Die reformierte Kommunalordnung sollte den demokratischen Ansprüchen dauerhaft und unumkehrbar genügen. Mit der am 1. April 1946 als Verordnung Nr. 21 in Kraft gesetzten revidierten Deutschen Gemeindeordnung, mit der die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 den britischen Vorstellungen angepasst wurde, verlief der Verfassungsprozess bei den Kreisen vergleichbar mit der Entwicklung bei den Städten. Die Gemeindeordnung löste die bis dahin gültigen Kreisordnungen von Westfalen (1886) und der Rheinprovinz (1887) ab.²⁴

In der Kreisverfassung wurde nach britischem Vorbild nunmehr ein neues Verwaltungselement eingeführt, die doppelte Verwaltungsspitze, kurz Doppelspitze: Der Landrat als Vorsitzender der gewählten Kreisvertretung, der auf durchaus einflussreicher ehrenamtlicher Grundlage politische und repräsentative Funktionen erfüllte, und der Oberkreis-

Diese Politik kann nur schrittweise zur Ausführung gelangen; die Schaffung völlig demokratischer Einrichtungen, die auf dem Wahlprinzip beruhen, muß in Stadien vor sich gehen. In jedem dieser Stadien muß das Recht so gestaltet werden, daß der Weg zum Fortschritt in das nächste Stadium geebnet wird. Im ersten Stadium ist das Führerprinzip in allen Sphären der örtlichen Verwaltung auszumerzen; die Befugnisse der öffentlichen Verwaltung, die bisher in einer Einzelperson vereinigt waren, sind auf Personengruppen zu übertragen, die die verschiedenartigen Interessen der Bevölkerung vertreten.

Vorspruch der revidierten Deutschen Gemeindeordnung von 1948.

direktor, der als überparteilicher Wahlbeamter Chef der Verwaltung war.²⁵ Bis zu diesem Zeitpunkt waren legislative und exekutive Gewalt beim Landrat vereint. Dem von den Nationalsozialisten angewandten „Führerprinzip“ sollte durch dieses Konstrukt der Aufteilung von Macht zukünftig kein Einfallstor in die kommunale Verwaltung ermöglicht werden. Das „Führerprinzip“ sollte durch das Prinzip gemeinschaftlicher Verantwortung ersetzt werden.²⁶

Dem Oberkreisdirektor, der die Bezeichnung seit 1948 trug, gab die Landkreisordnung vom 21. Juli 1953 eine starke Position. Vom Kreistag anfangs auf zwölf Jahre gewählt, später auf die Dauer von acht Jahren, führte er die Geschäfte der laufenden Verwaltung in eigener Zuständigkeit und nicht im Wege einer fingierten Delegation mit Rückholrecht der Vertretungskörperschaft. Seine Befugnisse konnten ihm nicht dadurch entzogen werden, indem sich der Kreistag eine Entscheidung vorbehielt.²⁷ Er war der gesetzliche Vertreter des Kreises in Rechts- und Verwaltungsfragen. Zudem oblagen ihm die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden, vor allem die Kommunalaufsicht und die Kreispolizeibehörde, die er im

Wege der Organleihe erfüllte. Durch die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben, die recht eng gefasst waren, entzog er sich ein Stück weit der Kontrolle durch den Kreistag. Allgemein repräsentierten die Oberkreisdirektoren den Staat als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Demzufolge hob das Landesorganisationsgesetz die Oberkreisdirektoren, vergleichbar den Regierungspräsidenten bei den Mittelbehörden, gegenüber den anderen unteren Landesbehörden heraus.²⁸

Die Doppelspitze stellte einen gravierenden Bruch mit der deutschen Kommunaltradition dar und blieb in der Diskussion.²⁹ Amtierende Landräte gaben nicht selten dem Amt des Hauptverwaltungsbeamten den Vorzug und kandidierten als Oberkreisdirektoren. Die kritische Wahrnehmung in der deutschen Kommunalverwaltung führte auf Seiten der Briten zu einem flexiblen Entgegenkommen. Nachdem sie sich aus der Landesverwaltung zurückgezogen hatten, überließen sie es den Bundesländern, Korrekturen vorzunehmen.³⁰



Mitarbeiter des Katasteramtes des Kreises Lemgo bei der Vermessung, 1964. (Abb.: Kreisarchiv Lippe)

Kommunalisierungswellen

Unter Kommunalisierung wird die Überführung von Aufgaben vor allem aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Kommunen verstanden. Die betreffenden Aufgaben sollen nicht aufgegeben, sondern weiterhin wahrgenommen werden. Demnach handelt es sich nicht um Bestandteile einer Gebiets-, sondern einer Funktionalreform. Mit dem Hinweis „in die Trägerschaft der Kommunen“ wird verdeutlicht, dass eine Zuordnung der Staatsaufgaben weg von der unmittelbaren und hin zur mittelbaren Staatsverwaltung erfolgt, da die Kommunen rechtsfähige Verwaltungseinheiten sind.³¹ Dabei können Kommunalisierungen in „echte“ und „unechte“ unterschieden werden. Im ersteren Fall sollen die übertragenen Aufgaben fortan den Charakter von Selbstverwaltungsaufgaben annehmen, also nicht mehr von Fremdaufgaben, während im zweiten Fall die übertragenen Aufgaben nicht zu Selbstverwaltungsaufgaben werden und durch die sogenannte Organleihe (durch das gesetzlich vorgesehene Organ eines Kreises) oder als Auftragsangelegenheit (Verpflichtung des Kreises als solcher) zu vollziehen sind.³²

Neben der Vermehrung von Aufgaben durch ihre Übernahme aus der Trägerschaft des Landes sorgte auch die Ausweitung der Staatstätigkeit durch die gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Entwicklung für eine Aufgabenzunahme bei den Kreisen. Beide Weltkriege beförderten die Zunahme von Aufgaben, die bei den Kreisen zu einer Erweiterung der Selbstverwaltungsaufgaben führte, beginnend mit der Versorgung der Bevölkerung und sich ausweitend zu Maßnahmen der sozialen Fürsorge und Eingliederung von Flüchtlingen in das wirtschaftliche und soziale Leben.³³ Dazu kam am 30. April 1948 mit der Eingliederung von sechs bis dahin unteren staatlichen Sonderbehörden in die Stadt- und Landkreise, die diese Aufgaben anschließend nach Weisungen des Landes wahrnehmen sollten, eine erste umfangreiche Kommunalisierung von Aufgaben. Bei den Sonderbehörden handelte es sich um die Kataster-, Gesundheits-, Veterinär-, Besatzungs- und Ernährungsämter Abteilung A sowie um die Regierungskassen.³⁴ Mit dieser Eingliederungsmaßnahme wurde der Forderung der Briten nach einer Stärkung der Selbstverwaltung als Grundlage von Demokratie lediglich eingeschränkt entsprochen, denn die Kreise waren an das Weisungsgebot gebunden.

Einen weiteren Aufgabenschub gab es durch die Funktionalreformen von 1978/79, die den kommunalen Gebietsreformen der Jahre 1967 bis 1975 folgten.³⁵ Obgleich hierbei ordnungsbehördliche und damit staatliche Aufgaben in die kommunale Landschaft verlegt wurden, sind dennoch die kommunalen Aufgaben der Kreise umfangreicher geworden, wobei sich der Bereich der sogenannten Leistungsverwaltung rapide ausgedehnt hat.³⁶ Weitere Kommunalisierungen folgten nach der Jahrtausendwende, etwa die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung oder im Bereich der Umweltverwaltung.³⁷

Neben funktionaler Optimierung ist an die Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben die Erwartung geknüpft, dass die multifunktional und gebietsbezogen handelnden Kreise besser in der Lage sind, einen Ausgleich zwischen verschiedenen sektoralen Fachpolitiken im Verwaltungsraum herbeizuführen als eine monofunktional ausgerichtete Staatsbehörde. Zudem erhoffen sich die staatlichen Akteure, durch Aufgabenabschichtung kostenträchtige Aufgaben und Finanzierungsverantwortung abgeben zu können und dass die dezentralisierten Aufgaben von den Kreisen mit weniger Ressourcen und somit kostensparender erbracht werden.³⁸

Der Erfolg einer kommunalen Aufgabenübernahme ist nicht garantiert, er hängt von verschiedenen Voraussetzungen ab, vor allem aber von den handelnden Personen, ihrer Motivation und ihrem Geschick. Darüber hinaus sind die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Kreise, die nicht immer fachbezogene Einflussnahme politischer Entscheider und Schnittstellenproblematiken bei lokalen Ver-

netzungen einflussgebend.³⁹ Je mehr Aufgaben kommunalisiert wurden und zukünftig werden, desto leistungsfähiger müssen die aufnehmenden Kreise sein.⁴⁰ Leistungsfähigkeit ergibt sich nicht nur aus Personalstärke, sondern vor allem aus der gebotenen fachlichen Qualität. Kommunalisierungen haben insgesamt zu einer Ausdifferenzierung von Verwaltungen beigetragen, die mit einer feingliedrigen Arbeitsteilung, komplexeren Formen der Zusammenarbeit, einem erhöhten Informations- und Koordinationsbedarf sowie auch einem höheren Zeitaufwand einhergeht.⁴¹ Nicht immer sind die übertragenen Aufgaben, wie 1948 geschehen, anspruchsvolle, die den Kreisen einen realen Bedeutungszuwachs gebracht haben. Oft wurden zum Verdross von Kommunalpolitikern und Verwaltungsfachleuten auch „Kleinviehzuständigkeiten“ verlagert.⁴² Die Kommunalisierung von Verwaltungsaufgaben im Kontext von Strukturreformen wird also weiterhin ein Feld der Auseinandersetzung um substantielle Zuständigkeiten bleiben.

Standortpolitik zur Stärkung der Kreise

Neben den verschiedenen Kategorien von übertragenen Aufgaben im Rahmen der Kommunalisierung, die von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bis zu Auftragsangelegenheiten (nur kraft Bundesrechts) reichen, erfüllen Kreise auch Aufgaben auf freiwilliger Grundlage. Sie gehen über die per Gesetz auferlegten Pflichtaufgaben hinaus. Kreise sind hierzu als Selbstverwaltungskörperschaft ebenso berechtigt, wie zur Anreicherung der Interpretation gestellter Aufgaben.⁴³ So hat sich eine Bandbreite an freiwilligen Aufgaben entwickelt, die zum Teil im Nachhinein eine rechtliche Grundlage erhalten haben.⁴⁴



Architektenmodell der Kreisberufsschule in Lemgo, 1968.
(Abb.: Kreisarchiv Lippe)



Bau des Kreiskrankenhauses Lemgo, um 1964.
(Abb.: Kreisarchiv Lippe)

Auch freiwillige Aufgaben dienen dem Ziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in einem Verwaltungsraum wie den Kreisen soweit als möglich herzustellen und zu erhalten.⁴⁵ Diese Absicht mündete seit der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre in eine Vielzahl von Investitionen in Strukturmaßnahmen, die von den Kreisen auf unterschiedlichen Feldern getätigt wurden, um dem Ausgleichsprinzip gerecht zu werden. Aber nicht nur ausgeglichene Arbeits- und Lebensverhältnisse innerhalb eines Kreises standen im Blickpunkt, sondern in besonderer Weise auch das als Schiefelage wahrgenommene Verhältnis zwischen Land und Stadt. Die Sorge vor einer Bevölkerungs-„Entleerung“ des ländlichen Raumes⁴⁶ im Zuge des Bedeutungsverlustes der ursprünglich dominierenden Landwirtschaft und des von ihr abhängigen Handwerks und Handels zugunsten der ökonomisch und kulturell prosperierenden Großstädte und Metropolregionen trieb die Landes- und Kommunalpolitik um. Die Politik sollte im Idealfall die ländliche Selbstverwaltung in die Lage versetzen, für die Bürger eine „Vitalsituation“ zu realisieren, die gesellschaftspolitisch allgemein akzeptierten Wertvorstellungen entspreche gemäß den gegebenen technischen und ökonomischen Standards.⁴⁷

Eines der Beispiele für Strukturförderung jener Jahre ist der „Ostwestfalenplan“, den das nordrhein-westfälische Kabinett am 12. Juli 1955 nach der Vorlage der Denkschrift des interministeriellen Ausschusses beschlossen hatte. Er war vorwiegend von den Kreisverwaltungen umzusetzen und enthielt Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur in solchen Räumen, die verkehrstechnisch kaum erschlossen, einen besonders niedrigen Industriebesatz aufwiesen und nicht in der Lage waren, den Impuls durch

die Zuwanderung nach Kriegsende zu nutzen. Vor allem enthielt er ein Programm zur Ansiedlung von Industrieunternehmen durch die Bereitstellung zinsgünstiger Kredite mit langen Laufzeiten für Unternehmen, die Arbeitsplätze in den Förderzonen schufen. So profitierte auch der Norden und Osten Lippes von dieser Förderung.⁴⁸ Auch die damaligen vier Kreise im Gebiet des Hochstifts Paderborn, die Kreise Büren, Höxter, Paderborn und Warburg, galten als eine besonders entwicklungsbedürftige Region, für die der Regierungspräsident 1967 in seinem Regionalbericht ein größeres Maßnahmenpaket vorschlug.⁴⁹

Zu den freiwilligen oder „individuellen“ Aufgaben der Kreise, die zur Strukturförderung beitragen sollen, gehört auch die Teilhabe an Beteiligungsgesellschaften, etwa für die Energieversorgung eines Kreisgebietes oder die Beteiligung an Verkehrsträgern des öffentlichen Personennahverkehrs bis hin zur Unterstützung der Gründung regionaler Eisenbahngesellschaften.⁵⁰ Selbst die regionale Anbindung an den Luftverkehr über die Beteiligung am Aufbau von Flughäfen wurde praktiziert, wie die Existenz der nordrhein-westfälischen Flughäfen Dortmund, Münster-Osnabrück, Paderborn-Lippstadt und Siegerland zeigt.⁵¹

Unbestritten ist über die Jahrzehnte in die Kreise Nordrhein-Westfalens auch mit umfangreicher finanzieller Förderung der Landesregierung breit investiert worden: Nach dem Krieg zunächst in Reparatur und Aufbau des Verkehrs- und Versorgungsnetzes sowie in öffentliche Einrichtungen, wie Krankenhäuser, Feuerwehr-, Zivil- und Katastrophenschutzeinrichtungen, Schulen und Museen. Zusätzlich wurden Hilfen zur Vergrößerung des Wohnungsbestandes



Tunnelbau am Erbscheidberg bei Sondern im Zuge der Errichtung der Biggetalsperre, Juli 1960. (Abb.: LWL-Medienzentrum für Westfalen/ Hans Hild)

gegeben, um die meist stark gewachsene Bevölkerung angemessen zu versorgen. Zeitlich versetzt wurde von den Kreisen seit den 1960er-Jahren als Teil der Strukturförderung eine immer komplexer werdende Wirtschaftsförderung entwickelt, hierzu gründeten die Kreise eigene Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Sie bieten heute ein breites Spektrum an Angeboten und Maßnahmen, um zukünftig bestehende Arbeitsplätze zu sichern, neue zu schaffen, eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur und ein gutes Wirtschaftsklima zu entwickeln und die Finanzkraft der Kommunen zu sichern und zu stärken sowie die Standorte im regionalen Wettbewerb voranzubringen.⁵² Hierbei setzen sie vor allem auf ihre Beratungskompetenz und ihr Wissen um die Problemlagen in der Region und vor Ort. Wie komplex und aufwändig das Serviceangebot der Wirtschaftsförderer mittlerweile ist, zeigt sich unter anderem daran, dass einige von ihnen sich an Gründer- oder Startzentren beteiligen oder sogar alleinige Gesellschafter einer solchen Einrichtung sind und sich damit an der Grenze vom Dienstleister zum wirtschaftlich Handelnden bewegen. Zur Komplexität der Wirtschaftsförderung trägt auch bei, dass neben den sogenannten harten Standortfaktoren die weichen Faktoren an Bedeutung gewonnen haben und daher die Verzahnung von Wirtschafts-, Bildungs-, Forschungs-, Kultur-, Tourismus- und Naturschutzförderung zugenommen hat.

Trotz ähnlicher Wirtschaftsförderungsstrukturen setzt jeder Kreis seinen Schwerpunkt. Die Wirtschaftsförderung leistet ihren Beitrag zum Wettbewerb der Kreise untereinander sowie auf internationaler Ebene, und sie hat mit dazu geführt, dass sich der ländliche Raum zur industriellen Herzkammer Nordrhein-Westfalens entwickelt und dabei die meisten Großstädte hinter sich gelassen hat.⁵³

Eine NRW-Besonderheit Kreis Lippe – Landesverband Lippe: Körperschaften des öffentlichen Rechts in einem Kreisgebiet

Die Existenz des Landesverbandes Lippe ist eine Folge der Eingliederung des Kleinstaates Lippe in das junge Bundesland Nordrhein-Westfalen. Spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg war lippischen Politikern klar, allen voran Heinrich Drake, politisches Urgestein Lippes und zu diesem Zeitpunkt von den Briten als vorläufiger Landespräsident akzeptiert,⁵⁴ dass der Kleinstaat am Ende seiner 800-jährigen Geschichte nicht mehr existenzfähig war und seine staatsrechtliche Stellung schnellstmöglich geregelt werden musste. Letztendlich verlor Lippe nach längeren, von Drake taktisch geführten Verhandlungen mit Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zwar seine Eigenständigkeit, aber erhielt im Gegenzug zwei beachtliche Gegenleistungen:

Der neue Landesteil behielt sein Landesvermögen, das aus der Enteignung des Fürstenhauses nach dem Ersten Weltkrieg stammte, ebenso behielt er kulturelle und soziale Einrichtungen, und er wurde Sitz einer Bezirksregierung. Hierzu musste die Bezirksregierung Minden ihren Standort zugunsten von Detmold aufgeben. An den Verbleib des Landesvermögens war das Recht auf Bildung eines Landesverbandes geknüpft, der den Lippern die Integration in das neue Land erleichtern sollte, ähnlich wie den Westfalen der 1953 bestätigte Provinzial- bzw. Landschaftsverband.⁵⁵

Nachdem das Land Lippe per Verordnung Nr. 77 der britischen Militärregierung mit Wirkung vom 21. Januar 1947 seine Selbstständigkeit verloren hatte, beschloss der Landtag von Nordrhein-Westfalen am 5. November 1948



Landespräsident und Verbandsvorsteher des Landesverbandes Lippe Heinrich Drake, 1952. (Abb.: Kreisarchiv Lippe)

Brunnentempel im Kurpark in Horn-Bad Meinberg, August 1990. (Abb.: Kreisarchiv Lippe)



die Vereinigung des Landes Lippe mit dem Land Nordrhein-Westfalen.⁵⁶ Im Vereinigungsgesetz wurde das Vermögen aufgelistet, das dem Landesverband Lippe übertragen werden sollte und die Regelung zum Vermögensübergang getroffen. Ebenfalls am 5. November 1948 beschloss der Gesetzgeber in Düsseldorf das Gesetz über den Landesverband Lippe, welches aber erst am 12. Oktober 1949 in Kraft trat. In ihm wurde festgelegt, dass der Landesverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts für das frühere Territorium des Landes Lippe errichtet werden sollte. Seine Aufgabe sollte es sein, die kulturellen Belange und die Wohlfahrt der lippischen Bewohner im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu fördern und dabei die Deckung seiner Verwaltungskosten und die Bildung notwendiger Rücklagen zu beachten. Seitdem erfolgt die Verwaltung des Landesverbandes durch die Verbandsversammlung und die/den Verwaltungsvorsteher/in. Diese Führungskraft oder sein/e Stellvertreter/in bilden mit zehn VertreterInnen des Kreises Lippe die Verbandsversammlung.⁵⁷ Mit Zustimmung des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen als Aufsichtsbehörde ernannt die Verbandsversammlung die/den Verbandsvorsteher/in.

Um seine Aufgaben, wie vorgegeben, weitgehend aus eigener Kraft zu finanzieren, bewirtschaftet der Landesverband bis heute über 15.000 Hektar forstwirtschaftlicher und etwa 3.000 Hektar landwirtschaftlicher Fläche. Dazu generiert er Einnahmen aus seiner Immobilienabteilung.⁵⁸ So war er bis Mitte der 1970er-Jahre trotz der fehlenden Berechtigung, Steuern zu erheben, in der Lage, die

lippischen Altkreise Lemgo und Detmold und den Nachfolgekreis Lippe seit den 1950er-Jahren bei Investitionen finanziell zu unterstützen.⁵⁹ Nicht zuletzt durch seine umfangreichen allgemeinkulturellen und baukulturellen Aktivitäten besitzt das lippische Kreisgebiet eine Dichte an Kulturveranstaltungen sowie Einrichtungen wie in kaum einem anderen Kreis in Nordrhein-Westfalen.

Den Landesverband mit seinen Staatsbädern Bad Salzflen und Bad Meinberg brachten vor allem die erheblichen Sparmaßnahmen des Bundes im Gesundheitswesen (Heilbäderkrise seit Anfang der 1990er-Jahre) bei fortlaufenden ambitionierten Projekten in erhebliche finanzielle Turbulenzen, auf die seine Verwaltungsspitze zunächst zögerlich reagierte. Ein schwieriger und langwieriger Restrukturierungsprozess war die Folge. In dieser anhaltenden Schwächephase, die von unfreiwilligen Personalwechseln an der Verbandsspitze zusätzlich verschärft wurde,⁶⁰ stellte sich allgemein die Frage, ob ein drohender Bedeutungsverlust des Landesverbandes im Gegenzug einen Bedeutungszuwachs des Kreises durch die Übernahme von Verantwortlichkeiten zur Folge haben würde. Aber im Verlauf des Konsolidierungsprozesses des Landesverbandes, der seine beiden Staatsbäder an die örtlich zuständigen Kommunen übertragen hat,⁶¹ findet trotz aller Differenzen zwischen beiden Körperschaften, auch über den angeblichen oder tatsächlichen Führungsanspruch des Kreises, bis heute eine sachgebundene Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Arbeitsgebieten zum Vorteil Lippes statt.⁶²



Das Kreisbau in Essen. (Abb.: Der Landkreis Essen, Berlin 1926)

GEBIETSREFORMEN

Beatrix Pusch, Kreis Soest

„Solange es öffentliche Verwaltung gibt, hat es auch Bemühungen um mehr oder weniger tiefgreifende Gebiets- und Verwaltungsreformen gegeben.“¹

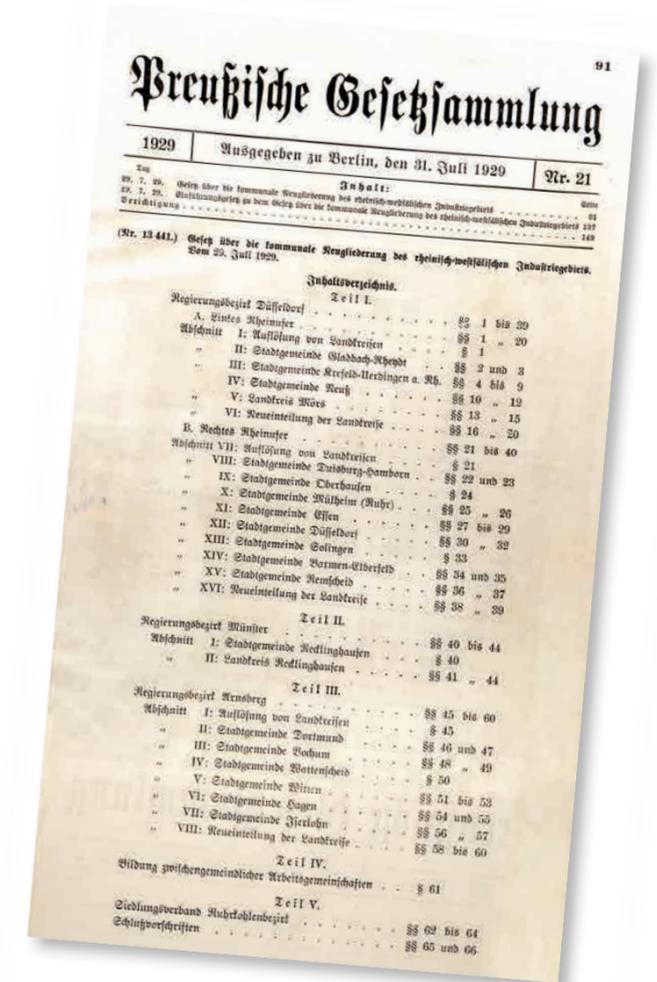
Raumplanerische Einzellösungen

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg fanden insbesondere im rheinisch-westfälischen Industriegebiet zahlreiche Um- und Eingemeindungen statt. Die Gründe hierfür lagen zumeist im Raumbedarf der sich entwickelnden Großstädte. Allein die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Hamborn, Herne, Mülheim und Oberhausen schlossen zwischen 1840 und 1918 insgesamt 69 Eingemeindungsverträge mit ihren umliegenden Nachbargemeinden ab. Insbesondere in ländlichen Gebieten war die Verwaltung vor Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts nicht gerüstet, für ihre Bürger effektive Leistungen zu erbringen und Daseinsvorsorge zu betreiben.² Der Gebietszuwachs der Großstädte ging zu Lasten der Kreise. So verlor der Kreis Essen 1915 von seinen 276.000 Einwohnern ca. 106.000 an die Stadt Essen, die bis 1873 noch kreisangehörig gewesen war. Auch die Stadt Köln erwarb bereits ab 1883 Land, ein Gebietszuwachs ebenfalls zu Lasten des

Kreises. 1888 vergrößerte sich Köln durch umfangreiche Eingemeindungen derart, dass man dadurch flächengrößte Stadt im Deutschen Reich wurde. Der Kreis Köln verlor 80.000 Einwohner, durch weitere Eingemeindungen im Jahr 1910 noch einmal 33.000 Einwohner. Auch nach dem Ersten Weltkrieg verliefen die Eingemeindungsverfahren von Seiten der Städte und Gemeinden weitgehend freiwillig, diese mussten allerdings im öffentlichen Interesse liegen. Dazu waren die Aspekte Leistungsfähigkeit, Zersplitterung des Gemeindegebietes und örtliche Verbundenheit einer Gemeinde mit einer Stadt und ein daraus erwachsener erheblicher Widerstreit der kommunalen Interessen zu berücksichtigen. Später kam die Rücksicht auf Wohnungsbedürfnisse hinzu. Nachteil der Einzellösungen war, dass die Interessen der aufnehmenden Stadt im Vordergrund standen, hingegen in den von Eingemeindungen betroffenen Rest-Gemeinden oder im Rest-Landkreis Probleme entstanden. Der Preußische Landkreistag vertrat daher die Auffassung, die Landkreise müssten den Stadtkreisen gleichgestellt werden und seien an den Eingemeindungsverhandlungen zu beteiligen und gegen Leistungsunfähigkeit und Zerstückelung zu schützen.³ In dieser Zeit erfolgten verschiedene Gebietsreformen, so im Februar 1926 die territoriale Neuordnung des Großraumes Gelsenkirchen-Bochum und 1928 die Auflösung des Kreises Dortmund.

Die Neuordnung des Rheinisch-Westfälischen Industriegebietes 1929

Allmählich gelangten Staat und Kommunen zu der Auffassung, Raumplanung großflächig zu betreiben, weg von planerischen Einzellösungen. 1929 kam es zur kommunalen Neugliederung des gesamten Industriegebietes. Das „Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes“,⁴ das am 29. Juli 1929 beschlossen wurde, betrafte eine Region mit 6,5 Mio. Einwohnern und umfasste nunmehr mehr als eine Stadt und ihr Umland. Aufgelöst wurden linksrheinisch die Landkreise Krefeld, Kempen, Gladbach, Grevenbroich und Neuß, neugebildet die Landkreise Kempen-Krefeld und Grevenbroich-Neuß; rechtsrheinisch wurden die Landkreise Düsseldorf, Mettmann, Solingen, Lennep und Essen aufgelöst und die Kreise Düsseldorf-Mettmann und Solingen-Lennep neu gegründet. Im Regierungsbezirk Arnsberg wurden die Landkreise Hörde, Hattingen, Hagen, Schwelm und Bochum aufgelöst, der Ennepe-Ruhr-Kreis neu gebildet. „Das wesentliche Moment dieser Reform war jedoch nicht quantitativer Art. Von herausragender Bedeutung war, dass mit ihr eine auf lange Sicht angelegte grundsätzliche Klärung des Verhältnisses von Stadt und Land, von Stadtkreisen zu Landkreisen und von Landkreisen zu kreisabhängigen Gemeinden versucht wurde.“⁵ Unter verwaltungsorganisatorischen Aspekten drängte sich die Diskussion um die Unterschiede zwischen Stadt und Land auf und trat in scharfen Gegensätzen zu Tage. So plädierten die Landräte des Regierungsbezirks Düsseldorf in einem Positionspapier für die Aufrechterhaltung der Kreise, zumal „der nach einheitlichen Gesichtspunkten verwaltete Landkreis ... anerkanntermaßen die bestgestaltete Wirtschaftsstelle des Staates (sei)“. Die Großstadtentwicklung in Deutschland habe bereits das im Volks- und Staatsinteresse gebotene Maß überschritten.⁶ Die Städte vertraten die Auffassung:⁷ Stadt und Kreis, vor allem Großstadt und Kreis, seien von ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Struktur her grundverschieden und hätten von daher unterschiedliche Entwicklungsbedingungen. Um ihre Aufgaben als leistungsstarke Gebilde zum Wohle der Menschen wahrnehmen zu können, bedürften die Städte der räumlichen Ausdehnung. Wirtschaftsgrenzen und Gemeindegrenzen dürften nicht auseinanderfallen. In dieser Debatte um Großkreis und Großstadt wollte das preußische Innenministerium die Parität von Stadt- und Landkreisen prinzipiell bewahren. So verwandte sich der preußische



Innenminister⁸ für eine angemessene Eingemeindungspolitik der Städte, ohne in den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden „Gemeinwesen minderen Rechts“ zu sehen. Diese Haltung solle zu einem „gerechten Ausgleich zwischen Stadt und Land“ führen, indem „in jedem einzelnen Fall individuell“ geprüft werde, „welche Regelung und welche Gliederung dem allgemeinen Interesse und den berechtigten Ansprüchen am besten dient.“ Bereits im Dezember 1927 hatte das Innenministerium als Ziel der Neugliederung unter anderem die Herstellung finanzieller Leistungsfähigkeit und die Verbesserung administrativer Effizienz angegeben. Zudem wolle man einen sicheren Planungsrahmen für Wirtschaft und Verwaltung schaffen und die dauernde Beunruhigung der Kommunalverwaltung und der Bevölkerung beenden. „Die neuen Gemeinwesen müssen eine für ihre Entwicklung vollkommen ausreichende Größe“ haben.⁹

ANLAGE 2.

*Stellungnahme
des Kreistages des Landkreises Düsseldorf
zu den Absichten der Großstädte Duisburg und Düsseldorf
durch Eingemeindung den Landkreis Düsseldorf zu zerschlagen.*

Sitzung des Kreistages vom 3. Mai 1926.

Die beiden Großstädte Duisburg und Düsseldorf haben sich über die Aufteilung der Rheinfront des Landkreises Düsseldorf grundsätzlich geeinigt.

Hierzu beschließt der Kreistag des Landkreises Düsseldorf einstimmig:

„Seitens der Stadt Duisburg wird die Entscheidung ihres Eingemeindungsantrages als unaufschiebbar dringlich bezeichnet und die sofortige Entscheidung des Antrages angestrebt. Der Landkreis Düsseldorf muß dagegen mit aller Entschiedenheit geltend machen, daß der allgemeine, von der Wirtschaft stets betonte, auf Umstände von Dauer zurückgeführte Stillstand der wirtschaftlichen Entwicklung eine besondere Dringlichkeit für die Zerschlagung des lebensfähigen und gesunden Gebildes des Landkreises Düsseldorf keinesfalls begründet erscheinen läßt. Auf Grund der Tatsache, daß der Landkreis Düsseldorf in den vergangenen Jahren des wirtschaftlichen Aufschwunges diese Aufwärtsentwicklung der Gesamtwirtschaft in bester Form aus eigenen Kräften zu fördern sich in der Lage gezeigt hat, ferner, daß der Landkreis Düsseldorf sich den Aufgaben der außergewöhnlichen Probezeit des Krieges und der Nachkriegszeit als Landkreis mit glücklicherem Erfolge gewachsen zeigte, als jedes Großstadtgebilde, nimmt der Landkreis Düsseldorf für sich in Anspruch, im gleichen Ausmaße wie bisher allen Bedürfnissen einer neuen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung als Landkreis gerecht werden zu können. Der Landkreis Düsseldorf erklärt sich zu diesem Zwecke bereit, im Wege einer freundschaftlichen zwischen-gemeindlichen Verständigung die Lösung aller Belange der Volkswirtschaft und Volkswohlfahrt gemeinsam mit den Großstädten herbeizuführen, insbesondere auf dem Gebiete der Wohnsiedlungsfragen. Der Landkreis Düsseldorf erhofft von dem Parlamente und der Staatsregierung eine verständnisvolle und gerechte Rücksicht auf diese seine Einstellung und die sachgemäße Entscheidung aller einschlägigen Fragen auf Grund einer in ruhiger und gründlicher Arbeit ausgearbeiteten Wirtschaftsplanung des gesamten Kreisgebiets.“

Für den Beschluß des Kreistages waren folgende Gründe maßgebend:

Die beiden Städte streben nach einer grundsätzlichen Umgestaltung der Dinge im rheinischen Industriebezirk. Die Rheinfront soll unter die Städteverfassung gestellt werden.

Der Eingemeindungsantrag Duisburg will dies als fertige Tatsache vor Verabschiedung des Gesetzgebungswerkes der inneren Verfassungs- und Verwaltungsreform herbeiführen. Wesen und innerer Aufbau des Staates sind damit berührt.

¹ Nach dem Stande der Verhandlungen im Mai 1926.

Die Möglichkeit der neuen wirtschaftlichen Entwicklung liegt heute nicht mehr in der Extensivierung, sondern in der Intensivierung der bestehenden Betriebe. Hieraus rechtfertigt es sich nicht, die kommunalen Vorbereitungen zur Förderung der neuen Entwicklung mit der Zerschlagung des Landkreises, eines blühenden und gesunden Wirtschaftsgebildes, zu beginnen.

Nicht die räumliche Ausdehnung einer Stadt, sondern das verständnisvolle Zusammenarbeiten aller Selbstverwaltungskörper über politische Grenzen hinaus ist Voraussetzung für die Entwicklung eines Gebietes.

Die Landkreise im Umland der sich entwickelnden Großstädte kämpften um ihre Existenz. (Abb.: Der Landkreis Düsseldorf und die Neugliederung der Verwaltungsbezirke des Regierungsbezirkes Düsseldorf, Düsseldorf 1928)



Die 57 Kreise vor der Gebietsreform. Das Landesentwicklungsprogramm 1964 teilte das Land in Zonen ein. (Abb.: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Aug. A, 1964)

Das Allgemeininteresse müsse Vorrang vor dem Sonderinteresse haben. Der Westfälische Provinzialausschuss war bereit, die raumplanerischen und kommunalpolitischen Prinzipien des Innenministeriums zu teilen. Der Rheinische Provinzialausschuss hingegen wollte nur Reformen unterstützen, bei denen der Wille der Bevölkerung ausschlaggebend zu berücksichtigen sei. Mit dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes verringerte sich in diesem Gebiet die Zahl der Stadtkreise von 29 auf 22, von 23 Landkreisen blieben nur elf übrig.

Neugliederung 1932

Mit der Verordnung über die Neugliederung von Landkreisen vom 1. August 1932¹⁰ in Ausführung der Sparverordnung von 1931 trat eine weitere Neugliederung in Kraft, die in den Regierungsbezirken Köln und Aachen Kreise zusammenlegte. So entstanden der Bergische Kreis mit Sitz in Köln-Mülheim aus den Kreisen Mülheim am Rhein und Wipperfürth, der Oberbergische Kreis aus den Kreisen Gummersbach und Waldbröl und der Kreis Geilenkirchen aus den Kreisen Geilenkirchen und Heinsberg. Der Kreis Rheinbach wurde aufgelöst. In dieser Neugliederung erlitten die Kreise keine Gebietsverluste mehr zugunsten der Städte.

Die kommunale Gebietsreform 1967 – 1975

In den ersten beiden Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkrieges ergab sich eine zunehmende Spannung zwischen der traditionellen Verwaltungsstruktur und den gewandelten Lebensbedingungen der Bevölkerung.¹¹ Durch die wachsende Technisierung der ländlichen Gebiete änderten sich auch die „Lebensformen des flachen Landes“.¹² Hinzu kam die wachsende Mobilität mit dem „Wunsch nach stärkerer Angleichung an die Lebensverhältnisse der Städte.“¹³ In den Ballungszonen und Ballungsrandzonen vollzog sich durch wirtschaftliches Wachstum eine Verlagerung der Wohnstätten in das Umland. Als zentrales Problem stellte sich hier die Stadt-Umland-Frage, die Abhängigkeit der Städte von ihrem Umland, ohne aber dessen Entwicklung mit beeinflussen zu können. Zudem bemängelten die Städ-

te, dass für ihre Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen, an denen die Umlandgemeinden partizipierten, keine Kostenteilung und keine Mitverantwortung erfolge.¹⁴

Dem standen viele, überwiegend leistungsschwache Kreise und Gemeinden gegenüber. Die Gemeindegrenzen beruhten im Wesentlichen auf der Verwaltungsgliederung des 17. bis 19. Jahrhunderts. Von den 2.324 kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen hatten 2.102 weniger als 10.000 Einwohner, davon 1.892 sogar weniger als 5.000 Einwohner, ein Schwellenwert, der als unterste vertretbare Größe einer kommunalen Verwaltungseinheit gilt. Viele dieser Gemeinden (man spricht von 80 Prozent) konnten ihren Auftrag, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern, nur unzulänglich oder gar nicht mehr erfüllen.



Die Oberkreisdirektoren hatten in Vorbereitung der gemeindlichen Neugliederung Vorschläge zu erarbeiten. Der Soester Oberkreisdirektor Rudolf Harling erläutert seinen Neugliederungsvorschlag. (Abb.: Kreisarchiv Soest)

Auch zahlreiche der insgesamt 57 Kreise, die vor der Gebietsreform bestanden, waren zu klein, um die gehobene und höhere Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Die Einwohnerzahl differierte zwischen 29.840 und 353.286. 44 Kreise hatten weniger als 200.000 Einwohner, eine Größenordnung, die als anzustrebender Mindestwert galt. Die Kreisfläche schwankte zwischen 221 qkm und 841 qkm, die Einwohnerdichte zwischen 75 und 815 Einwohnern je qkm. Die Zahl der Gemeinden im Kreis betrug zwischen sechs und 113,¹⁵ die Aufgabenlage der Kreise war kaum noch miteinander zu vergleichen, oft übernahmen die Kreise wegen der unzulänglichen Gemeindefunktionen echte Gemeindeaufgaben.¹⁶ Auch die Situation der 37 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen war gekennzeichnet durch große Unterschiede: Die kleinste Stadt hatte 43.000, die größte 856.000 Einwohner. 1964 befasste sich der 45. Deutsche Juristentag in Karlsruhe mit diesen Disparitäten. Das hierzu erstattete Gutachten von Werner Weber erwies sich als entscheidender Durchbruch zur Einsicht in die Notwendigkeit einer territorialen Reform im kommunalen Bereich. In den Jahren 1965 bis 1975 (1978) fanden in allen Bundesländern der alten Bundesrepublik Territorialreformen statt.

In Nordrhein-Westfalen griff schon das 1964 erschienene Landesentwicklungsprogramm¹⁷ diese Themenstellung auf. Es teilte das Landesgebiet in drei Zonen (Ballungs-

kerne, Ballungsrandzonen, ländliche Zonen) ein, für die sich jeweils unterschiedliche Planungsaufgaben ergaben. Erstmals in der Bundesrepublik wurde hiermit der Versuch unternommen, ein übergeordnetes raumordnungspolitisches und landesplanerisches Leitbild zu entwickeln.¹⁸ Das Leistungsgefälle zwischen Gebieten mit städtischer und ländlicher Siedlungsstruktur sollte beseitigt, ländliche Zonen gestärkt werden. Die Kreise sollten sich an die neu gebildete Ortsstufe anpassen. Kreisfreie Städte, die schon in enger funktionaler Verflechtung standen, sollten eingemeindet werden. Den Kreisen fiel die Aufgabe einer großräumigen kommunalen Planungs- und Entwicklungspolitik zu. Andererseits sollten sie Aufgaben an die Gemeinden abgeben. Der Kreis behielt die Trägerschaft für leistungsfähige überörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge.¹⁹ Zur Konkretisierung dieser Programme dienten der Landesregierung verschiedene Gutachten eingesetzter Sachverständigenkommissionen. Im November 1966 sah Gutachten A zur „Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen“ ein wesentliches Ziel der Raumordnung darin, Verwaltungsgliederung und Grundfunktionen der modernen Gesellschaft aufeinander abzustimmen. Auf örtlicher Ebene sollten größere Verwaltungseinheiten geschaffen werden, um die Leistungskraft der Gemeinden zu stärken. Im April 1968 wurde das Gutachten B „Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise“ veröffentlicht.



Sondersitzung des Kreis Ausschusses des Kreises Lippe zur kommunalen Neugliederung, 10. März 1968. (Abb.: Walter Nies, Kreisarchiv Soest)

Es kam zu dem Ergebnis, dass in den Ballungszonen ausschließlich Gemeinden vom Typ B (mindestens 30.000 Einwohner) entstehen sollten. Kreisfreie Städte sollten mindestens 150.000, in Verdichtungsgebieten 200.000 Einwohner erreichen und mit den Randgemeinden des engeren großstädtischen Verflechtungsgebietes zusammengeschlossen werden, ansonsten in den Kreis einbezogen werden. Zur Reform der Kreise untersuchte das Gutachten die Auswirkungen der Gemeindeform auf die Kreisebene, die Möglichkeiten von Aufgabenverlagerungen zwischen der Bezirks-, Kreis- und Ortsebene und die künftigen Aufgaben der Kreise. Zudem wurden allgemeine Maßstäbe für eine Gebietsneugliederung der Kreise entwickelt. Hier sollten die geographischen Bedingungen, die wirtschaftlichen Bedingungen, die Einbettung in das Landesentwicklungsprogramm, die Entwicklungsziele im eigenen Raum und im Großraum, die Größe und der Zuschnitt des Gebietes, die Entfernung zum Sitz der Kreisverwaltung, die Erschließung des Kreisgebietes und die zentralörtliche Gliederung Berücksichtigung finden. Ausgehend von den künftigen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung wurde für die Kreise eine Mindestgröße von 150.000, in Verdichtungsgebieten 200.000 Einwohnern auf einer Fläche von 800 bis 1.000 qkm genannt. Die Obergrenze sollte bei 450.000 bis 500.000 Einwohnern liegen. Innerhalb der Kreise wurde auf eine möglichst ausgewogene Vielfalt von Gemeinden Wert gelegt. Das Gutachten schlug die Aufteilung in 31

neue Kreise vor. Die Landesregierung beschloss 1967 und 1968, das Land nach den Prinzipien der Gutachten A und B territorial neu zu gliedern. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen als Vertreter der Kreise hatte sich bereits seit Beginn der 1960er-Jahre mit Problemen der Verwaltungsreform befasst. Grundsätzlich stand er der Reform positiv gegenüber, verband diese Zustimmung aber mit der Forderung nach einer Funktionalreform und erweiterten Kompetenzen für die Kreise. Das Ziel einer Reduktion der Kreise bejahte er im Grundsatz.²⁰ 1967 veröffentlichte der Raumplaner Gerhard Isbary, der unter anderem als wissenschaftlicher Berater auch für den Deutschen Landkreistag tätig war, ein im Auftrag des Landkreistages Nordrhein-Westfalen erstelltes Gutachten²¹ zur Reform der Kreisebene. Sein Vorschlag zielte darauf, Kreise zu bilden, die trotz aller Vergrößerungen des Raumes und Erweiterungen der Aufgaben noch überschaubar und ortsnah bleiben sollten. Nach Erscheinen des Gutachtens B, das eine deutlichere Reduzierung der Kreise vorsah, beauftragte der Landkreistag Klaus Stern, den Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität Köln, ein Gutachten über die Aufgabenstellung eines modernen Kreises zu erarbeiten und auf dieser Basis einen eigenen alternativen Neueinteilungsvorschlag zu unterbreiten. Das Gutachten wurde 1969 publiziert²² und sah eine Verringerung auf 42 bis 45 Kreise vor.



In den neu zu gliedernden Kreisen sollten Bereisungen ein umfassendes Bild der kommunalen Struktur des Raumes vermitteln. Kreisbereisung des Kreises Lippstadt, 7. Februar 1972. Rechts der Leiter der „Fliegenden Kommission“, Heinz Köstering. (Abb.: Walter Nies, Kreisarchiv Soest)

Freiwilligen Zusammenschlüssen gebühre der Vorrang vor gesetzlich angeordneten Veränderungen. Nicht unerwähnt bleiben soll auch die im Auftrag des Innenministers erarbeitete und 1968 erschienene Denkschrift „Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen“. Sie ging davon aus, Regionen zu schaffen, in denen Kreise und Regierungsbezirke aufgehen sollten. Auch die Landschaftsverbände sollten entfallen. Die Regionalkreise, in der Anzahl mit zwei Varianten (entweder zwölf oder 25), sollten alle Aufgaben dieser aufgelösten Körperschaften übernehmen. Gegen den Regionalkreisvorschlag sprachen vor allem verfassungsrechtliche Bedenken. Auch wandten Kritiker ein, dass die Verwaltungsleistung nicht verbessert und der zentrale Verwaltungsapparat erheblich ausgeweitet werde. Daher entschied sich die Landesregierung, die Kreisreform auf der Basis herkömmlicher Kreise durchzuführen, wobei die neuen Kreise, „um spätere Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Wandlungsprozess zwischen Bund und Ländern und der sich verstärkenden europäischen Integration offenzuhalten“, möglichst innerhalb regionaler Räume gebildet werden sollten.²³ Die Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen wurde in zwei Abschnitten durchgeführt. Vorab fand allerdings schon die erste Neugliederung des Kreises Siegen statt, dieses Gesetz trat am

1. Juli 1966 in Kraft. In das erste Neugliederungsprogramm 1967 bis 1969 wurden Kreise aufgenommen, deren Gemeindestruktur besonders kleinräumig und zersplittert war. Hier wurde zunächst die Gemeindereform in Angriff genommen, bevorzugt nach dem Freiwilligkeitsprinzip. In diesem Neugliederungsprogramm wurde als erstes die Neugliederung des Kreises Unna, die zum 1. Januar 1968 in Kraft trat, danach die Neugliederung des Kreises Lemgo durchgeführt. Insgesamt verabschiedete der Landtag 47 Neugliederungsgesetze, so dass die Zahl der Gemeinden bis 1970 um etwa die Hälfte verringert werden konnte. Wichtigstes Gesetz dieser Neugliederungsphase war die Neugliederung des Raumes Bonn, in der zum ersten Mal die Gemeinde- mit der Kreisreform verbunden wurde. Danach konnte auch eine Reform der Kreisebene nicht ausbleiben, da die Gemeindereform Auswirkungen auf Inhalt und Umfang der Aufgabenerfüllung der Kreise hatte und in einigen Kreisen nach der Gemeindereform zu wenigen Gemeinden im Kreis übrig blieben, als dass eine Kreisverwaltung effizient arbeiten konnte. Deshalb beschloss die Landesregierung 1970, die Neugliederung auf die Kreisebene auszudehnen. Es wurden acht Neugliederungsräume gebildet:

Aachen, Bielefeld, Münster/Hamm, Ruhrgebiet, Niederrhein, Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal, Sauerland/Paderborn und Köln. Hierdurch wurde mit Ausnahme des Raumes Bonn das ganze Land Nordrhein-Westfalen abgedeckt. Das zweite Neugliederungsprogramm wurde entsprechend dieser Räume in acht Gesetzen realisiert, beginnend mit dem Gesetz für den Raum Aachen, das am 1. Januar 1972 in Kraft trat. Der Durchbruch der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen gelang mit der Verabschiedung des Ruhrgebiet-Gesetzes am 8. Mai 1974, das wohl am umstrittensten war. In den neu gegliederten Kreisen wurde teilweise heftig diskutiert, wo die Kreisverwaltung ihren Sitz haben sollte, im Erftkreis sogar als „Kreishaus-Krieg“²⁴ betitelt. Nach allgemeiner Auffassung sollte der Sitz möglichst nach objektiven Kriterien bestimmt werden, um so transparent und nachprüfbar den günstigsten Standort ermitteln zu können. Das Innenministerium berücksichtigte Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung ebenso wie die Erreichbarkeit und wirtschaftliche Gesichtspunkte, aber auch die strukturpolitischen Auswirkungen, die allerdings nicht überbewertet werden sollten.²⁵

Die Position der Bürger²⁶ zur Neugliederung schwankte „zwischen Ablehnung, verhaltener Zustimmung und Akzeptanz des Unvermeidlichen.“²⁷ „Bürger bzw. bürgerliche Interessenvertretungen lernten im Laufe der Gebietsreform, sich zunehmend Gehör zu verschaffen und ‚Bürgerwillen‘ effektiver zu artikulieren, wobei allerdings stark zwischen ländlich und städtisch geprägten Regionen zu differenzieren ist“,²⁸ zu verschieden waren auch die Ausgangslagen vor und die Ergebnisse nach der kommunalen Neugliederung. Die Kreisneugliederung spielte für die Bürger „nur eine untergeordnete Rolle“,²⁹ „die politische Auseinandersetzung spielte sich fast ausschließlich innerhalb der politischen Gremien ab.“³⁰ Die einzige landesweite Bürgerinitiative, die „Aktion Bürgerwille“, startete im Januar/Februar 1974 ein Volksbegehren. Dieses erste Volksbegehren in NRW verfehlte allerdings das notwendige Quorum deutlich. Auch hier waren starke Unterschiede bei der Beteiligung festzustellen, je nachdem, wie umstritten die Neugliederung

war, ob man sich als Profiteur fühlen konnte, aber auch abhängig von der zeitlichen Distanz.³¹ Von 1968 bis 1978 riefen 100 Gemeinden und wenige Kreise, darunter der aufgelöste Kreis Lüdinghausen, den Verfassungsgerichtshof in Münster an. Nur fünf Gemeinden hatten Erfolg. Definiert man als Ziel der Gebietsreform „das Streben nach übersichtlich gegliederten, im Maßstab erheblich vergrößerten Einheiten“,³² so wurde dieses Ziel durch eine zahlenmäßige Verringerung der Gemeinden und Kreise erreicht. Die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden sank von 2.297 auf 373. Der Einwohnerschnitt stieg von etwa 3.800 auf etwa 25.000. Die Zahl der Kreise verringerte sich von 57 auf 31. Der Einwohnerdurchschnitt in den Kreisen verdoppelte sich und betrug 1975 etwa 290.000. Der kleinste Kreis Olpe hatte nun 123.000, der größte Kreis Recklinghausen 553.000 Einwohner. Ein Kreis umfasste im Durchschnitt zwölf Gemeinden. Die Zahl der kreisfreien Städte wurde von 37 auf 23 reduziert, der Einwohnerschnitt stieg von 217.000 auf 360.000. Die Gebietsreform stärkte die Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden. Auch die Kreise sind deutlich gestärkt aus der Gebietsreform hervorgegangen. „Sie haben ausnahmslos einen für ihre übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Funktion ausreichenden Mindeststandard an leistungsfähiger Verwaltungsorganisation, der sie befähigt, fachlich anspruchsvolle Aufgaben zu erfüllen. Der Neuzuschnitt der Kreise hat die Voraussetzungen für eine wirksame übergemeindliche Strukturpolitik deutlich verbessert.“³³ Äußeres Erscheinungsbild einer modernen, gewachsenen Kreisverwaltung waren die neuen Kreishäuser, die in vielen Kreisen nach der Neugliederung entstanden, um so die Verwaltung an einem Ort zu konzentrieren.³⁴ Allerdings ist „durch die Vergrößerung der Gemeinden und Kreise der Abstand zwischen dem Bürger, der Verwaltung und den kommunalen Vertretungskörperschaften gestiegen.“³⁵ Die Zahl der Rats- und Kreistagsmitglieder halbierte sich fast. Nach Abschluss der Gebietsreform mehrten sich deshalb die Stimmen, die die „geschwächte Integrationswirkung der ländlichen Selbstverwaltung, insbesondere den Verlust an Bürgernähe, das allzu starke Hervortreten rationaler, quantitativer und planerischer Gesichtspunkte“³⁶ beklagten.



Die Funktionalreform in Fortsetzung der Gebietsreform

Da die Gebietsreform die Verwaltungs- und Leistungskraft der Kommunen beträchtlich gestärkt hatte, wurden Überlegungen zur Übertragung weiterer Aufgaben auf größere kreisangehörige Städte wieder aufgegriffen. Funktionalreform im engeren Sinne versteht sich als „Gesamtkonzept für die Verlagerung bestehender und die Zuweisung neuer Aufgaben.“³⁷ Bereits während der Gebietsreform wurde die Notwendigkeit einer anschließenden Funktionalreform betont. Diese sollte der Überprüfung und Neuverteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen, insbesondere auf die durch die Gebietsreform vergrößerten Gemeinden und Kreise dienen. Eingeschlossen werden sollte aber auch eine eingehende Aufgaben- und Bürokratiekritik, insbesondere die Beseitigung nicht oder nicht mehr erforderlicher Zuständigkeiten. Die Landesregierung beschloss verschiedene Zuständigkeitsveränderungen. So wurden 1978 ein Erstes und 1979 ein Zweites Funktionalreformgesetz verabschiedet. Für den kommunalen Bereich brachten die Gesetze Zuständigkeitsveränderungen für Große kreisangehörige Städte (mit mehr als 60.000 Einwohnern) und für Mittlere kreisangehörige Städte (zwischen 25.000 und 60.000 Einwohnern).

1984 wurde ein drittes Gesetz zur Funktionalreform verabschiedet, das im Wesentlichen die Neuordnung der Schulaufsicht regelte. Die Funktionalreform zählte neben der Gebietsreform zu einem Hauptbestandteil der Gesamtverwaltungsreform. Allerdings war auch die Gebietsreform selbst zu einem großen Teil Funktionalreform, denn Ziel war es, die Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte wieder für jene Aufgaben voll funktionsfähig zu machen, die sie schon hatten. Nahezu alle wesentlichen Aufgaben verblieben daher bei den bisherigen Aufgabenträgern.

Umstrittene Kreissitzge: Das Ende der Kreisstadt Beckum. Im März 1974 wurde auf dem Marktplatz ein Schild angebracht und mit Trauerkranz dekoriert. (Abb.: Die Glocke, 27. März 1974)



Die Kreise nach der kommunalen Neugliederung 1975. Über die Zugehörigkeit bzw. Selbstständigkeit einzelner Kommunen wurde erst nach Verfassungsbeschwerden entschieden. (Abb.: Neue Städte, Gemeinden und Kreise, Düsseldorf 1975)

Ein großer Bereich der verlagerten Aufgaben konnte auch vorher schon auf Antrag von Großen oder Mittleren kreisangehörigen Städten wahrgenommen werden wie die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und die Einrichtung von Jugendämtern. Auch die Kompetenzneuverteilung vom Land auf die Kommunen hatte nur ein bescheidenes Ausmaß.³⁸ Insgesamt verlagerte die Funktionalreform einen Teil früherer Kreisaufgaben auf kreisangehörige Städte, ohne dass damit der Bestand an

Kreisaufgaben wesentlich geschmälert worden wäre. Stellt sich nun – 40 Jahre nach der letzten großen kommunalen Neugliederung – wiederum die Frage nach den kommunalen Strukturen? Erzwingen der Bevölkerungsrückgang, die durch Unterfinanzierung bedingte Einschränkung der Selbstverwaltung und die somit wiederum auseinander klaffenden Verhältnisse neben anderen Reformen auch eine neue Gebietsreform?



Einführung der ersten hauptamtlichen Landrätin des Kreises Gütersloh, Ursula Bolte, 18. Januar 1997. (Abb.: Kreisarchiv Gütersloh)

KREISE UND LANDRÄTE BEHAUPTEN DIE KOMMUNALE HANDLUNGSFREIHEIT – JÜNGSTE GESCHICHTE DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN KREISE 1990-2016

Martin Klein und Kai Friedrich Zentara,
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Abschaffung der kommunalen Doppelspitze und direkte Volkswahl – Geburt eines Landrats neuen Typs?

Vorgeschichte

Die sogenannte norddeutsche Kommunalverfassung, die durch die britische Besatzungsmacht nach heimischem Vorbild 1945/46 eingeführt und auch in die „Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen“ vom 21. Juli 1953 übernommen wurde,² basierte auf einem Prinzip der Machtteilung mit zwei Ämtern an der Spitze der Kommunen: Der Hauptverwaltungsbeamte, der im Bereich der Kreise als Oberkreisdirektor bezeichnet wurde, hatte die operative Führung der Verwaltung inne.³ Neben ihm stand der Landrat, welcher durch den unmittelbar volksgewählten Kreistag gewählt wurde und der überwiegend repräsentative Aufgaben wahrnahm. Bereits in den ersten Jahren nach der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen zeigte sich,

dass insbesondere Bürgermeister, die auf gemeindlicher Ebene „analog zu den Landräten“ durch die Stadt- oder Gemeinderäte gewählt wurden, mehr Einfluss beanspruchten als ihnen die norddeutsche Kommunalverfassung zubachte und in vielen Verwaltungsangelegenheiten auch in Detailfragen mitentscheiden wollten. Mehr und mehr wurden Bürgermeisterämter hauptamtlich wahrgenommen. Mit dem Machtanspruch einher ging der Eindruck in der Bevölkerung, dass die (Ober-)Bürgermeister und Landräte tatsächlich die zentralen Entscheidungsfiguren in der Kommunalverwaltung waren. Ende der 1980er-Jahre gipfelte die wachsende Unzufriedenheit mit der sogenannten kommunalen Doppelspitze in immer lauter werdenden Reformrufen; schließlich kam es, nachdem sich die Opposition im Landtag des Themas angenommen hatte, auch zu einer Änderungsbereitschaft bei der regierenden SPD, innerhalb derer sich bis dato vor allem die Fraktionsvorsitzenden in den Räten gegen eine Reform gewehrt hatten.⁴ Im Bereich der Kreise waren solcherlei Bestrebungen nach dem Eindruck von Zeitgenossen weniger ausgeprägt, was auch erklären mag, dass der Landkreistag Nordrhein-Westfalen die Abschaffung der kommunalen Doppelspitze nicht zu einem vorrangigen verbandspolitischen Ziel erhob, zumal es auch durchaus beachtliche Argumente für die Beibehaltung des bestehenden Systems gab.⁵

Wichtigste haupt- und nebenamtlichen Funktionen eines Landrats

Gemäß § 42 KrO:

- Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung
- Erledigung der ihm vom Kreisausschuss übertragenen Angelegenheiten
- Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Kreistags und des Kreisausschusses
- Ausführung von Weisungen
- gesetzliche Vertretung des Kreises in Rechts- und Verwaltungsgeschäften unbeschadet des § 26 Abs. 4 und 5, § 43 und § 49 Abs. 4
- Erledigung aller Aufgaben, die ihm aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind,
- Leitung und Verteilung der Geschäfte

Gemäß §§ 58ff. KrO – im Wege der Organleihe – als untere staatliche Verwaltungsbehörde, z. B.:

- Staatliche Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden
- Planungsaufsicht
- Obere Bauaufsicht
- Denkmalaufsicht

Als untere Landesbehörde (ebenfalls im Wege der Organleihe):

- Leitung der Kreispolizeibehörden (in 29 Kreisen, außer Städteregion Aachen, Kreis Recklinghausen)
- Schulamt

Mitgliedschaft in Gesellschaften und Gremien mit Kreisbeteiligung, Repräsentationsaufgaben:

- Vertretung des Kreises in Wirtschaft, Kultur, Bildung, Sport, Brauchtum etc.

Das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung und seine Folgen

In seinem Gesetzesbeschluss vom 6. Mai 1994 verband der Landtag die Abschaffung der Doppelspitze (neben weiteren Reformen, wie der Schaffung plebiszitärer Instrumente) mit der Einführung einer unmittelbaren Volkswahl der zukünftigen monistischen Spitze, die gleichzeitig mit der Wahl der Kreistage bzw. Räte erfolgen und spätestens im Rahmen der Kommunalwahl 1999 erstmalig durchgeführt werden sollte. Die Aufgaben des Oberkreisdirektors wurden also nicht nur mit jenen des Landrats zusammengeführt; dieser musste sich künftig auch einer Wahl durch die Bürger stellen, konnte aber so auch unmittelbare demokratische Legitimation beanspruchen.

Dem Modell der Doppelspitze inhärent waren unterschiedliche Anforderungsprofile für die Ämter des Landrats und des Oberkreisdirektors. So sah die nordrhein-westfälische Landkreisordnung von 1953 vor, dass der Oberkreisdirektor über die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst verfügen musste (§ 38 Abs. 1 Satz 2). Die Übertragung dieser Anforderung auf das Amt des Landrates kam aus naheliegenden Gründen nicht in Frage. Vielmehr ist eine Synthese aus jenen Qualifikationen gefordert, die zuvor alleine an das jeweilige Amt gestellt wurden. Beschrieben wird dies mit dem Stichwort „Manager- und Macher-Qualitäten“⁶ oder mit Blick auf das Amt des Bürgermeisters als „eine Mischung aus korrektem Verwaltungsfachmann, dynamischem Wirtschaftsmanager, einfühlsamen Sozialtherapeuten, weitblickendem Stadtplaner und volksnahe Vereinsmenschen“.⁷

Die Sorge war – auch in den Reihen des Landkreistages – nicht gering, dass es schwer werden würde, geeignete Bewerber zu finden, die den neuen Anforderungen (vgl. Übersicht S. 75) umfassend entsprechen könnten und auch bereit sein würden, die Folgen für die eigenen Lebensumstände (beträchtliche Belastungen zur Finanzierung des Wahlkampfs, hoher Freizeiteinsatz, Einschränkungen des Privatlebens der eigenen Familie etc.) zu tragen. In der Tat scheint es – jedenfalls auf gemeindlicher Ebene und insbesondere für die etablierten Parteien – von Wahltermin zu Wahltermin immer schwieriger zu werden, Kandidaten für die Bürgermeisterwahlen zu finden, insbesondere wenn die Wahlaussichten gering sind.

Das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung sah die Möglichkeit vor, die Abschaffung der Doppelspitze und die unmittelbare Wahl des hauptamtlichen Landrates durch den Kreistag „vorzuziehen“, sofern – etwa aus Altersgründen – in der Zeit zwischen 1994 und 1999 eine Neubestimmung erforderlich wurde. Diese Option nutzten mehrere Kreise, so dass bereits vor der Kommunalwahl 1999 erste Erfahrungen vorlagen und die Parteien sich bei der Kandidatensuche und beim „Aufbau“ der Bewerber darauf einstellen konnten. In jeweils acht Fällen kam es bei der ersten Urwahl der Landräte durch die Bevölkerung 1999 dazu, dass entweder der amtierende Landrat oder der amtierende Oberkreisdirektor die Herausforderung annahm und auch gewählt wurden.⁸

Eine spannende Frage, die vielleicht auch heute noch nicht abschließend beantwortet werden kann, ist, ob sich der Typus des durchschnittlichen Landrats durch die Reform verändert hat. Umfassende soziologisch-psychologische Untersuchungen, die vielleicht eine wirklich verlässliche Antwort liefern könnten, sind bislang nicht erschienen. Es dürfte aber nicht allzu kühn sein, die These aufzustellen, dass die Vereinigung der bislang getrennten Funktionen auf eine Person, aber insbesondere die Urwahl durch das Volk, es den Landräten ermöglicht, mit einem ganz anderen Selbstbewusstsein und einer neuen Durchsetzungskraft aufzutreten und dies auch in den vergangenen Jahren genutzt wurde.⁹ Dies gilt zum einen für das Wirken des Landrates in die Kommunalpolitik des Kreises, auch gegenüber den Bürgermeistern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, denen gegenüber er mit demselben Gewicht auftreten kann, wie diese selbst. Zum anderen können sich die Landräte aber auch gegenüber der Landespolitik und insbesondere innerhalb der exekutiven Entscheidungslinie gestärkt sehen.¹⁰ Sie allein bestimmen innerhalb der gesetzlichen Grenzen, wie sie „ihre“ Kreisverwaltung organisieren und lassen sich dabei vom Land eher selten „hineinregieren“. So verbitten sie sich etwa regelmäßig im Bereich der „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ (§ 3 Abs. 1 Ordnungsbehördengesetz, § 5 Abs. 3 Satz 2 Landesorganisationsgesetz) bereits die Frage der Fachaufsicht, in welchem Umfang und mit welcher Qualifikation kreiseigenes Personal für welche Aufgaben eingesetzt



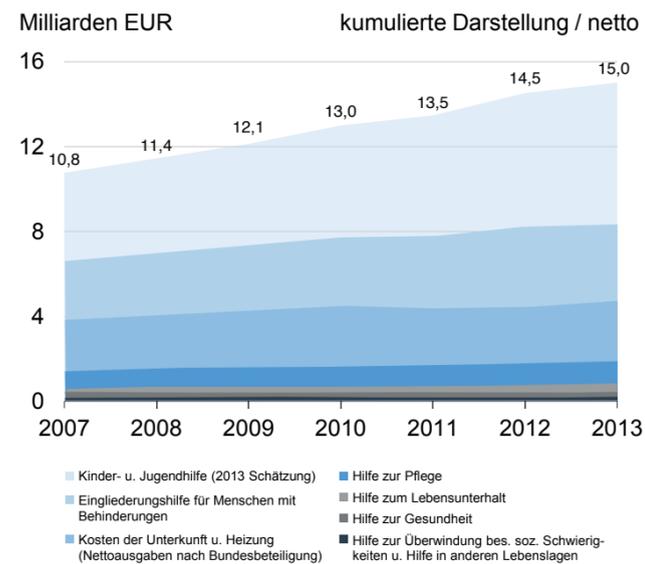
Auch im Krisenfall trägt der Landrat die Gesamtverantwortung, hier das Beispiel einer Übung des Krisenstabes des Kreises Viersen. (Abb.: Kreis Viersen)

wird. Erst recht weisen sie Vorstöße von Fachaufsichtsbehörden des Landes zurück, Vorgaben zum Personaleinsatz zu machen. Auch vor der Reform haben sich selbstbewusste Oberkreisdirektoren erfolgreich gegen Eingriffe von Landesbehörden in die Personal- und Organisationshoheit der Kreise zu wehren gewusst. Wegen des Erfordernisses der „Bestätigung“ der Wahl des Oberkreisdirektors durch die Landesregierung gemäß § 38 Abs. 1 Satz 3 LKrO 1953 konnten sie jedoch, sofern Ambitionen auf eine zweite Amtszeit bestanden, nicht so unabhängig agieren wie der heutige Landrat, dessen Ab- und Wiederwahl allein von seiner Akzeptanz beim Wahlvolk abhängt.

Mit dem (Wieder-)Aufstieg des Landrats zur zentralen Machtfigur innerhalb des Kreises geht jedoch nicht nur formal eine hohe Verantwortung einher. Auch im Alltag befassen Bürger und Politik diesen in vielfältiger Hinsicht mit ihren persönlichen Anliegen und Sorgen, nicht selten sogar in Fragen, auf die er keinen oder praktisch keinen Einfluss hat, sei es, weil er für diese nicht zuständig ist oder Entscheidungen nach Recht und Gesetz in einer bestimmten Weise zu treffen sind und keine Ermessensspielräume bestehen. So erwarten beispielsweise Teile der Bevölkerung oder einzelne Bürger, dass der Landrat sicherstellt, dass eine ortsnahe kassenärztliche Versorgung im Kreis erhalten

bleibt oder er dafür sorgt, dass bei einer karitativen Einrichtung, die im Rahmen einer Lebensmittelkontrolle Anlass zu Beanstandungen gab, „mal eine Auge zuge drückt“ wird. Zu erklären, dass die Gewährleistungsverantwortung für die medizinische Versorgung bei den Kassenärztlichen Vereinigungen liegt oder beim Vollzug von Ordnungsrecht bestimmte Vorgaben zwingend zu beachten sind, die dem Landrat „die Hände binden“, ist mitunter eine gewichtige Herausforderung. Dieser Effekt der Reform ist bis heute Anlass für Kritik, die unterstellt, dass sich Landräte wegen bevorstehender Wahltermine doch nicht vollständig der Einflussnahme auf den Verwaltungsvollzug im Einzelfall enthalten. Praktische Belege für die Richtigkeit solcher Behauptungen legen diese Kritiker nicht vor. Es ist jedoch zu vermuten, dass es die Oberkreisdirektoren einfacher hatten, entsprechende Einflussnahmeversuche abzuwehren.

Bedenklich erscheint eine in jüngerer Zeit verstärkt zu beobachtende Entwicklung: Immer mehr Bürger machen den Landrat für alle möglichen Fragen, auch Schicksalsschläge, die sie treffen, persönlich verantwortlich. Sie äußern ihren Unmut öffentlich, insbesondere im Internet bzw. in sozialen Netzwerken, in zum Teil grob beleidigender und völlig respektloser Weise mit Angriffen gegen den Amtsträger oder dessen Familie. Bedauerlicherweise scheinen sich auch

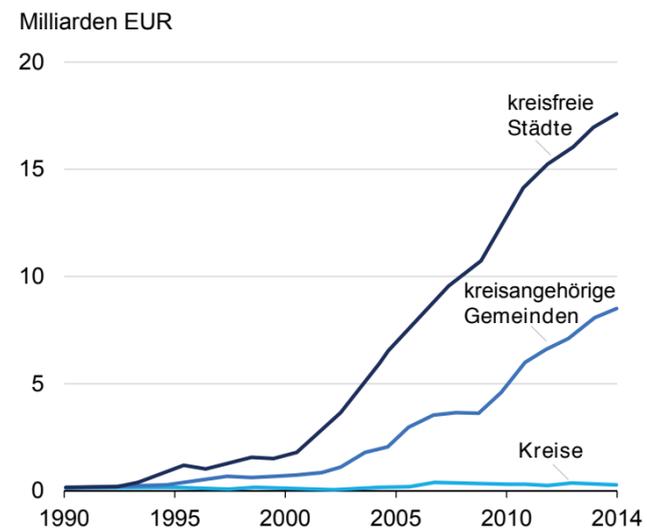


Kommunale Sozialaufwendungen in Nordrhein Westfalen

(Alle Grafiken: Landkreistag Nordrhein-Westfalen)

Fälle zu mehren, in denen körperliche Gewalt gegen den Landrat¹¹ und seine Mitarbeiter angewendet wird.¹² Ob die Projektion von Unzufriedenheit auf Repräsentanten der Verwaltung auch eine Folge der Einführung einer monistischen Spitze in der Kommunalverwaltung oder ein Phänomen unserer Zeit – zumal des Internets und der elektronischen Medien – ist, lässt sich nicht sicher sagen; die Attraktivität des Amtes leidet darunter in jedem Fall.

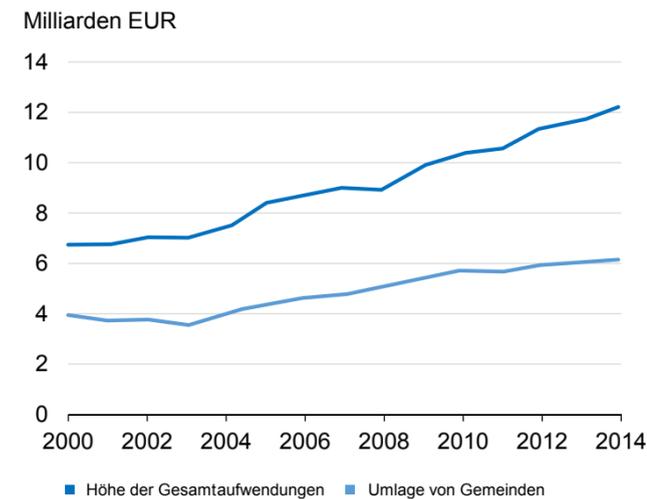
Vorsicht geboten ist bei der Beurteilung eines anderen Phänomens: Die Wahlbeteiligung bei der Wahl von Landräten und (Ober-)Bürgermeistern geht in den letzten Jahren rapide zurück, insbesondere bei gegebenenfalls erforderlich werdenden Stichwahlen. So bekamen die beiden Kandidaten einer Landratsstichwahl im Jahr 2014 zusammen weniger Stimmen, als der Erstplatzierte im ersten Wahlgang alleine. Auch bei den Wahlen am 13. September 2015 war die Wahlbeteiligung erschreckend niedrig; bei den Stichwahlen am 27. September lag sie zum Teil deutlich unter 30 %. Aus dieser Beobachtung



Kassenkredite der Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen

lassen sich Argumente für und wider eine „Anschlussreform“ der Kommunalverfassung finden. Im Jahr 2006 verlängerte die CDU/FDP-Mehrheit im Landtag die Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten auf sechs Jahre und entkoppelte sie damit von der Dauer der Legislaturperioden der Räte und Kreistage. Diese Änderung wurde durch die rot-grüne Landesregierung im Jahr 2013 wieder rückgängig gemacht, so dass spätestens ab 2020 Landräte und Kreistage im Regelfall wieder zeitgleich gewählt werden.

Die neue Rolle des Landrates und die Fülle seiner Aufgaben machten auch Umorganisationen innerhalb der Kreisverwaltungen erforderlich. Viele Landräte benötigen zur Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Aufgaben nicht nur ein Sekretariat und einen persönlichen Referenten; in größeren Kreisen ist die Bildung einer gesonderten Organisationseinheit, etwa in Form eines Führungsstabes, erforderlich geworden.

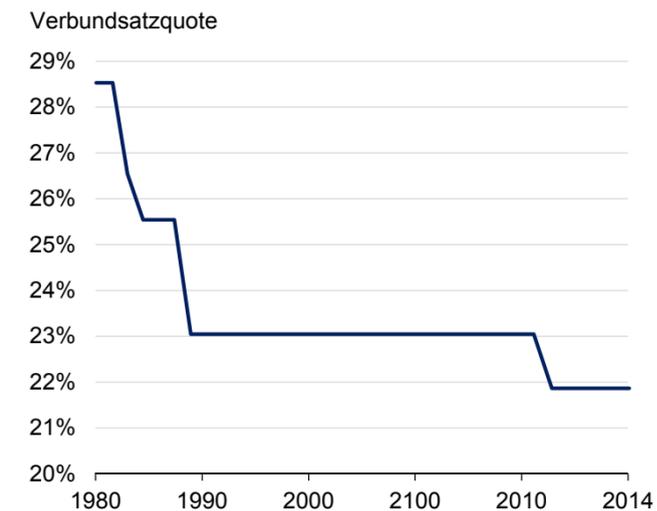


Gesamtaufwendungen und Umlageaufkommen der Kreise in Nordrhein-Westfalen

Weiterer Aufgabenzuwachs, kommunale Finanznot – Verankerung des Konnexitätsprinzips und Kampf um eine hinreichende finanzielle Ausstattung

Die Entwicklung der Kreisfinanzen seit 1980

„Die Lage der Kommunalfinanzen ist schlecht.“ Dieser Satz darf mittlerweile der politischen Allgemeinbildung zugerechnet werden. Die Generation der heute 20- bis 40-Jährigen kennt gar keinen anderen Zustand, jedenfalls dann, wenn sie – von einigen Ausnahmen abgesehen – in einer nordrhein-westfälischen Großstadt aufgewachsen ist. Mittlerweile hat er – wiederum von einigen, immer weniger werdenden Ausnahmen abgesehen – gewissermaßen Allgemeingültigkeit, jedenfalls im Land Nordrhein-Westfalen. Die Statistiken sind eindeutig: Im Jahr 1980 gab es praktisch keine Kassenkredite; heute liegt die Kassenkreditsumme bei über 25 Milliarden Euro.



ab 2009: nominell 23%, Abzug 1,17%-Punkte über Einheitslastenabrechnungsgesetz

Entwicklung des kommunalen Anteils am Steueraufkommen (sog. Verbundsatz) in Nordrhein-Westfalen

Obwohl nur 21,8 % der Bevölkerung der Bundesrepublik in Nordrhein-Westfalen leben, entfallen mehr als 50 % der Kassenkredite in Deutschland auf NRW-Kommunen. Von den 359 Mitgliedskommunen des Städte- und Gemeindebundes NRW verfügten im Jahr 2013 nur 37 über einen strukturell ausgeglichenen Haushalt; mithin erreichten nur etwa 10 % von ihnen den von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand.

Landesweit drohen die Kommunen in eine Schuldenfalle zu geraten, aus der sie sich nicht mehr aus eigener Kraft befreien können. „Nothaushalt“, „Haushaltsicherungskonzept“, „vorläufige Haushaltsführung“ und „Haushaltssanierungsplan“ sind juristische Termini, aber zugleich Schlagworte, die die dramatische Lage beschreiben. Die vom Grundgesetz und der Landesverfassung eigentlich gewährleistete kommunale Handlungsfreiheit wird in ihrer Substanz ausgehöhlt, weil die zur Ausübung dieser Freiheit erforderlichen Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen.

Gründe

Wer nach den Ursachen der Entwicklung fragt, kommt nicht umhin, sich mit der Verteilung öffentlicher Aufgaben und den Grundzügen der Systematik der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Land und Kommunen zu beschäftigen. In Nordrhein-Westfalen war schon immer ein großer Teil öffentlicher Aufgaben von den Kommunen zu bewältigen. Die Verwaltungsstruktur reformen in den Jahren 1997/98 (Verwaltungsmodernisierungsgesetze I und II) und 2006/2007 (Kommunalisierung der Umwelt- und Versorgungsverwaltung mit Wirkung zum 1. Januar 2008) brachten den Kommunen weitere Aufgaben. Im Zuge der sog. „Hartz-Reformen“ in den Jahren 2003/2004 ist eine Reihe von Kreisen „Optionskommune“ geworden und hat die Aufgaben der Arbeitsmarktverwaltung von der Bundesagentur für Arbeit übernommen. Mittlerweile nimmt NRW mit einem Kommunalisierungsgrad von fast 54 % den bundesweiten Spitzenwert ein.

Von ebenfalls hoher Bedeutung sind die stets wachsenden Ausgaben für soziale Leistungen. Allein von 2009 bis 2014 ist der jährliche Gesamtaufwand der Kreise und Landschaftsverbände, die vor allem die „Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen“ zu erbringen haben und sich auch über eine Umlage finanzieren, um 2,67 Mrd. Euro gestiegen. Besonders stark gewachsen sind die Sozialleistungsbereiche „Kosten der Unterkunft“, „Hilfe zur Pflege“, „Pflegewohnungsgeld“ sowie „Kinder- und Jugendhilfe“. Hinzu treten Ausgaben für neu eingeführte Sozialleistungen wie das Elterngeld oder die Umsetzung der Inklusion. Obwohl sich die Aufgaben und Ausgaben der Kommunen in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich steigerten, hat sich gleichzeitig die Einnahmesituation massiv verschlech-

tert. Der Anteil der Steuereinnahmen, den das Land den Kommunen zur Verfügung stellt (sog. „Verbundsatz“), wurde von 28,5 % Anfang der 1980er-Jahre auf heute 23 % reduziert. Insgesamt wurden den Kommunen so im Zeitraum 1982 bis 2014 über 50 Mrd. Euro vorenthalten. Diese Entwicklung muss als zentrale Ursache der kommunalen Unterfinanzierung in Nordrhein-Westfalen angesehen werden. Daneben spielt eine Rolle, dass die Kommunen an der Finanzierung der deutschen Einheit beteiligt wurden. Für die Kreise bedeutet insbesondere die Steigerung der Soziallasten, die sich durch den jüngsten Zustrom von Flüchtlingen deutlich erhöht, dass sie immer wieder die Umlage, die ihre Mitgliedskommunen zu zahlen haben, erhöhen müssen. Dies führt zu massiver Unzufriedenheit bei den kreisangehörigen Kommunen und zu vielen Konflikten zwischen Bürgermeistern und Landräten.

NRW-Gemeindefinanzierungsgesetz: Systematische Benachteiligung des kreisangehörigen Raumes

Das in Nordrhein-Westfalen mittels des (jährlich neu beschlossenen) „Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände“ (GFG) etablierte – hoch komplexe – System eines kommunalen Finanzausgleichs besteht aus vielen verschiedenen Stellschrauben, mit deren Hilfe die eingenommenen Steuern auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften verteilt werden. Einige dieser Stellschrauben sind allerdings so bemessen, dass der kreisfreie Raum bei einer Pro-Kopf-Betrachtung deutlich besser gestellt ist als der kreisangehörige Raum. Im Zeitraum von 2000 bis 2014 sind die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei den kreisfreien Städten von 317,72 Euro im Jahr 2000 auf 544,74 Euro in 2014

gestiegen. Das ist ein Anstieg um 71,5 %. Im gleichen Zeitraum stiegen die Zuweisungen im kreisangehörigen Bereich (Städte, Gemeinden und Kreise zusammengenommen) lediglich um 14,2 %, nämlich von 271,55 Euro auf 310,14 Euro. Namentlich das System der sog. „Einwohnerveredelung“ einwohnerstarker Städte erkennt erfolgte Ausgaben als Bedarf an. Gleichzeitig werden aber bei der Berechnung der Steuerkraft erhebliche Einnahmenvorteile der größeren Städte ignoriert, indem die Wirkung einheitlicher fiktiver Realsteuerhebesätze „weggerechnet“ wird. Über den kommunalen Finanzausgleich erfolgt eine sich verstärkende Umverteilung von Mitteln in den kreisfreien Bereich, die dort verausgabt und nach der Logik des Verteilungssystems wiederum als Indikatoren für einen höheren Bedarf gewertet werden. Als Argument für die „Einwohnerveredelung“ wird eine überproportionale Kostensteigerung bei der Aufgabenerledigung angeführt. Danach sollen einwohnerreichere Städte und Gemeinden in der Regel höhere objektive Pro-Kopf-Ausgaben haben als solche mit einer kleineren Einwohnerzahl. Dies lässt sich aber statistisch nicht nachweisen. Die Annahme blendet zudem die wirtschaftlichen Vorteile des höheren Agglomerationsgrades aus (etwa Unternehmensansiedlungs- und Arbeitskräftepotential) und steht im diametralen Widerspruch zur betriebswirtschaftlichen Erfahrung positiver Skaleneffekte: Die Menge der bei steigender Einwohnerzahl erbrachten Leistungen muss aufgrund der natürlichen Fixkostendegression dazu führen, dass die Pro-Kopf-Kosten der Leistung bei wachsender Gemeindegröße sinken und eben nicht steigen.

Gegenmaßnahmen

Die Lage der Kommunalfinanzen waren zentrale Themen der Landtagswahlen 2010 und 2012. Die Koalitionsverträge der jeweils neu gebildeten Landesregierungen formulierten das Ziel, die Misere der Kommunalhaushalte dauerhaft zu beheben. Zur Priorisierung dieser Problematik dürfte auch der Umstand beigetragen haben, dass die Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Grünen in der Geschäftsstelle des Landkreistages NRW stattgefunden haben und hier ein deutliches Signal zur Berücksichtigung der kommunalen Anliegen gesetzt werden konnte. Dies wurde jedenfalls von den Leiterinnen der beiden Verhandlungsdelegationen, Hannelore Kraft und Sylvia Löhrmann, gegenüber der Öffentlichkeit bekundet. Der zu diesem Zweck aufgelegte „Aktionsplan Kommunalfinanzen“ und der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ verfolgen das Ziel, die Neuverschuldung der Kommunen abzubauen und mittel- bis langfristig den Kommunen einen Verzicht auf eine Schuldenfinanzierung zu ermöglichen. Zu diesem Zweck müssen die teilnehmenden Kommunen eigene Konsolidierungs- und Sparbemühungen unternehmen. Gewissermaßen im Gegenzug erhalten sie zusätzliche Mittel vom Land und im Rahmen des sog. „Kommunal-Soli“ von anderen, vermeintlich „reichen“, sog. abundanten Kommunen.

Dass die beschriebenen Maßnahmen zum Erfolg führen werden, erscheint zweifelhaft. Denn diese gehen davon aus, dass es nicht zu signifikanten unvorhergesehenen Ausgabensteigerungen (wie etwa der Aufwand für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen) kommen wird, die Steuereinnahmen stabil bleiben bzw. weiter wachsen und das derzeit historisch niedrige Zinsniveau nicht steigt.



Seit dem Jahr 2009 befindet sich die Geschäftsstelle des Landkreistages NRW in der Kavalleriestraße 8 im Düsseldorfer Regierungsviertel. (Abb.: Landkreistag NRW)

Es spricht allerdings Vieles dafür, dass die stets zunehmende Unterfinanzierung nicht mehr durch Einsparungen aufgefangen werden kann. Mittlerweile ist vielfach das Eigenkapital, das zur Finanzierung eingesetzt wurde, aufgebraucht. Investitionen in die kommunale Infrastruktur unterbleiben. Nach der jüngsten Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich der kommunale Sanierungsstau in NRW mittlerweile auf rd. 30 Mrd. Euro. Dies wird sich mittelfristig äußerst negativ auswirken.

Auch der Bund scheint angesichts der Zuspitzung der Lage auch in anderen Bundesländern in zunehmendem Maße bereit, den Kommunen finanziell unter die Arme zu greifen. So kam es seit 2012 in drei Stufen zu einer Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die im Jahr 2003 zu Lasten der Kommunen eingeführt worden war und eine rentengleiche Dauerleistung darstellt. Zudem werden die Kommunen in Deutschland in den Jahren 2015 bis 2017 in Höhe von jeweils einer Milliarde Euro pro Jahr entlastet. Dies soll dadurch erfolgen, indem der Bund einen höheren Anteil an den „Kosten für Unterkunft und Heizung“ nach dem SGB II übernimmt und den Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlässt. Der Koalitionsvertrag auf Bundesebene sieht überdies vor, ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen (sog. Bundesteilhabegesetz) zu erarbeiten und die Kommunen zukünftig jährlich um fünf Milliarden Euro zu entlasten. Auch das jüngst aufgelegte „Kommunalinvestitionsfördergesetz“ lenkt überdurchschnittlich viel Geld nach Nordrhein-Westfalen. Indes sind einzelne „Finanzspritzen“ des Bundes auch nicht geeignet, die strukturellen Finanzierungsdefizite auszugleichen. Nur eine vollständige und dynamisierte Übernahme der Soziallasten, die durch die Bundesgesetzgebung veranlasst sind, kann wirklich dauerhaft Abhilfe schaffen. Alternativ kommen signifikante und dynamisierte erhöhte Steueranteile für die Kommunen in Betracht. Wegen der Hauptbetroffenheit der

Kreisebene muss jedenfalls auch eine direkte Beteiligung der Kreisebene an der Umsatzsteuer ermöglicht werden, um hier Aufgaben- und Finanzverantwortung auf einer Ebene zusammenzuführen.

Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Landesverfassung

Schon Mitte der 1990er-Jahre begannen in ganz Deutschland Bemühungen, in den Landesverfassungen Vorschriften zu verankern, wonach Kosten, die den Kommunen in Folge neuer Gesetzgebung und damit Aufgabenübertragung an die Kommunen entstehen, zu ersetzen sind. Der überkommene Zustand des Auseinanderfallens von Gesetzgebungs- und Finanzierungsverantwortung sollte beendet und das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ verwirklicht werden. In Nordrhein-Westfalen war es am 22. Juni 2004 soweit, als der Landtag mit den Stimmen aller Landtagsfraktionen beschloss, Art. 78 der Landesverfassung, der zusammen mit Art. 79 die Rechtsstellung der Kommunen regelt, in Absatz 3 wie folgt zu fassen: „Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin

sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.“

Mit dieser Verfassungsänderung bekamen die Kommunen erstmals ein „scharfes Schwert“ in die Hand, mit dem zumindest der Ausgleich neuer finanzieller Belastungen der Kommunen in Folge von Rechtsetzungsaktivitäten des Landes notfalls erzwungen werden konnte. Die Einhaltung der Vorgaben der Landesverfassung können nämlich mit Hilfe der Kommunalverfassungsbeschwerde einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof NRW zugeführt werden. Zeitgleich wurde das „Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG)“ erlassen. In der Rechtspraxis der folgenden Jahre neigte indes das Land dazu, die selbst gesetzten Regeln allenfalls stiefmütterlich zu beachten. Die Kommunen mussten ihre Rechte tatsächlich mit Hilfe des Verfassungsgerichtshofs NRW in einer mittlerweile stattlichen Anzahl von Verfahren durchsetzen. Einen vorläufigen Höhepunkt bildete das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 12. Oktober 2010, mit dem festgestellt wurde, dass die vorgenommene Übertragung der Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe nach Maßgabe des Kinderförderungsgesetzes (Verpflichtung zur Einrichtung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren) mit Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW insoweit unvereinbar ist, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden waren. Diese Entscheidung hatte weitreichende finanzielle Folgen, da das Land nun die entsprechenden zusätzlichen Kosten den Kommunen erstatten musste, aber auch eine politische Signalwirkung.

Es ist festzuhalten, dass das Konnexitätsprinzip weiterhin einer vollständigen Umsetzung harrt. Immer noch ignorieren viele Fachministerien bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben die Verfahrensvorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes und verzichten auf die Erstellung

formgerechter Kostenfolgeabschätzungen. Schutzlücken bestehen zudem beim Unterlassen von eigentlich notwendigen gesetzgeberischen Aktivitäten sowie einer versteckten Aufgabenübertragung durch Erlasse oder Verwaltungsvorschriften. Aufgabenzuwächse, die auf die Gesetzgebung des Bundes oder der Europäischen Gemeinschaft zurückgehen, erfasst die Regelung in der Landesverfassung nicht.¹³ Dies steht im Widerspruch zur Intention der Föderalismusreform I, wonach ein Durchgriff des Bundes oder gar übergeordneter Ebenen wie der Europäischen Union auf die Kommunen gerade unterbunden werden sollte. Dieser Umstand ist in der Verfassungskommission des Landtages von den kommunalen Spitzenverbänden nachhaltig kritisiert worden. Es bleibt zu wünschen, dass der Landtag die auch vom Verfassungsgerichtshof NRW ausdrücklich festgestellte Schutzlücke zu Lasten der Kommunen – etwa in Form des Unterlassens einer landesrechtlichen Regelung bei Änderung eines Bundesgesetzes – im Zuge seiner laufenden Beratungen möglichst im Jubiläumsjahr der Kreise 2016 schließt.



Das von Landrat a. D. Prof. Dieter Patt (Rhein-Kreis Neuss) geschaffene Kopfporträt des Freiherrn vom Stein befindet sich im Foyer der Geschäftsstelle des Landkreistages NRW. (Abb.: Landkreistag NRW)

„MIT DER SORGFÄLTIGSTEN SCHONUNG DER BESTEHENDEN VERHÄLTNISS“ – DIE EINRICHTUNG DER KREISE IN RHEINLAND-WESTFALEN 1816

Wilhelm Grabe

1 Martin Knaut, *Geschichte der Verwaltungsorganisation unter besonderer Berücksichtigung Preußens und der rheinisch-westfälisch-lippischen Lande*, Stuttgart 1961, S. 77. Vgl. Otto Hintze, *Der Ursprung des preußischen Landratsamts in der Mark Brandenburg*, in: ders., *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts- und Sozialgeschichte Preußens*, hrsg. u. eingel. v. Gerhard Oestreich, Göttingen 1967, S. 164-203; Georg-Christoph von Unruh, *Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft*, Köln u. Berlin 1965, S. 17ff.

2 Adolf Schill, *Die Einführung des Landratsamtes in Cleve-Mark*, in: *Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte* 22 (1909), S. 334. Vgl. Josef Börste, „und mich zum Landrath ... in Vorschlag zu bringen“. 250 Jahre Kreis Unna – von der Reckes stellten die ersten Landräte, in: *Jahrbuch des Kreises Unna* 2003, S. 92-100.

3 Bericht v. 22. 3. 1764. Zit. n. Schill (wie Anm. 2), S. 351.

4 Pro-Memoria Steins v. 19. 3. 1803, in: Erich Botzenhart (Bearb.), *Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften*, Bd. 1, Stuttgart 1957, S. 663.

5 Der Freiherr vom Stein. Seine Lebensbeschreibung von ihm selbst entworfen, hrsg. v. Dürebund, München o.J., S. 9f.

6 Wilhelm Grabe/ Markus Moors (Hrsg.), *Neue Herren – neue Zeiten? Quellen zur Übergangszeit 1802 bis 1816 im Paderborner und Corveyer Land*, Paderborn 2006, S. 145-150.

7 Horst Carl, *Das 18. Jahrhundert (1701-1814) – Rheinland und Westfalen im preußischen Staat von der Krönung bis zur „Franzosenzeit“*, in: Georg Mölich/ Veit Veltzel/ Bernd Walter (Hrsg.), *Rheinland, Westfalen und Preußen. Eine Beziehungsgeschichte*, Münster 2011, S., S. 106.

8 Botzenhart (wie Anm. 4), Bd. 2, Teil 1, Stuttgart 1959, S. 380-398, hier S. 394.

9 „Über die Reorganisation des Preußischen Staats, verfaßt auf höchsten Befehl Sr. Majestät des Königs“, Riga, 12. 9. 1807. http://www.staatskanzler-hardenberg.de/quellentexte_riga.html (Zugriff 26. 7. 2015).

10 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1812, S. 141-160, Zitate S. 141f. Dazu: Ernst von Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, nach dem Tode des Verfassers* hrsg., 2. Auflage von Friedrich Thimme, München/ Leipzig 1912, S. 396ff.

11 Dazu: Karl von Stengel, *Die Organisation der Preussischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, historisch und dogmatisch dargestellt*, Leipzig 1884, S. 94f.

12 Max Bär, *Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815*, Bonn 1919, S. 15. Das westfälische Pendant zur rheinischen Verwaltungsgeschichte: Wolfgang Leesch, *Die Verwaltung der Provinz Westfalen 1815-1945. Struktur und Organisation*, Münster 1993.

13 Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. 4. 1815. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1815, Nr. 9 v. 8. 7. 1815, S. 85-92, hier: S. 91 (§§ 33-36).

14 Instruction die Ausführung der Verordnung vom 30sten April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden betreffend, 3. 7. 1815. Zit. n. Wilhelm Kohl, *150 Jahre Landkreis Steinfurt 1816-1966. Geschichte der Kreisverwaltung*, Steinfurt 1966, S. 169-172.

15 Amts-Blatt der Königl. Regierung zu Münster v. 10. 8. 1816.

16 Bär (wie Anm. 12), S. 235.

17 Reinhart Koselleck, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, München 1989, S. 448.

18 Zit. n. Meier (wie Anm. 10), S. 491, Anm. 219.

19 Zit. n. 150 Jahre Landkreis Halle (Westf.). Eine Darstellung seiner Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, hrsg. v. Landkreis Halle, o.O. o.J. (Halle 1966), S. 16f.

20 Diese und die folgenden Angaben nach: Horst Romeyk, *Die leitenden staatlichen und kommunalen Verwaltungsbeamten der Rheinprovinz 1816-1945*, Düsseldorf 1994; Dietrich Wegmann, *Die leitenden staatlichen Verwaltungsbeamten der Provinz Westfalen 1815-1918*, Münster 1969.

21 Horst Wallraff, *Vom preußischen Verwaltungsbeamten zum Manager des Kreises. Landräte und Landratsämter in den Kreisen Düren und Jülich von 1816 bis zur Gegenwart*, Düren 2004, S. 27.

22 Vgl. Christian Schulze Pellengahr, Clemens von Bönninghausen: Jurist, Botaniker und Homöopath, in: *Jahrbuch Westfalen* 2015, S. 238-244; Siegfried Bahne, Ernst von Bodelschwingh – ein preußischer Staatsmann und Politiker aus Westfalen in der Zeit der Restauration, Revolution und Reaktion, in: *Westfälische Zeitschrift* 146 (1996), S. 174-189.

23 Georg Bärsch, *Erinnerungen aus meinem vielbewegten Leben*, Aachen 1856, S. 116. Ferner: Peter Eberhard Müllensiefen, *Ein deutsches Bürgerleben vor 100 Jahren. Selbstbiographie*, hrsg. v. Friedrich von Oppeln-Bronikowski, Berlin 1931.

24 Übertragung der Geschäfte eines Landrats an den Bürgermeister Corman zu Borghorst durch die Regierung in Münster, 9. 8. 1816. Zit. n. Kohl, S. 187.

25 Kgl. Regierung Münster an landrätlichen Kommissar Corman v. 26. 8. 1816. Zit. n. Kohl (wie Anm. 14), S. 81.

26 Zit. n. von Unruh (wie Anm. 1), S. 97.

27 Vgl. Hans Nordsiek, Vom „landrätlichen Büro“ zur Kreisverwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungsgeschichte des Kreises Minden-Lübbecke, in: *Mitteilungen des Mindener Geschichtsvereins* 63 (1991), S. 46.

28 Bär (wie Anm. 12), S. 222, Anm. 3.

29 Zit. n. Friedrich Gerhard Hohmann, *Geschichte der Verwaltung des Kreises Paderborn*, in: *Landkreis Paderborn. Zur Einweihung des Kreishauses* 1968, hrsg. v. Landkreis Paderborn, Paderborn 1968, S. 22f.

30 Von Unruh (wie Anm. 1), S. 98.

31 Hermann von Petersdorff, Friedrich von Motz. *Eine Biographie*, Bd. 1, Berlin 1913, S. 30.

WESEN, STRUKTUR UND AUFGABEN DER KREISE MITTE DES

19. JAHRHUNDERTS

Gabriele Mohr

1 www.lwl.org/westfaelische-geschichte/portal/Internet/input_felder/langDatensatz_ebene4.php?urlID=587&url_tabelle=tab_websegmente (Zugriff 20. 9. 2015).

2 Bezirksregierung Köln (Hrsg.), *150 Jahre Regierung Köln*, Berlin 1966, S. 18.

3 Georg Christoph von Unruh, *Der Kreis – Ursprung, Wesen und Wandlungen, in: Der Kreis. Ein Handbuch in drei Bänden*, hrsg. v. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Bd. 1, Köln u. Berlin 1972, S. 24-25.

4 Kreisordnung für die Rheinprovinzen und Westphalen vom 13ten Juli 1827, Berlin 1827; auch www.verfassungen.de/de/nrw/rheinprovinz/kreisordnung27.htm (Zugriff 1. 8. 2015), § 1.

5 Kreis Soest/ Der Oberkreisdirektor (Hrsg.), *Vom preußischen Landratsamt zur heutigen Kreisverwaltung. Ein Rückblick auf 175 Jahre Kreisgeschichte in Lippstadt und Soest*, Werl 1992, S. 12.

6 Hans Weller, *Die Selbstverwaltung im Kreis Soest: 1817-1974. Ein Beitrag zur Geschichte der übergemeindlichen Selbstverwaltung*, Paderborn 1987, S. 42.

7 Conrad Bornhak, *Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts*, Bd. 3, Berlin u. Heidelberg 1886, S. 61.

8 Ebd.

9 Ab 1822 Rheinprovinz, da die Provinz Jülich-Kleve-Berg mit dem Großherzogtum Niederrhein vereint wurde.

10 Bornhak (wie Anm. 7), S. 63.

11 Kreisordnung für die Rheinprovinzen und Westphalen vom 13ten Juli 1827, Berlin 1827, www.verfassungen.de/de/nrw/rheinprovinz/kreisordnung27.htm (Zugriff 1. 8. 2015), Ergänzung 1836.

12 Bornak (wie Anm. 7), S. 63.

13 Weller (wie Anm. 6), S. 41. Seine Gliederung in vier Stände wird hier nicht berücksichtigt. Grundlage dieses Aufsatzes ist die Ständeeinteilung nach Bornak (wie Anm. 7), S.62-63.

14 Ludwig von Rönne, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, Leipzig 1864, S. 362.

15 Thomas Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngste Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, Bd. 1: *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, Opladen 1993, S. 194.

16 Bezirksregierung Köln (wie Anm. 2), S. 22.

17 Kreisordnung 1827, § 16.

18 Kreisordnung 1827, § 6.

19 Kreisordnung 1827 § 21.

20 Sabine Graumann, *Preußische Verwaltung im Kreis Bergheim um 1840*, Köln 2015, S. 59.

21 Prästation = Abgabe, Leistung.

22 www.verfassungen.de/de/nrw/rheinprovinz/kreisordnung27.htm (Zugriff 11. 9. 2015), § 3.

23 Die Klassensteuer kann als Vorläufer der Einkommenssteuer gesehen werden.

24 Kabinettsordere v. 17. 1. 1830.

25 Kabinettsordere v. 1. 12. 1828.

26 Bornhak (wie Anm. 7), S. 70.

27 Ebd., S. 65.

28 Ebd.

29 Ellwein (wie Anm. 15), S. 193.

30 Bornhak (wie Anm. 7), S. 69.

31 Graumann (wie Anm. 20), S. 47.

32 Ebd., S. 26.

33 Bornhak (wie Anm. 7), S. 59.

34 Ebd., S. 60.

35 Graumann (wie Anm. 20), S. 38-39.

36 Ebd., S. 48.

37 Bornhak (wie Anm. 7), S. 60.

38 Graumann (wie Anm. 20), S. 54.

39 Kreis Soest (wie Anm. 5), S. 12; Graumann (wie Anm. 20), S. 47-54.

40 Graumann (wie Anm. 20), S. 150.

41 Volker Schüler, *Aus der Geschichte der Buch- und Zeitungsverlage im Kreis Bergheim im 19. und 20. Jahrhundert, zwischen Bleisatz und Druckerschwärze*, Frechen 2015, S. 132-141.

42 Kreisblatt für den Kreis Bergheim, *Bergheim 1845-1846*.

43 Der Kreis (wie Anm. 3), S. 137.

44 Bornhak (wie Anm. 7), S. 66.

45 Graumann (wie Anm. 20), S. 34.

46 Ellwein (wie Anm. 15), S.193-194.

47 Graumann (wie Anm. 20), S. 116.

48 Kreis,- Bezirks- und Provinzialordnung für den preußischen Staat vom 11. März 1850, Berlin 1850, Artikel 1.

49 www.verfassungen.de/de/preussen/gesetz/provinzialordnung50.htm (Zugriff 22. 9. 2015).

50 Kurt Jeserich, *Die deutsche Gemeinde. Festschrift des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin zum zehnjährigen Bestehen 1928-1938*, Stuttgart, Berlin 1938, S. 141.

51 Ebd.

52 Ebd.

53 Weller (wie Anm. 6), S. 45.

54 Kreis Soest (wie Anm. 5), S. 31.

55 Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis, Bestand Kreis Köln, Akte 659.

56 Archiv des Landschaftsverbandes Rheinland, Provinz-Archiv, Nr. 356.

57 Ebd.

58 Ebd.

59 Hugo Preuß, *Gesammelte Schriften*, Bd. 5, Tübingen 2012, S. 511.

DIE KREISORDNUNGEN VON 1886/87 UND DIE ENTWICKLUNG DER KREISE BIS 1933

Stephen Schröder

1 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1886, S. 217-253 (dort die Zitate im Text).

2 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1887, S. 209-248 (dort die Zitate im Text).

3 Für ein pointiertes Beispiel vgl. Hein Hoebink, *Entwicklung im Widerstreit: Die rheinischen und westfälischen Landkreise zwischen Stadt und Staat 1886-1986*, in: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen*, München 1988, S. 23-86, hier S. 26: „Die Entwicklung sich selbst verwaltender Landkreise setzte in Westfalen und im Rheinland de jure in den Jahren 1886 und 1887 mit der Verkündung moderner Kreisordnungen ein.“

4 So (bezogen auf die Kreisordnung für die Rheinprovinz) Karl Emsbach, *Von den Kreisständen zum demokratischen Kreistag*, in: *Die Kreispostille Sonderausgabe „50 Jahre Kreistag“* 1997, S. 34-45, hier S. 38.

5 Vgl. Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. 12. 1872, in: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten* 1872, S. 661-716.

6 Schöne, *Die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der deutschen Landkreise*, in: Otto Constantin/ Erwin Stein (Hrsg.), *Die deutschen Landkreise*, Band 1, Berlin 1926, S. 19-111, hier S. 29.

7 Vgl. Wolfgang Rühner, *Die Entwicklung der Verwaltung in den Bundesstaaten. § 1 Preußen*, in: Kurt G. A. Jeserich/ Hans Pohl/ Georg-Christoph von Unruh,

Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, S. 678-714, hier S. 679.

8 Vgl. grundlegend Hans Gerhard Benzig, *Bismarcks Kampf um die Kreisordnung von 1872*, Hamburg 1996, S. 423-438, sowie Georg-Christoph von Unruh, *Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft*, Köln/ Berlin 1964, S. 145.

9 Adalbert Leidinger, *Die Finanzwirtschaft der Kreise von 1886 bis 1987*, in: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 3)*, S. 203-249, hier S. 210. Vgl. auch von Unruh (wie Anm. 8), S. 145.

10 Edzard Schmidt-Jortzig, *Die Entwicklung des Verfassungsrechts der Kreise*, in: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 3)*, S. 87-119, hier S. 89.

11 Rühner (wie Anm. 7), S. 693f.

12 Vgl. ebd., S. 694, und Friedrich Schöne, *Werden und Sein der preußischen Landkreise als Grundlage ihrer Zukunft*, in: Kurt Jeserich, *Die deutschen Landkreise. Material zur Landkreisreform*, Stuttgart/ Berlin 1937, S. 1-69, hier S. 43.

13 Schmidt-Jortzig (wie Anm. 10), S. 112. Zum Gesamtkomplex vgl. ferner Rühner (wie Anm. 7), S. 694f., von Unruh (wie Anm. 8), S. 174-178, und ders., *Der Landrat. Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung*, Köln/ Berlin 1966, S. 54.

14 Schmidt-Jortzig (wie Anm. 10), S. 113.

15 So der Untertitel der Studie von von Unruh (wie Anm. 13).

16 Vgl. z. B. Gesetz, betreffend die Wahlen zu den Provinziallandtagen und zu den Kreistagen vom 3. 12. 1920, in: *Preußische Gesetzsammlung* 1921, S. 1-7, und Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. 10. 1925, in: *Preußische Gesetzsammlung* 1925, S. 123-132.

17 Schmidt-Jortzig (wie Anm. 10), S. 98.

18 Vgl. Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. 7. 1883, in: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten* 1883, S. 195-236, und – auch zum Folgenden – Eberhard Laux, *Die Entwicklung der Kreisaufgaben und des Personals (1816 – 1886 – 1986)*, in: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 3)*, S. 121-201, hier S. 131f.

19 Max Bär, *Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815*, Bonn 1919, S. 229. Vgl. auch Emsbach (wie Anm. 4), S. 39.

20 Vgl. Schmidt-Jortzig (wie Anm. 10), S. 90.

21 Peter Hüttenberger, *Die Entwicklung der rheinisch-westfälischen Landkreise im 19. und 20. Jahrhundert*, in: *Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 3)*, S. 10-21, hier S. 10.

22 Das Zitat findet sich für Recklinghausen bei Laux (wie Anm. 18), S. 141, sowie – bereits im Titel – bei Otto Ehrensberger, *Landkreisfragen des Westens am Beispiel des Industriekreises Recklinghausen*, in: *Jeserich, Die deutschen Landkreise (wie Anm. 12)*, S. 70-107, und für Mettmann bei Kreis Mettmann/ Der Landrat (Hrsg.), *Die Geschichte des Kreises Mettmann*, o. O. 2001, S. 111.

23 Schreiben einer vierköpfigen Kreistagskommission des Landkreises Neuß an den Minister des Innern, 25. 6. 1918, *Archiv im Rhein-Kreis Neuss, Landratsamt Neuß (Mikrofilm)* Nr. 596, Bl. 9.

24 Vgl. hierzu wie für das Folgende grundlegend Laux (wie Anm. 18), bes. S. 131-160, und Leidinger (wie Anm. 9), S. 210-232.

25 Vgl. Kreis Soest/ Der Oberkreisdirektor (Hrsg.), *Vom preußischen Landratsamt zur heutigen Kreisverwaltung. Ein Rückblick auf 175 Jahre Kreisgeschichte in Lippstadt und Soest*, Soest 1992, S. 15.

26 Vgl. Laux (wie Anm. 18), S. 138f. (hier mit abweichender Datierung 1909), sowie Kreis Mettmann/ Der Landrat (wie Anm. 22), S. 57.

27 Kreis Soest/ Der Oberkreisdirektor (wie Anm. 25), S. 16.

28 Leidinger (wie Anm. 9), S. 218.

29 Vgl. Kreis- und Provinzial-Abgabengesetz vom 23. 4. 1906, in: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten* 1906, S. 159-169.

30 Leidinger (wie Anm. 9), S. 248.

31 Vgl. Claudia Maria Arndt, *Das alte Siegburger Kreishaus (1907-1979)*, in: *Heimatblätter des Rhein-Sieg-Kreises* 72 (2004), S. 202-216, hier v. a. S. 203.

32 Anne Roerkohl, *Hungerblockade und Heimatfront. Die kommunale Lebensmittelversorgung in Westfalen während des Ersten Weltkrieges*, Stuttgart 1991, S. 17.

33 Vgl. Hans Weller, *Die Selbstverwaltung im Kreis Soest 1817-1974. Ein Beitrag zur Geschichte der übergemeindlichen Selbstverwaltung*, Paderborn 1987, S. 68f.

34 Vgl. Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924, in: *Reichsgesetzblatt* 1924, Teil I, S. 100-107, hier S. 100 (dort das Zitat), einschließlich der Ausführungsverordnung vom 17. 4. 1924, in: *Preußische*

Gesetzsammlung 1924, S. 210-218, sowie Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. 12. 1924, in: Reichsgesetzblatt 1924, Teil I, S. 765-770.
 35 Vgl. hierzu Kracht, Die soziale Fürsorge in den Landkreisen, in: Constantin/ Stein (wie Anm. 6), S. 725-790, hier S. 757f.
 36 Leidinger (wie Anm. 9), S. 230.
 37 Vgl. §§ 43-50 des Einführungsgesetzes zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets vom 29. 7. 1929, in: Preußische Gesetzsammlung 1929, S. 137-149, hier S. 147-149.

DIE KREISE WÄHREND DER ZEIT DES NATIONALSOZIALISMUS Claudia Maria Arndt

1 Peter Hüttenberger, Die Entwicklung der rheinisch-westfälischen Landkreise im 19. und 20. Jahrhundert, in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, München 1988, S. 15.
 2 Hierzu und im Folgenden: Wolfgang Stelbrink, Der preußische Landrat im Nationalsozialismus, Münster u.a. 1998, S. 329f.
 3 Horst Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1970, S. 62ff.
 4 Stelbrink (wie Anm. 2), S. 329.
 5 Hier und im Folgenden: ebd., S. 330.
 6 Hier und im Folgenden: Edzard Schmidt-Jortzig, Die Entwicklung des Verfassungsrechts der Kreise, in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 1), S. 101. Bereits im Juni 1933 hatten die Kreistage ihre bisherigen Wahlfunktionen für einige Steuer- und Wahlausschüsse an die Kreisausschüsse verloren. Siehe ausführlich: Stelbrink, (wie Anm. 2), S. 332ff.
 7 Ebd., S. 333ff. und ausführlich S. 351-365. Die Größe des Kreisrates sollte zwischen der der bisherigen Kreistage und Kreisausschüsse liegen.
 8 Das „Anpassungsgesetz“ hob die Mitwirkungsrechte von Kollegialbehörden auf allen Ebenen der Staatsverwaltung auf. Somit verloren auch die Kreisauschüsse ihre seit Jahrzehnten angestammten Mitwirkungsfunktionen in der staatlichen Kreisverwaltung. „Das Landratsamt war somit auf dem Sektor der staatlichen Verwaltung zu einer nun auch formal rein monokratischen Behörde geworden. Außerdem verloren sie ihre bisher ausgeübten verwaltungsgerichtlichen Kompetenzen, die nunmehr von neu gebildeten Kreisverwaltungsgerichten mit dem Landrat als Vorsitzendem wahrgenommen wurden.“
 9 Ebd., S. 337.

10 Deutsche Gemeindeordnung, § 107: „Oberste Aufsichtsbehörde ist der Reichsminister des Innern. Er bestimmt durch Verordnung, welche Behörden obere Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbehörden sind.“ Und hierzu den § 33 der 1. Durchführungsverordnung vom 22. März 1935 (Reichsgesetzblatt 1935, Teil I, S. 393).
 11 Schmidt-Jortzig (wie Anm. 6), S. 102.
 12 Fritz-Achim Baumann, Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis, Berlin 1967, S. 17f. Z. B. wurden in einigen Kreise Schulämter geschaffen, die aus dem Schulrat und dem Landrat bestanden.
 13 Susanne Kitschun, Der Preußische und der Deutsche Landkreistag: Die Interessenvertretung der Landkreise zwischen Erstem Weltkrieg und „Drittem Reich“, in: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 76 (2006), S. 679. Solche Absetzungen „ließen sich einfach und legal mit Hilfe der ursprünglich zur Demokratisierung der Verwaltung erlassenen Verordnung vom Februar 1919 bewerkstelligen, deren Intention so ins Gegenteil verkehrt wurde.“

14 Hier und im Folgenden: Schmidt-Jortzig (wie Anm. 6), S. 103ff.
 15 Stelbrink (wie Anm. 2), S. 30ff. und S. 407ff., liefert hier genaue Zahlen: 1933 wurden 80 preußische Landräte neu ernannt, davon 40 Fachlandräte und 40 „Außenseiter“ (d. h. Personen ohne entsprechende fachliche Qualifikation. Ihre ehemaligen Berufe waren: Kreisleiter der NSDAP, NSDAP-Partei- bzw. SS/SA-Funktionäre, nichtakademische Beamte sowie wenige Offiziere). 1934 gab es 110 Neubesetzungen (60 Fachlandräte und 50 „Außenseiter“) und 1935 33 (11 Fachlandräte und 22 „Außenseiter“). Außerdem wurden in diesen Jahren insgesamt 39 Versetzungen der Stelleninhaber auf andere Landratsposten vorgenommen.
 16 Ebd., S. 66ff.
 17 Susanne Kitschun, Mit dreigeteilter Kraft: Die Interessenvertretung der Landkreise im Rheinland, in Westfalen und in Lippe während der Weimarer Republik, in: Eildienst Landkreistag NRW 9/2007, S. 308; Stelbrink (wie Anm. 2), S. 23ff.
 18 Hüttenberger (wie Anm. 1), S. 16.
 19 Kurt Jeserich, Die Landkreise zwischen 1933 und 1945, in:

Der Kreis im Wandel der Zeiten. Grundlegende Texte der Kreisliteratur. Köln u.a. 1976, S. 97-98.
 20 Schmidt-Jortzig (wie Anm. 6), S. 104.
 21 Hüttenberger (wie Anm. 1), S. 17-18.
 22 Hier und im Folgenden: Wolfgang Stelbrink, Die „steckengebliebene“ Rationalisierung der preußischen Landratsämter im „Dritten Reich“, in: Eberhard Laux/ Karl Teppe (Hrsg.), Der Neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, Stuttgart 1998, S. 204ff.
 23 Ebd., S. 218 ff. Die kommunalen Dienststellen waren personell besser ausgestattet sowie besser besoldet und auch ihre fachliche Qualität überstieg meist die der staatlichen Beamten und Angestellten.
 24 Hierzu und im Folgenden: Jeserich (wie Anm. 19), S. 92ff.
 25 Schmidt-Jortzig (wie Anm. 6), S. 100.
 26 Hierzu ausführlich: Eberhard Laux, Die Entwicklung der Kreisaufgaben und des Personals (1816 – 1886 – 1986), in: Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 1), S. 145ff.; Peter Hammerschmidt/ Florian Tennstedt, Der Weg zur Sozialarbeit: Von der Armenpflege bis zur Konstituierung des Wohlfahrtsstaates der Weimarer Republik, in: Werner Thole (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, 4. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 73-85. Siehe außerdem den Beitrag von Stephen Schröder in diesem Band.
 27 Laux (wie Anm. 26), S. 151; ausführlich: Benno Hafeneeger, Jugendarbeit als Beruf. Geschichte einer Profession in Deutschland, Opladen 1992, S. 75ff. (Kapitel: Zeit des Nationalsozialismus (1933-1945). Jugendpflege und Hitlerjugend (HJ)).
 28 Erlass des Reichsministers für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung über Unterrichtsfilm und amtliche Bildstellen vom 26. 6. 1934, in: Zentralblatt für die Unterrichtsverwaltung 76 (1934), S. 195-200.
 29 Laux (wie Anm. 26), S. 153.
 30 Hüttenberger (wie Anm. 1), S. 18.
 31 § 9 der Verordnung über die Wirtschaftsverwaltung v. 27. 8. 1939.
 Stelbrink (wie Anm. 22), S. 209. Laux (wie Anm. 26), S. 212ff.
 32 Stelbrink (wie Anm. 22), S. 209.
 33 Laux (wie Anm. 26), S. 155.

DIE KREISVERWALTUNGEN IM NEUEN BUNDESLAND NORDRHEIN-WESTFALEN Hansjörg Riechert

1 Peter Klefisch, „Ehrendienst und Trümmermühle“ – Entrümmerung und Wiederaufbau, in: Staatliche Archive des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte. Aspekte und Konturen 1946-1996, Bd. 36, Münster 1996, S. 115. Der Umfang der zerstörten und beschädigten Wohnungen betrug 61 Prozent des Vorkriegsbestandes auf dem Gebiet des zukünftigen Bundeslandes: Volker Ackermann, Brutstätten des Nihilismus? – Flüchtlingslager, in: ebd., S. 138. In den Landkreisen soll der Wohnungsverlust hingegen 19 Prozent betragen haben: Gerhard Brunn/ Jürgen Reulecke, Kleine Geschichte von Nordrhein-Westfalen 1946-1996, Köln 1996, S. 18.
 2 Klefisch, Ehrendienst (wie Anm. 1), S. 115.
 3 Zitiert nach Thomas Ellwein, Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe. Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919-1990, Bd. 2, Opladen 1997, S. 403.
 4 Brunn/ Reulecke (wie Anm. 1), S. 15.
 5 Peter Klefisch, „Manchmal ist aber auch rein nichts mehr an Nahrungsmitteln im Hause“ – Die Ernährungslage, in: Staatliche Archive des Landes Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 1), S. 128.
 6 Werner Plumpe, Der Geist der fünfziger Jahre. Die Jahre 1948 bis 1958, in: ebd., S. 156.
 7 Brunn/ Reulecke (wie Anm. 1), S. 27.
 8 Hans Weller, Die Selbstverwaltung im Kreis Soest 1817-1974. Ein Beitrag zur Geschichte der übergemeindlichen Selbstverwaltung, Paderborn 1987, S. 124ff.
 9 Matthias Gröger, Menschen aus der Ferne, die in die Heimat kamen, Olpe o.J., S. 34; Klefisch, Manchmal (wie Anm. 5), S. 128.
 10 Ebd., S. 130.
 11 Ebd., S. 128, S. 130.
 12 Volker Wehrmann, Zusammenbruch und Wiederaufbau. Lippe zwischen 1945 und 1949. Eine Dokumentation, Detmold 1987, S. 94.
 13 Klefisch, Manchmal (wie Anm. 5), S. 132.
 14 Ebd., S. 130.

15 Ellwein (wie Anm. 3), S. 401.
 16 Michael Hallerberg/ Fabian Kindt/ Arbeitskreis ostwestfälisch-lippische Archive, Heimat für Fremde? Migration und Integration in Deutschland vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart mit Beispielen aus Ostwestfalen-Lippe, S. 30, S. 34.
 17 Brunn/ Reulecke (wie Anm. 1), S. 16.
 18 Zitiert nach Wehrmann (wie Anm. 12), S. 110.
 19 Brunn/ Reulecke (wie Anm. 1), S. 19.
 20 Gröger (wie Anm. 9), S. 13.
 21 Brunn/ Reulecke (wie Anm. 1), S. 20.
 22 Marcel Oeben, Die Streitigkeiten und Spannungen schlichten und ausgleichen. Der Orts-Flüchtlingsausschuss in Lemgo, in: Hallerberg/ Kindt/ Arbeitskreis ostwestfälisch-lippischer Archive (wie Anm. 16), S. 71.
 23 Karl Teppe, Zwischen Besatzungsregiment und politischer Neuordnung 1945-1949, in: Wilhelm Kohl (Hrsg.), Westfälische Geschichte in drei Textbänden und einem Bild- und Dokumentarband, Bd. 2, Das 19. und das 20. Jahrhundert. Politik und Kultur, Düsseldorf 1983, S. 313.
 24 Horst Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, Siegburg 1988, S. 298.
 25 Ebd.
 26 Andreas Kost/ Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden 2010, S. 235.
 27 Landkreistag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Die Kreise in Nordrhein-Westfalen. Aufgaben, Strukturdaten, Einrichtungen, Düsseldorf 1980, S. 13.
 28 Romeyk (wie Anm. 24), S. 299.
 29 Teppe (wie Anm. 23), S. 314.
 30 Ebd.
 31 Martin Burgi, Kommunalisierung staatlicher Aufgaben. Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, in: Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, S. 24.
 32 Zur ausführlicheren Beschreibung von echter und unechter Kommunalisierung mit Würdigung rechtlicher Bezüge: ebd., S. 29f.
 33 Kreis Soest (Hrsg.), Vom preußischen Landratsamt zur heutigen Kreisverwaltung. Ein Rückblick auf 175 Jahre Kreisgeschichte in Lippstadt und Soest, Soest 1992, S. 16, S. 19.
 34 Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1 (1948), S. 566ff.
 35 Norbert Andernach, Für die künftige staatspolitische Entwicklung von ganz entscheidender Bedeutung. Die Kommunalverfassung, in: Staatliche Archive des Landes Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 1), S. 86.
 36 Ellwein (wie Anm. 3), S. 414, S. 444.
 37 Burgi (wie Anm. 31), S. 26.
 38 Sabine Kuhlmann/ Jörg Bogumil, Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform, in: Kuhlmann, Kommunale Aufgabenwahrnehmung (wie Anm. 31), S. 12.
 39 Ebd., S. 15.
 40 Burgi (wie Anm. 31), S. 35.
 41 Hierzu Ellwein (wie Anm. 3), S. 435, S. 448.
 42 So die Einschätzung zu den Funktionalreformen Ende der 1970er-Jahre mit Bezug auf den Verwaltungswissenschaftler Frido Wagener in: Alexander Schink, Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: Ziele – Ergebnisse – Zukunft, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1/2002, S. 11.
 43 Zur rechtlichen Grundlage freiwilliger Aufgabensetzung siehe Landkreistag Nordrhein-Westfalen (wie Anm. 27), S. 14.
 44 Ellwein (wie Anm. 3), S. 416, S. 443.
 45 Zum Postulat wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen der öffentlichen Hand zur Erreichung eines Ausgleichs exemplarisch: Herbert Kötter. Heutige Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft an die Leistungen ländlicher Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 3 (1964), S. 201.
 46 So formuliert bei Gerhard Isbary, Die Raumordnung unter dem Aspekt der ländlichen Verwaltung und deren finanzieller Ausstattung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 3 (1964), S. 272.
 47 Kötter (wie Anm. 46), S. 206.
 48 Lutz Budraß, Lenze, Hameln und die Welt. Die Geschichte eines Familienunternehmens, Hameln 2004, S.72f., hierzu auch Ellwein (wie Anm. 3), S. 519.
 49 Ebd.
 50 Walter Hostert, 25 Jahre Märkischer Kreis – 2. Teil, in: Der Märker 49 (2000), S. 128f.

51 Zum Siegerland-Flughafen: Hennig Schneider, Der Siegerland-Flughafen. Wichtiger und flexibler Partner der regionalen Wirtschaft im Dreiländer-Eck, in: Eildienst Landkreistag NRW 3/2015, S. 86-88
 52 Zieldefinition in der sogenannten Duisburger Erklärung der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, in: Eildienst Landkreistag NRW 10/2010, S. 348.
 53 So mit Stolz dargelegt von Markus Faber/ Kirsten Rügenbrink, Vom ländlichen Raum zur industriellen Herzkammer Nordrhein-Westfalens. Der leise Aufstieg der Kreise zur Industrieregion, in: Eildienst Landkreistag NRW 10/2012, S. 346-349.
 54 Drake hatte als vorläufiger Landespräsident des Landes Lippe eine kaum definierte, aber umfassende Führungsposition seit dem 17. 4. 1945 inne: Ellwein (wie Anm. 3), S. 409.
 55 Teppe (wie Anm. 23), S. 331.
 56 Im Folgenden Heinz Jurgeneit, Landesverband Lippe 1949-1999, Lemgo 1999, S. 9f.
 57 Bis zur Bildung des Kreises Lippe stellten die beiden Vorgängerkreise für die Verbandsversammlung jeweils fünf Vertreter: ebd., S. 10.
 58 Kreis Lippe (Hrsg.), Sonderheft Lippe Magazin. 40 Jahre ein Kreis Lippe, Detmold 2013, S. 60.
 59 Siehe hierzu die Aufstellung der gegebenen finanziellen Zuweisungen bei Jurgeneit (wie Anm. 56), S. 44.
 60 Exemplarisch für die Berichterstattung über die Personalwechsel: Die Schlagzeilen der Vorsteher. Bünemann, Kasper und die Chronologie der vergangenen dreieinhalb Jahre: Lippische Landeszeitung v. 12. 2. 2010; Falscher Doktor, harte Strafen – der Fall Kasper: stern v. 25. 2. 2011.
 61 Zuletzt wurde der Kurbetrieb des Staatsbades Meinberg an die Kommune Horn-Bad Meinberg veräußert: Neue Staatsbad Meinberg GmbH: www.horn-badmeinberg.de (Zugriff 14. 7. 2015), während die Kommune Bad Salzuflen den Kurbetrieb und das Eigentum am Staatsbad erworben hat: Information Klaus Stein, Landesverband Lippe, v. 14. 7. 2015.
 62 Der Landesverband Lippe wurde bei seiner Aufgabenerfüllung samt Konsolidierungsprozess, der heute noch läuft, vom Land nicht alleine gelassen. Nordrhein-Westfalen hat größere Projekte, etwa Um- und Ausbauten von Kultureinrichtungen des Landesverbandes, aber auch die laufende Unterhaltung solcher Einrichtungen meist großzügig unterstützt, und seit 1991 erhält der Landesverband aus dem Kulturansatz des Gemeindefinanzierungsgesetzes indirekt über den Landschaftsverband Westfalen-Lippe jährliche Hilfen: Jurgeneit (wie Anm. 56), S. 47.
 63 Bei den Landkreisen handelt es sich um die Kreise Aurich, Leer und Wittmund: www.ostfriesischelandschaft.de (Zugriff 13. 7. 2015).

GEBIETSREFORMEN Beatrix Pusch

1 Herbert-Fritz Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972, S. 1.
 2 Karl Bubner, Die Landkreise in den 20er Jahren, in: Der Landkreis 61 (1991) S. 204-208, hier S. 204.
 3 Zit. n. Hein Hoebink, Mehr Raum – mehr Macht. Preußische Kommunalpolitik und Raumplanung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, Essen 1990, S. 69.
 4 Siehe: Preußische Gesetzessammlung 1929, S. 91-149.
 5 Hein Hoebink, Entwicklung im Widerstreit. Die rheinischen und westfälischen Landkreise zwischen Stadt und Staat 1886-1986, in: Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, hrsg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, München 1988, S. 23-86. Zitat: S. 49.
 6 Erklärung der Landräte. Zit. n. ebd., S. 49.
 7 Denkschrift des Preußischen Städtetages „Grundfragen der kommunalen Neugliederung“. Zit. n. ebd., S. 63-64.
 8 Verschiedene Reden des Preußischen Innenministers Albert Grzesinski. Zit. n. ebd., S. 65.
 9 Erlass des Innenministers vom 6. Dezember 1927. Zit. n. Hoebink, Mehr Raum (wie Anm. 3), S. 184.
 10 Siehe: Preußische Gesetzessammlung 1932, S. 255-273.
 11 Georg Christoph von Unruh (u.a.), Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981, S. 80.
 12 Ebd., S. 81.
 13 Ebd., S. 87.
 14 Heinz Köstering, Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen

1967-1975, in: *Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Handbuch zur kommunalen Neugliederung*, Köln (u.a.) 1975, S. 1-25, hier S. 2. Köstering gestaltete die Neugliederung als Ministerialdirigent im Innenministerium entscheidend mit.

15 Angaben nach: Adalbert Leidinger, *Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen*, in: *Der Landkreis 51* (1981) S. 35-40, hier S. 35. Teilweise leicht abweichende Zahlen bei Köstering (wie Anm. 14), S. 31.

16 Köstering (wie Anm. 14), S. 3.

17 Landesentwicklungsprogramm, in: *Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen*, Ausg. A, 17 (1964), S. 1205-1210.

18 Rolf Tiggemann, *Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen.*

Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform, Meisenheim am Glan 1977, S. 173.

19 Günter Seele, *Das Ergebnis der Verwaltungs- und Gebietsreform im Überblick*, in: *Der Landkreis 51* (1981) S. 63-74. Hier S. 69.

20 Zusammenfassend dazu: Jan Nikolas Dicke, *Reform und Protest. Konflikte um die Neugliederung des Kreises Borken in den 1960er und 1970er Jahren*, Paderborn 2013, S. 325-327.

21 Gerhard Isbary, *Begründung für einen Vorschlag zur Reform der Kreisebene in Nordrhein-Westfalen*, o.O. 1967.

22 Klaus Stern (u.a.), *Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens*, Berlin 1969.

23 *Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Zur Regionalkreisfrage (Kurzfassung)*, 1.12.1970 (Kreisarchiv Soest, Alttrs. SO, 3474).

24 Herbert W. Heermann, *Die Entstehung des Erftkreises*, Kerpen 1998, S. 182.

25 So der Innenminister im *Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm, Düsseldorf 1973*, S. 519-522.

26 Nachdem in den ersten Jahren nach der Neugliederung diese zumeist aus verwaltungsgeschichtlicher Perspektive analysiert wurde, hat in den vergangenen Jahren die Erforschung auch politik-, sozial- und insbesondere mentalitätsgeschichtlicher Fragestellungen eingesetzt, unter anderem durch das von der Freiherr vom Stein-Gesellschaft initiierte Projekt „Kommunale Gebiets- und Funktionalreform“. Siehe dazu insbesondere „Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn 2009“ und die Habilitationsschrift von Sabine Mecking, *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965-2000*, München 2012.

27 Dicke (wie Anm. 20), S. 247.

28 Sabine Mecking, *Neues Bürgerbewusstsein im Bürgerstaat?*

Staatliche Planung und bürgerschaftlicher Eigensinn am Beispiel von Nordrhein-Westfalen, in: *Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive*, hrsg. von Sabine Mecking, Paderborn 2009, S. 88.

29 So für den Kreis Borken: Dicke (wie Anm. 20), S. 372, S. 375.

Dort weitere Belege für Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.

30 Heermann (wie Anm. 24), S. 107.

31 So stellt Beatrix Pusch, *Die kommunale Neugliederung im Kreis Soest*, Paderborn 2003, S. 168 fest, dass die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogrammes nach 5 Jahren die Neugliederung bereits akzeptiert haben. Die Beteiligung lag hier bei 0,2 Prozent. Anders z. B. im Kreis Lüdinghausen, in dem insgesamt 16,1 Prozent für das Volksbegehren stimmten, darunter z. B. 49,3 Prozent in Bockum-Hövel. (Mitteilung Kreisarchiv Coesfeld, 24.02.2015)

32 Adalbert Leidinger, *Die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassender Überblick*, in: *Der Landkreis 45* (1975) S. 467-470.

Zitat S. 467. Leidinger war von 1968 bis 1992 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages NRW.

33 Seele (wie Anm. 19), S. 70.

34 So entstanden z.B. die Kreishäuser in Borken, Coesfeld, Schwelm, Heinsberg, Meschede, Detmold, Lüdenscheid, Recklinghausen und Warendorf.

35 *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Eine Einführung in die Probleme der politischen Willensbildung in den Gemeinden*, hrsg. von Oscar W. Gabriel, Königstein 1979, S. 150.

36 Unruh (wie Anm. 11), S. 60.

37 Ernst Pappermann (u.a.), *Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis.*

Exemplarische Erläuterung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Köln 1976, S. 2.

38 Leidinger, *Gebiets- und Verwaltungsreform* (wie Anm. 15), S. 39.

KREISE UND LANDRÄTE BEHAUPTEN DIE
KOMMUNALE HANDLUNGSFREIHEIT – JÜNGSTE GESCHICHTE DER
NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN KREISE 1990-2016

Martin Klein und Kai Friedrich Zentara

1 Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf zwei wesentliche Entwicklungen der Kreisgeschichte der letzten 25 Jahre. Eine ausführliche Darstellung der Verbandsgeschichte des Landkreistages NRW für den Zeitraum bis 1997 enthält die Jubiläumsschrift zum 50-jährigen Bestehen des Landkreistages NRW: Franz Möller/ Joachim Bauer (Hrsg.), *Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1947-1997*, Köln 1997. Die jüngste Verbandsgeschichte ist Schwerpunkt einer Abhandlung von Martin Klein, *60 Jahre Landkreistag NRW 1947-2007*, in: *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 2007*, S. 262-285; vgl. ferner Thomas Kubendorff, *Ansprache aus Anlass der Feier des 65jährigen Bestehens des Landkreistages NRW am 14. 9. 2012 in der Stadthalle Soest*, dokumentiert in: *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 10/2012*, S. 332-337.

2 Hans-Uwe Erichsen, *Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2. Auflage, Siegburg 1997, S. 37ff.; Ewald Franzmann, *Der Kreis in Nordrhein-Westfalen – von der „Doppelspitze“ zum „richtigen“ Landrat*, in: *Hochsauerlandkreis – Der Landrat, Werden / Wachsen / Wirken. Vom Wandel der Zeit – Kreisverwaltungen im Hochsauerland von 1817 bis 2007* (Hrsg.) , 109-118.

3 Vgl. zu den Aufgaben, dem Bestellungsverfahren etc. §§ 37f. *Landkreisordnung Nordrhein-Westfalen 1953*.

4 Vgl. Herbert Schnoor, *Anmerkungen zur neuen Kommunalverfassung*, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 1996*, S. 281-285.

5 Vgl. Alexander Schink, *Hauptamtliche Landräte in den nordrhein-westfälischen Kreisen - eine Zwischenbilanz*, in: *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 2002*, S. 144-151, S. 145f.; Anne-Kathrin Lingk, *Die Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung 1999*; Klaus Schulenburg, *Direktwahl und kommunalpolitische Führung. Der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen*, Basel u. a.1999; Janbernd Oebbecke, *Die neue Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen*, in: *Die öffentliche Verwaltung 1995*, S. 701-709; Franzmann (wie Anm. 2), S. 111ff.

6 Horst Wallraff, *Vom preußischen Verwaltungsbeamten zum Manager des Kreises. Landräte und Landratsämter in den Kreisen Düren und Jülich von 1816 bis zur Gegenwart*, Düren 2004, S. 357.

7 Roland Schäfer, *Der Bürgermeister zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*, in: Jörn Ipsen/ Janbernd Oebbecke (Hrsg.), *Kommunalverfassung im Zeichen der Eingleisigkeit*, Osnabrück 2002, S. 80-81.

8 Insgesamt hatten 21 der 1999 gewählten Landräte Verwaltungserfahrung; Schink (wie Anm. 5), S. 149.

9 Vgl. etwa die Festrede der Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen Carina Gödecke aus Anlass der Feier des 65-jährigen Bestehens des Landkreistages NRW am 14. 9. 2012 in der Stadthalle Soest, dokumentiert in: *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 10/2012*, S. 338-342, S. 340.

10 Schink (wie Anm. 5), S. 147f.

11 Im Landkreis Hameln-Pyrmont, der in Niedersachsen an der Landesgrenze zu Nordrhein-Westfalen liegt, wurde der Landrat Rüdiger Butte am

26. 4. 2012 von einem aufgebrachten Bürger erschossen.

Vgl. <http://www.haz.de/Nachrichten/Der-Norden/Uebersicht/War-die-Bluttat-von-Hameln-kaltbluetig-geplant> (Zugriff 13. 10. 2015).

12 Im Rhein-Kreis Neuss wurde am 26. 9. 2012 eine Mitarbeiterin des Jobcenters von einem „Kunden“ erstochen. Vgl. <http://www.rp-online.de/thema/jobcenter-mord/> (Zugriff 13. 10. 2015).

13 Janbernd Oebbecke, *Das Konnexitätsprinzip - Nutzen und Probleme*, in: *Der Gemeindehaushalt 2014*, S. 193-197; Cornelia Jäger, *Der Tatbestand der Konnexitätsregelung der Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart 2014.

Abb. Heinrich Friedrich Karl Reichsfreier vom und zum Stein © LWL-Museum für Kunst und Kultur (Westfälisches Landesmuseum), Münster



Hätte vom Stein schon unsere Idee* gehabt, wären auch wir jetzt 200 Jahre alt ...

* – einer Selbsthilfeeinrichtung von Kommunen für Kommunen für einen Versicherungsschutz, der sich ausschließlich am Bedarf kommunaler Risiken orientiert –

Seit 200 Jahren nehmen die Kreise im Rheinland und in Westfalen ihre Aufgaben
im Dienste der Bürgerinnen und Bürger eigenverantwortlich wahr.
Seit über 100 Jahren stehen wir als zuverlässiger Partner an ihrer Seite.

GVV. Gewachsen aus Vertrauen.



GVV-Kommunalversicherung VVaG
Aachener Straße 952-958
50933 Köln
Telefon 0221. 48930
www.gvv.de

**Wir fördern
das Gute in NRW.**

Herzlichen Glückwunsch von der NRW.BANK –
seit 183 Jahren an der Seite der rheinischen und
westfälischen Kreise, Städte und Gemeinden.

**Nicole Grüttner, erfolgreich in der kommunalen Quartiersentwicklung
dank der Fördermittel der NRW.BANK**

Wenn Verantwortung aktiv gelebt wird, werden aus kommunalen Projekten große Erfolgsgeschichten für NRW. Die Finanzierung liefert die NRW.BANK, zum Beispiel mit Fördermitteln zur integrierten Quartiersentwicklung. Nähere Informationen erhalten Sie über das NRW.BANK Service-Center unter 0211 91741-4800 oder auf www.nrwbank.de/verantwortung



Der
Unterschied
beginnt beim
Namen

wir sind den **Menschen verpflichtet:**
50 Millionen Kunden mit 50 Millionen unterschiedlichen
Bedürfnissen. Deshalb verkaufen wir nicht einfach Finanzprodukte, sondern
erklären sie so, dass jeder sie versteht. Da, wo unsere Kunden
sind, da sind auch wir zu Hause. Deshalb bieten wir nicht
nur Sicherheit
für ihr Geld, sondern

Unterstützung für die ganze Region.
Als Finanzierungspartner Nr.1 fördern wir das Wachstum des
Mittelstands und einen Großteil der Existenzgründungen
in Deutschland: Das sichert Arbeitsplätze. Wir entwickeln
die Lösungen
von morgen, weil wir

an Sie und die **Zukunft** glauben. Schon heute haben wir
zum Beispiel die meistgenutzte **Finanz-App**. Erleben
Sie den Unterschied. Bei Ihrer Sparkasse vor Ort und
auf www.sparkasse.de
wenn's um Geld geht - **Sparkasse**

Entdecken Sie mehr Unterschiede bei Ihren Sparkassen in NRW oder auf sparkasse.de

IMPRESSUM

Herausgeber:

Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
Telefon: 0211/30 04 91-0
Telefax: 0211/30 04 91-660
E-Mail: post@lkt-nrw.de
www.lkt-nrw.de

Redaktion:

Arbeitskreis der nordrhein-westfälischen Kreisarchive (AKKA)
Dr. Claudia Maria Arndt, Archiv des Rhein-Sieg-Kreises
Wilhelm Grabe, Stadt- und Kreisarchiv Paderborn
Dr. Stephen Schröder, Archiv im Rhein-Kreis Neuss

Koordination:

Dr. Kai Friedrich Zentara, Hauptreferent Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Autoren:

Dr. Claudia Maria Arndt, Archiv des Rhein-Sieg-Kreises
Wilhelm Grabe, Stadt- und Kreisarchiv Paderborn
Dr. Martin Klein, Hauptgeschäftsführer Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Tillmann Lonnes, Kulturdezernent Rhein-Kreis Neuss / Vorsitzender des AKKA
Gabriele Mohr, Kreisarchiv Rhein-Erft-Kreis
Beatrix Pusch, Kreisarchiv Soest
Dr. Hansjörg Riechert, Kreisarchiv Lippe
Dr. Stephen Schröder, Archiv im Rhein-Kreis Neuss
Dr. Kai Friedrich Zentara, Hauptreferent Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Für die Inhalte der Beiträge sind die Autoren verantwortlich.

Konzeption und Gestaltung:

A Q U A
Werbeagentur
Sandstrasse 14
40627 Düsseldorf
Telefon: 0211/92 93 22-8
www.aqua-werbeagentur.de



Die Karte wurde vom Katasteramt des Rhein-Kreises Neuss erstellt. Sie dokumentiert die Kreisgrenzen im Bundesland Nordrhein-Westfalen mit Stand vom 1. Oktober 2013. Als Quelle für die Verwaltungsgrenzen fungierte das digitale Datenmaterial der Bezirksregierung Köln, Geobasis NRW.

