



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

# Landkreise, Landkommissariate und ihr langer Weg zum Landkreistag



Schriften  
des Deutschen  
Landkreistages

Band 133  
der Veröffentlichungen  
des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Redaktion:

Deutscher Landkreistag  
Berlin  
DLT-Pressestelle

ISSN 0503-9185



# Landkreise, Landkommissariate und ihr langer Weg zum Landkreistag

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages  
und Vorstand des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise, Berlin  
Vizepräsident der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Münster





Die Jahre 2016, 2017 und 2018 sind für viele Landkreise in Deutschland, aber auch für den Landkreistag Jubiläumsjahre:

1816 wurden preußische Kreise in Westfalen und in den Rheinprovinzen gebildet. 1818 erfolgte die Bildung von Landkommissariaten im Baiern zugefallenen Rheinkreis, der heutigen Pfalz. Nach einer erneuten Ausdehnung Preußens wurden 1867 preußische Kreise in den Provinzen Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau gebildet; auch wurde in diesem Jahr eine Amts- und Kreisverfassungsverordnung für die Provinz Hannover, in der eine flächendeckende Kreisbildung erst 1885 erfolgen sollte, erlassen.

Am 8.9.1916 wurde schließlich im Preußischen Abgeordnetenhaus in Berlin der Verband der Preußischen Landkreise als Vorläufer des Deutschen Landkreistages gegründet.

Aus diesen Anlässen sind verschiedene Veranstaltungen durchgeführt worden und mehrere Publikationen erschienen. Die einschlägigen Beiträge aus der Zeitschrift: „Der Landkreis“ werden in diesem Band zum Jahreswechsel 2017/2018 noch einmal gebündelt vorgelegt.

Schon jetzt ist darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2022 erneut Anlass zur Rück Erinnerung besteht. Es ist dann des 200. Todestages des Staatskanzlers *Hardenberg* am 26.11.1822 ebenso zu gedenken wie des 150. Jahrestages der Verabschiedung der als „Magna Charta des preußischen Volkes“ bezeichneten Preußischen Kreisordnung vom 13.12.1872 und der 100. Wiederkehr der Bildung des Deutschen Landkreistages in München am 7.9.1922 und der 75. Wiederkehr der Wiedergründung des Deutschen Landkreistages nach der 1933 erfolgten Zwangsauflösung am 10.2.1947 in Höchst.

Wir wünschen viel Freude beim Rück erinnern, das immer auch Blicke in die Zukunft ermöglicht.

Berlin zum Jahreswechsel 2017/18



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

	Seite
<i>Friedrich der Große</i> und die landrätlichen Creyße	5
<i>Steins</i> Scheitern bei der Schaffung einer Verfassung der Crayßstände	8
<i>Hardenbergs</i> Konzept einer wohlwollenden Beamtendiktatur	17
Warum gratuliert <i>Stein</i> nach <i>Hardenbergs</i> Tod „der preußischen Monarchie zu diesem glücklichen Ereignis“?	21
Der lange Weg zur Entstehung von Selbstverwaltung in den Landkommissariaten des Rheinkreises	30
<i>Bismarcks</i> ambivalentes Verhältnis zur „Magna Charta des preußischen Volkes“	41
Baden-Baden, 22.9.1867: „Wir <i>Wilhelm</i> , von Gottes Gnaden König von Preußen, verordnen: Die Provinz Schleswig-Holstein wird in zwanzig Kreise geteilt“	51
Entwicklung der Kreisaufgaben im langen 19. Jahrhundert bis zum Großen Krieg	61
100 Jahre Landkreistag – ein Rückblick zum Jubiläum	69
Liegenschaften des 1933 ausgeschalteten Landkreistages in Berlin und Potsdam	75
„Ich bitte Sie, es mir nicht zu verübeln, wenn ich die Art etwas kritisch beurteile“	80
DLT-Präsidenten, Vizepräsidenten, Hauptgeschäftsführer und Beigeordnete seit 1947	86

## Friedrich der Große und die landrätlichen Creyße

### A. Creyße in den brandenburgischen Territorien

Der Ursprung der Kreise liegt neben einzelnen Erscheinungsformen in Böhmen weit vor der Entstehung moderner Staaten in der Mark Brandenburg<sup>1</sup>. Dort gelang es der märkischen Ritterschaft aufgrund ihrer starken wirtschaftlichen und politischen Position, Mitte des 16. Jahrhunderts die Zustimmung des Kurfürsten zu erzwingen, neben seinen ständigen Hofräten auch Landräte zu berufen, ohne deren Rat und Bewilligung er in Zukunft keinerlei Rechtsverpflichtungen einzugehen versprach, ohne dass damit flächendeckend eine feste Gewohnheit oder gar ein Anspruch einzelner „Creyße“ begründet wurde.<sup>2</sup> Das Wort „Creyßerverfassung“ stammt ebenfalls aus dieser Zeit und bedeutet eine räumlich begrenzte Verteidigungsgemeinschaft („des Creyßes selbstens defension“), in der der Charakter des alle Stände miteinander verbindenden, die Ausbildung eines Dualismus zwischen Fürst und Ständen verhindernden, Land und Leute umfassenden „Creyßes“ zum Ausdruck kommt.

Im Laufe des 17. Jahrhunderts bildete sich dann in der Mark Brandenburg mit der Kreisverfassung eine Administrationsform der Ritterschaft auf dem platten Land heraus, zu der es im ganzen Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation nichts Vergleichbares gab. Die Bestellung von Landräten aus ihrer Mitte und die Einbeziehung und Repartierung der Steuern im kreislandschaftlichen Rahmen waren ihr, der Ritterschaft, zugesichert. In der Mitte des 17. Jahrhunderts erhielten die märkischen Creyße als administrative Bezirke feste Grenzen. Die Creyße waren genossenschaftliche Sprengel, deren Begrenzung geografische und häufig auch aus der Kolonisationszeit herrührende politische Gründe hatte. Ausschlaggebend war ein engeres Zusammenhörigkeitsgefühl sozial und rechtlich gleichgestellter adeliger Nachbarn, die sich selbst als „Verwandte“ betrachteten und auch bezeichneten<sup>3</sup>.

Die Repräsentanten der Creyße verstanden sich als Diener ihres Fürsten und handelten entsprechend. Zugleich bildeten sie politische Verbände und leisteten durch ihre politische Tätigkeit der Ausbildung einer zentralistischen und bürokratischen Staatsverfassung mit Erfolg Widerstand. Dadurch prägte sich in der Kreisverfassung – in fundamentalem Gegensatz zu den Städten – eine Form der Selbstverwaltung heraus, der die Vorstellung eines Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft fremd war, was nicht zuletzt in der fortdauernden Tradition des Lehnverbandes begründet war, der das persönliche Treueverhältnis von Lehnherrn und Lehnsman umschloss und deshalb einen Dualismus zwischen beiden nicht aufkommen lassen konnte.<sup>4</sup>

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin



Die Hauptaufgabe der märkischen Creyße bestand zunächst im Ausbau der Verkehrsverbindungen auf dem Lande, aber auch zwischen Stadt und Land. Bereits zur Zeit des 30-jährigen Krieges **traten** allerdings die **Städte aus dem Creyßen als „bezirkter Landschaft“ heraus**. Bereits 1653 wurde die nicht zuletzt vom Landesherren geförderte **soziale Trennung von Stadt und Land** im Landtagsrezess bestätigt. Seit dem 17. Jahrhundert wurden die Creyße als Bezirke für Steuerverwaltung und Polizei immer stärker mit der fürstlichen Verwaltung verbunden, sodass in den Creyßen auch unter sich gänzlich verändernden Verhältnissen eine Tradition der Mitverantwortung für den engeren Bereich wie für das gemeine Ganze erhalten blieb. Am 27.6.1702, also kurz nach Annahme des Titels eines Königs in Preußen durch *Kurfürst Friedrich III.* von Brandenburg, gewährte dieser als König *Friedrich I.* sämtlichen „Landes-Directores und Commissarii der Chur Mark Brandenburg“ einheitlich den Titel: „Landrat“.

### B. Kreisbildungen *Friedrich des Großen* in Schlesien, Preußen, Kleve und der Mark

Während der 46-jährigen Regierungszeit *Friedrichs des Großen* von 1740 bis 1786 wurde fast das ganze – sich vergrößernde – Staatsgebiet in Kreise gegliedert, wobei dies in den mittleren Provinzen stets in Übereinkommen mit den Ständen erfolgte. 1776 bestätigte der König der Ritterschaft jedes Kreises der mittleren Provinzen das Präsentationsrecht von zwei bis drei „tauglichen Subjekten“ zur Besetzung der Landratsstelle. *Friedrich II.* war wie bereits sein Vater, der Soldatenkönig, erfolgreich bestrebt, neben dem antifeudalen Beamtentum auch den Adel sowohl durch die Armee als auch im Zivildienst zu einer festen Stütze zu machen. Diesbezüglich kam dem **brandenburgischen Landrat** eine Schlüsselstellung zu. Dieser genoss aufgrund der kurmärkischen Kreisverfassung eine **erhebliche Unabhängigkeit**. Die von der Krone anerkannte und von den Kreisständen gewünschte Stellung des Landrats, die ihm im Vergleich zu allen anderen Amtsträgern seiner Zeit ein Alleinstellungsmerkmal verlieh, kommt im Tenor seiner Bestellung zum Ausdruck, bei der

nicht nur Pflichten im Verhältnis zum König zum Ausdruck gebracht wurden, sondern es auch hieß, dass der Landrat

„des Königs und des Kreises Nutzen überall suchen und befördern, den Landes- und Kreiszusammenkünften jedes Mal mit beiwohnen und sich bei den Kontributionsanlagen und allen anderen Dingen nach des Kreises Verfassung richten solle“.<sup>5</sup>

Auch zur Zeit *Friedrich des Großen* bildeten die Städte als königliche Verwaltungsbezirke staatliche Exklaven in einem vom genossenschaftlich-ständischen Prinzip getragenen Kommunalverband Kreis. Da der vom Landrat verwaltete Kreis nicht nur eine landschaftliche, sondern auch eine administrative Einheit darstellte, hat man bei der verwaltungsmäßigen Neueinteilung des preußischen Staates auf die alten Grenzen Gewicht gelegt.

Das **Landratsamt** wurde von *Friedrich dem Großen* – mit Ausnahme von Ostfriesland und Moers – **in allen Provinzen der Monarchie eingeführt**, aber nicht überall mit einer Kreisverfassung wie in der Mark Brandenburg verbunden.

Im Österreich abgerungenen **Schlesien** wurde dagegen trotz des vielfach noch österreichisch gesinnten katholischen Adels 1741 die Kreisverfassung mit **48** landrätlichen **Kreisen** eingeführt, wobei geregelt wurde, dass – wie auch in den übrigen Gebieten – kein Kreis allzu groß sein sollte,

„sondern füglich von einem Landrat, einem Einnehmer, zwei Ausreutern oder Landdragonern bestritten werden könne“.

Auch in **Ostpreußen** wurde die Provinz in **zehn Kreise** gegliedert, es wurden dort jedoch keine Kreistage eingerichtet. Die Kreise in Ost- wie später auch in Westpreußen waren königliche Behörden und damit lediglich Bezirke der allgemeinen Landesverwaltung, deren Landräte vom König eingesetzt wurden. Dies war die Reaktion *Friedrich des Großen* darauf, dass die Provinz Ostpreußen im Siebenjährigen Krieg der russischen Zarin *Elisabeth* gehuldigt hatte.

Bereits zu Beginn des 17. Jahrhunderts kamen das **Herzogtum Kleve** und die **Grafschaft Mark** in den Besitz des Kurfürsten von Brandenburg. Der Große Kurfürst vereinigte diese Gebiete später vollständig mit Brandenburg. Kreise wurden dort zunächst jedoch nicht errichtet. Auch *Friedrich II.* konnte sich für das Amt des

<sup>1</sup> Dazu ausf.: von Unruh, *Der Kreis*, 1964, S. 23 ff.

<sup>2</sup> Vom *Freiherrn vom Stein* wurde das Wort: „Crayße“ geschrieben.

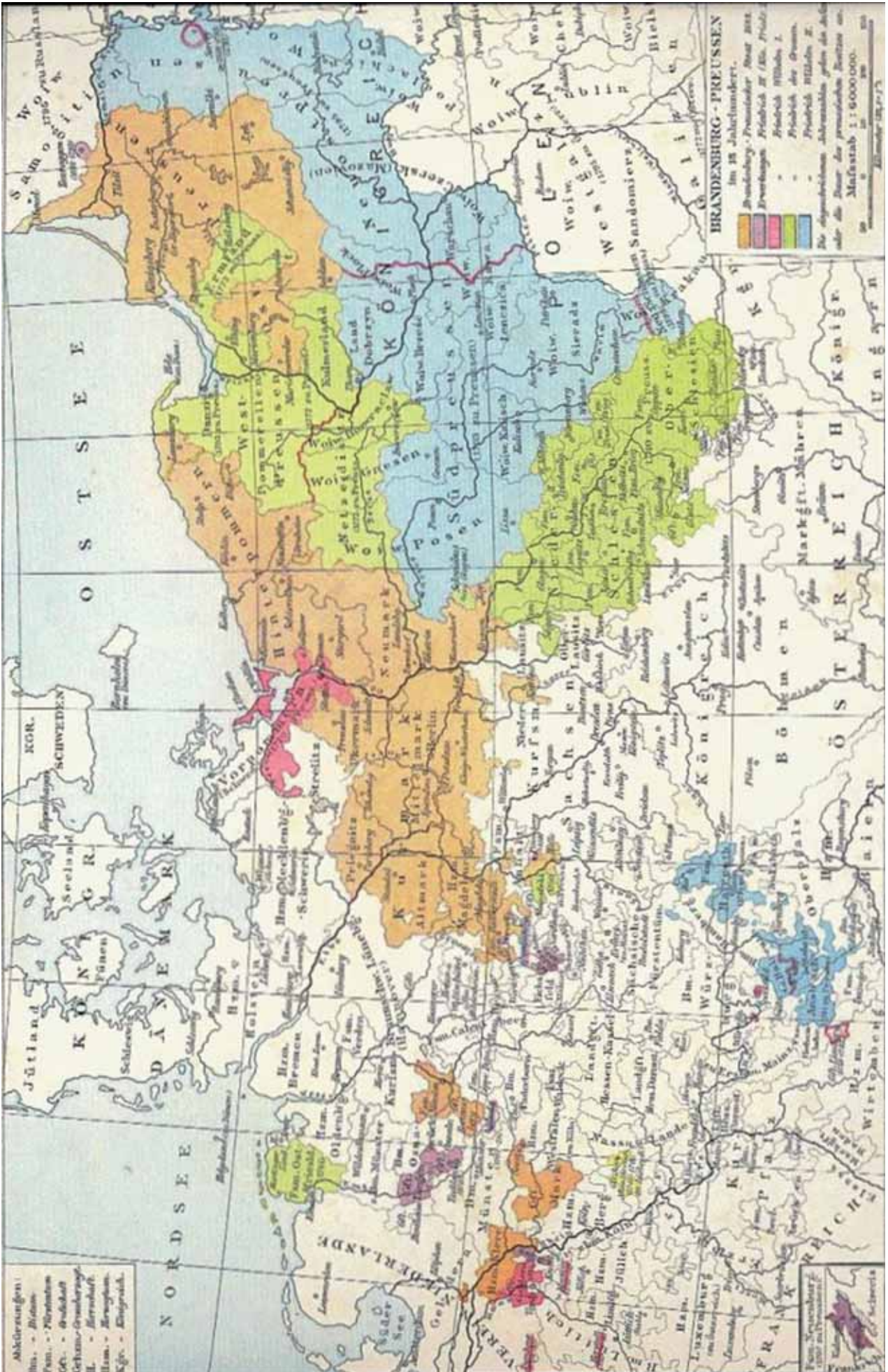
<sup>3</sup> von Unruh (Fn. 1), S. 29.

<sup>4</sup> Dazu ausf.: von Unruh (Fn. 1), S. 29 f.

<sup>5</sup> Dazu näher: von Unruh (Fn. 1), S. 51 ff.



Abb. 1: Preußen zur Zeit Friedrichs des Großen





Landrats und die Kreisrepräsentation nur eine adelige Körperschaft vorstellen. Da *Friedrich der Große* dem westlichen Adel misstraute, wurden nach der **1753** dennoch erfolgenden **Bildung der Kreise Kleve, Wesel, Emmerich, Hamm, Hörde, Weter** und **Altena** die Anweisung getroffen, pensionierte Offiziere mit dem Landratsamt zu betrauen. Wegen der zunächst oppositionellen Haltung gegenüber der Krone wurde hier wie in Ostpreußen eine Repräsentation der Kreise nicht geschaffen.

## C. Aufgaben des Landrats

Zur Zeit *Friedrich des Großen* zählten zu den Aufgaben des Landrats

- Steuersachen und Kontributionsverwaltung,
- Sorge für die durchmarschierenden Truppen und
- Conservation der Untertanen insbesondere durch Schutz der Bauern.

Dabei hatte der Landrat „zu leiten und zu ordnen, zu beaufsichtigen und zu mahnen, zu berichten und zu kontrollieren“ – er hatte indes keine eigene uneingeschränkte Polizeistrafgewalt.

Dass wir uns im Zeitalter des monarchischen Absolutismus befinden, kommt u. a. darin zum Ausdruck, dass seinerzeit die Landräte

- im Mai jedes Jahres über den voraussichtlichen Stand der Ernte zu berichten hatten,
- die militärischen Belange vor allem bei Märschen von Regimentern und Veränderungen von Garnisonen, der Quartierzuweisung, der Fouragelieferung und bei Vorspannstellung im Auge zu haben und zu sichern hatten,
- aber auch Kinder und Gesinde zum Spinnen anzuhaltend, die Landwirtschaft zu fördern und
- zu alledem das Kreisgebiet zu bereisen hatten. Dabei hatten sie darauf zu sehen,

„dass die Untertanen und ihre Kinder die langen Abende im Herbst und im Winter nicht mit Faulenzen zubringen, sondern wie in anderen Provinzen auf Spinnen und Weben verwenden mögten, um sich dadurch überhaupt zu mehr Fleiß zu gewöhnen, wobei die Landräte ihr hauptsächlichstes Augenmerk dahin gerichtet sein müssen, den Landmann zu guter Ordnung in der Ökonomie, Feld- und Gartenbau, auch Viehzucht zu animieren, auch dazu Anweisung zu geben.“

Dabei hatten die Landräte „die Angelegenheiten mit allem ersinnlichen Fleiße und treupflichtig jedes Mal mit der äußersten Promptitude zu besorgen“. *Friedrich II.* war überzeugt, dass

„die **Faulheit der kurmärkischen Untertanen** die einzige Ursache sei, weshalb dieselben sich in ärmlichen Umständen befänden und bei den Kreiskassen um Vorschüsse nachsuchten. Da sie zu keinen Nebenhandierungen treiben wollen, allein auf den Ackerbau sähen, sich allein aus den Scheunen und aus dem Mehlsack ernähren woll-



© Deutsches Historisches Museum, „Der König überall“ von Robert Warthmüller (1886).

ten, den Garten- und Kartoffelbau nicht achten, woraus sie doch den größten Teil des Winters für ihre Nahrung mitnehmen sollten, so hätten sie **beständige Unterstützung nötig**. Es fehle nicht an heilsamen Verordnungen für die Änderung dieser Lage der Untertanen. Es fehle aber an **Landräten** und Beamten, die den Untertanen bei der diesen mangelhaften Anlage die **gehörige Anleitung geben**. Es solle hierfür jeder Landrat der Kammer jährlich einen Wirtschaftsbericht abstellen. Darin solle auf Pflicht und Gewissen angezeigt werden, wie in jedem Kreise der Untertanen Nahrung, im Flachsbaum, Spinnen, Weben, Hopfenbau, der Viehzucht und anderen nützlichen Wirtschaftsstücken sich verbessert habe.“

Legendär sind die sog. **„Kartoffelbefehle“ Friedrichs des Großen** an die Landräte. Für Schlesien lautete das erste Schreiben vom 24. März 1756 wie folgt:

### „Circulare an sämtliche Landräte und Beamte wegen Anbauung der Kartoffeln

Es ist von uns in höchster Person in unseren anderen Provinzen die Anpflanzung der sog. Kartoffeln, als ein sehr nützlich und sowohl für Menschen als Vieh auf sehr vielfache Weise dienliches Erd-Gewächse, ernstlich anbefohlen. Da Wir nun bemerkt, daß man sich in Schlesien mit Anziehung dieses Gewächses nicht sonderlich abgibt; als [darum] habt ihr denen Herrschaften und Untertanen den Nutzen von Anpflanzungen dieses Erd-Gewächses begreiflich zu machen, und denselben anzuraten, daß sie noch dieses Frühjahr die Pflanzung der Kartoffeln, als einer sehr nahrhaften Speise, unternehmen müssen, besonders dadurch die armen Bauern und Untertanen in den Stand gesetzt werden, manchen Scheffel Korn mehr zu verkaufen, welchen sie sonst zum Brote anwenden müssen, mithin ihrer [ihnen] die Unterhaltung ihrer Familien, und Abführung ihrer praestandoren [Verpflichtungen] leichter fallen wird, indem diese Frucht bekanntermaßen sich sehr vermehrt, man auf gleichem Terrain von keinem Gewächse mehr, als den Kartoffeln gewinnen kann, wie dann auch die Domina [Gutsherren] und Untertanen finden werden, daß sie von der Erziehung dieses Erd-Gewächses, teils dadurch, daß sie solches selbst konsumieren, und dabei viel Getreide zu menagieren [sparen] im Stande gelangen, teils aber auch durch deren Verkauf und Führung zu Markte sehr guten Nutzen haben können, und müssen übrigens diejenige Örter, die zur Zeit noch mit gar

keinen Kartoffeln versehen, von andern Orten sich dergleichen zur Saat anschaffen.“

In einem zweiten für Schlesien bestimmten Schreiben vom 5. April 1757 wird vermerkt, dass es an „Kenntnis fehle, wie diese Kartoffeln anzupflanzen“ und wozu sie zu verwenden sind. Deswegen wird eine lange Anleitung gegeben über geeignete Böden, Bodenbearbeitung, Auspflanzen der Kartoffeln und Verwendung für die menschliche Ernährung sowie als Viehfutter. Beschrieben werden Mischbrot aus Kartoffelmehl und Roggen, Kartoffelpüree (noch ohne Milch), Kartoffeln als Beilage zu Fleisch, Gewinnung von Kartoffelstärke (für „Puder“ und die „besten Kuchen“) und für „arme Leute“ Pellkartoffeln mit Salz. Weiter heißt es:

„Wo nur ein leerer Platz zu finden ist, soll die Kartoffel angebaut werden, da diese Frucht nicht allein sehr nützlich zu gebrauchen, sondern auch dergestalt ergiebig ist, daß die darauf verwendete Mühe sehr gut belohnt wird. Übrigens müßt ihr es beym bloßen Bekanntwerden der Instruction nicht bewenden, sondern **durch die Land-Dracgoner und andere Creyßbediente Anfang May revidieren lassen**, ob auch **Fleiß bey der Anpflanzung** gebraucht worden, wie Ihr denn auch selbst bey Euren Bereysungen untersuchen müsset, ob man sich deren Anpflanzung angelegen seyn lasse.“

Wer „Misswuchs, Hagelschaden, Wasserschaden, auch Viehsterben und andere Unglücksfälle erlitten“, musste diese Fälle „noch vor Ablauf des Jahres, wenn alles noch in frischem Andenken ist, bei dem Landrate des Kreises melden und ein Attest beilegen, dass sich alles angebrachtermaßen verhalte.“ Dann konnte nach Untersuchung durch „den Landrat in loco“ mit einem Ausgleich gerechnet werden.

Man sieht: Der **Grundsatz des „Förderns und Forderns“** ist nicht erst von der rot-grünen Bundesregierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts erfunden worden. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

# Steins Scheitern bei der Schaffung einer Verfassung der Crayßstände

## A. Einleitung

Am 19.10.2015 sagte die Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, *Kathrin Göring-Eckardt*, im ARD-Morgenmagazin, ohne Widerspruch der Moderatorin zu ernten:

„Dresden, das ist vor allem die Frauenkirche, die ist wieder aufgebaut worden, nachdem die Nazis sie zerstört haben. Das, finde ich, ist das Symbol, an das man heute denken sollte.“

Bei Youtube ist diese Sequenz zu einem Renner geworden. Würde morgen jemand behaupten, durch die *Stein-Hardenberg*-schen Reformen sei die kommunale Selbstverwaltung in den Kreisen begründet worden, wobei die beiden Reformen zur Realisierung Hand in Hand gearbeitet hätten, würde dies bei Youtube kaum massenhafte Aufrufe auslösen, unabhängig von der Prominenz des solche Aussagen Tätigenden. Viele meiner kommunalnahen Gesprächspartner, Mitglieder der *Stein*-Gesellschaft, des Kuratoriums der Stiftung Schloss Neuhausen, aber auch Teilnehmer des DLT-Professorenengesprächs hätten diesen beiden Aussagen zugestimmt; völlig widersprochen hat ihnen jedenfalls niemand. Trotzdem wissen wir spätestens seit dem 50-jährigen Bestehen des Deutschen Landkreistages durch zahlreiche, in der Sache völlig einhellige Veröffentlichungen:

*Stein* hat die Städteordnung vom 19.11.1808 in dem nach Jena und Auerstedt verbliebenen Restpreußen durchgesetzt. An der Schaffung einer Verfassung der Crayßstände, die ihm sehr am Herzen lag, ist er vollständig gescheitert. Kreisbezogen hat *Stein* nüchtern gesagt realer gar nichts bewirkt, denn in den preußischen Kernlanden waren die Kreise schon vorhanden und funktionsfähig, bevor *Stein* die Berliner Bühne betrat.

*Hardenberg* lehnte *Steins* Gedanken der ehrenamtlichen Mitwirkung von Eigentümern an der Verwaltung komplett ab, dehnte die Kreisstruktur zwar auf die auf dem Wiener Kongress gewonne-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin



Zum *Stein*-Denkmal vor dem Preußischen Landtag erläutert *Heinz Duchhardt*, *Mythos Stein*, 2008, auf S. 82 f.: „An den Ecken des Postaments wurden vier allegorische Figuren platziert, die *Steins* vorzügliche Eigenschaften veranschaulichen sollten: die Vaterlandsliebe, die Energie, die Wahrheitsliebe und die Frömmigkeit. Die vier Seiten des Postaments veranschaulichen die Verwaltungsreform, die Städteordnung und das Oktober-Edikt, und zwar jeweils den Augenblick der Übergabe des jeweiligen Gesetzes- bzw. Verordnungstextes an den Monarchen. Auf dem Sockel werden jene Personen berücksichtigt, die zu *Steins* engster Entourage gezählt und seine Politik entscheidend mit befördert hatten: König *Friedrich Wilhelm III.*, Königin *Luise*, die Kaiser *Franz I.* und *Alexander I.*, die Brüder des Königs, *Dohna*, *Clausewitz*, *Arndt*, *Eichhorn*, *Rühle*, *Blücher*, *Gneisenau* und *Vincke*. Dass *Steins* Verhältnis zu König *Friedrich Wilhelm III.* längst nicht so ungetrübt war, wie das Denkmal assoziieren könnte, ist zur Genüge bekannt. Dass *Hardenberg* nicht in den Kreis der *Steins*chen Weggefährten aufgenommen wurde, hätte *Steins* – und wohl auch *Hardenbergs* – vollen Beifall gefunden. Wenn er mitzureden gehabt hätte, hätte er möglicherweise noch für die Berücksichtigung *Wilhelm von Humboldts* plädiert.“



Fotos: DLT

nen Provinzen aus – aber nur als vom historisch Überkommenen völlig losgelöste, nach funktionalen Gesichtspunkten gebildete obrigkeitliche Verwaltungsuntergliederungen der Provinzen und Regierungsbezirke. Die Unterteilungen der Westprovinzen in Kreise waren in der Tat „Zweckschöpfungen der Verwaltungskunst“ – die mit ehrenamtlicher Selbstverwaltung schlechterdings gar nichts zu tun hatten.

*Jens Bisky* hat in der Süddeutschen Zeitung vom 11.7.2009 unter dem Titel: „Unser Reformminister“ bezogen auf *Stein* die Frage aufgeworfen, ob dieser inzwischen statt als Mythos nicht vor allem als „Gerücht“ überlebe und folgende zugespitzte Kurzbewertung abgeben:

„*Stein* war nur 14 Monate in der entscheidenden Position des Reformministers gewesen, nach seinem Sturz musste er sich meist mit Denkschriften, Briefen und kleineren Intrigen begnügen. Frankophobie, ein pathetisches Deutschtum und die Städteordnung sicherten ihm Popularität und eine nach seinem Tode 1831 nur wachsende Faszinationskraft.“

Angesichts der weit verbreiteten Irrtümer soll im Folgenden auf die kommunalrelevanten Maßnahmen und Ideen *Steins* und *Hardenbergs* und ihr zunehmend von abgrundtiefer Hass zueinander geprägtes persönliches Verhältnis näher eingegangen werden. Wir sind es beiden, deren Denkmäler seit einigen Jahren Seite an Seite vor dem Preußischen Landtag in Berlin, dem Gründungsort des Landkreistages am 8.9.1916, stehen, schuldig, zumal ihre sonstigen Leistungen für den Wiederaufstieg Preußens nach Oktober 1806 berechtigter Anerkennung gebühren.

Bei der Dresdner Frauenkirche reicht demgegenüber der bloße Hinweis auf die Luftangriffe vom 13. und 14. Februar 1945 aus.

## B. Der Beginn der Verwaltungslaufbahnen *Hardenbergs* und *Steins*

Bereits zu Zeiten *Friedrichs des Großen* waren *Hardenberg* und *Stein* für Preußen tätig.





Grundfragen der kommunalen Selbstverwaltung diskutierten auf Schloss Neuhausen die Teilnehmer des DLT-Professorengesprächs 2013. Von der Schinkel-Kirche und dem Hardenberg-Mausoleum im Bildhintergrund ließen sich u. a. beeindrucken der frühere Chef des Bundespräsidialamtes Prof. Dr. Lothar Hageböling (2.v.l.), der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof (1.v.l.), der Verfasser der grundlegenden Schrift „Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip“ Prof. Dr. Reinhard Hendlar (1.v.r.) sowie die Prof. Dres. Joachim Wieland (Bildmitte), Christian Waldhoff (3.v.r.) und Friedrich Schoch (2.v.r.). Foto: DLT

## I. Hardenberg in Ansbach-Bayreuth

*Hardenberg* war am 31.5.1750 in Essenrode im heutigen Landkreis Helmstedt geboren worden, studierte bereits als 16-Jähriger Jura in Göttingen und später in Leipzig, wo er den etwas älteren *Johann-Wolfgang Goethe* kennenlernte. Von 1781 bis 1790 war er Geheimer Rat in Braunschweig-Wolfenbüttel, wo er und seine erste Frau *Christiane* ein turbulentes Privatleben führten. Nach seiner Scheidung von seiner ersten Frau und der Heirat der seinerzeitigen *Sophie von Lenthe* trat er als Leitender Minister in den preußischen Dienst zum Markgrafen von Ansbach-Bayreuth. Hier leitete er die sich angesichts der Zersplitterung des Staatsgebietes als sehr schwierig erweisende Eingliederung der Provinz als preußischer Minister.

Die beiden Fürstentümer Ansbach und Bayreuth gliederte *Hardenberg* mit Verordnung vom 1.2.1797 nach verwaltungstechnischen Prinzipien in zwölf Kreise, ohne dabei auf vorhandene historische Kommunalgrenzen Rücksicht zu nehmen. Auf dieses Organisationsprinzip wird beim Kreisedikt von 1812<sup>1</sup> und bei der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden vom 30.4.1815<sup>2</sup> zurückzukommen sein. Zudem vereinigte *Hardenberg* in diesen beiden Fürstentümern zum ersten Male Stadt und Land – französischen Verwaltungsmaximen folgend – im Kreis. Auch die innere Verfassung der Kreise wurde anders als in den übrigen Provinzen gestaltet: Von der Krone

wurden aus zwei Beamten (Kreisdirektor und Kommissar) bestehende Kollegialbehörden ernannt.

Außerdem setzte *Hardenberg* in Ansbach-Bayreuth bis 1798 eine grundlegende Verwaltungsreform u. a. mit der Bildung von vier Fachministerien für Inneres, Justiz, Krieg und Finanzen, assistiert u. a. von *Wilhelm von Humboldt*, um.

1798 wurde *Hardenberg* unter dem Vorwurf der Verschwendung nach Berlin beordert. Seine Selbständigkeit der Verwaltung Ansbach-Bayreuths wurde eingeschränkt; die Verwaltungsreform wurde zum Teil zurückgenommen und an den Stand im übrigen Preußen angepasst.

Am 14.4.1804 wurde *Hardenberg* dann allerdings von König *Friedrich Wilhelm III.* zum Minister für auswärtige Angelegenheiten ernannt, was er bis zum 31.3.1806 zum Teil neben, zum Teil anstelle von *Christian von Haugwitz* blieb. Ende März 1806 musste *Hardenberg* auf Drängen *Napoleons* als preußischer Außenminister zurücktreten.

## II. Stein in der Mark und in Kleve...

*Hardenbergs* Kollege als Minister für das Akzise-Zoll-, Kommerz- und Fabrikwesen war 1804 der um sieben Jahre jüngere, am 25.10.1757 in Nassau im heutigen Rhein-Lahn-Kreis geborene *Karl Reichsfreiherr von und zum Stein* geworden, der in diesem Jahr den Weg von Westfalen nach Berlin gefunden hatte.

*Stein* hatte ebenfalls seit seinem 16. Lebensjahr Jura und daneben Geschichte und Kameralwissenschaften studiert – und zwar ebenso wie vor ihm *Hardenberg* und später auch *Otto von Bismarck* in Göttingen. Anschließend absolvierte *Stein* – wie zuvor bereits *Hardenberg* – ein Praktikum beim Reichskammergericht in Wetzlar. Auf Bemühen seiner Mutter trat *Stein* 1780 in den preußischen Staatsdienst ein, was er selbst mit seiner Bewunderung für *Friedrich den Großen* und der Liberalität des preußischen Staates begründete, welcher keine Vorbehalte gegen Außenseiter kannte und ihm gute Anstellungsmöglichkeiten bot. Sein weiterer Werdegang bestätigte seine Berufswahl nachdrücklich. Bereits 1784 wurde der erst 27-jährige *Stein* mit der Gesamtleitung des Montanwesens in der Grafschaft Mark mit Sitz in Wetter an der Ruhr betraut. Ganz klaglos fand sich *Stein* zunächst allerdings nicht damit ab, in einer Region beginnen zu müssen, die seinerzeit häufig als „Stiefkind des friederizianischen Staates“ charakterisiert wurde. Schon bald erkannte er aber, dass und wie man aus einer strukturell insbesondere aufgrund des Bergbaus begünstigten Region, „einem Preußen zweiter Klasse“, ein Vorbild für den Gesamtstaat machen könne.

1787 wurde er zunächst Vizedirektor und sodann Direktor der Kriegs- und Domänenkammer für das Herzogtum Kleve und die Grafschaft Mark in Hamm, 1793 sodann Präsident der beiden Domänenkammern mit Dienstsitz in Kleve. 1796 schließlich wurde er auch verantwortlich für die Mindener Kriegs- und Domänenkammer und damit Oberkammerpräsident sämtlicher westfälischer Verwaltungsbehörden in Minden, wobei er aktiv die Reste der Ständeversammlung gegen die preußische Zentralverwaltung schützte.

Die von *Napoleon* diktierten territorialen Veränderungen im Westen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, insbesondere die Säkularisierung der geistlichen Territorien, billigte *Stein* ausdrücklich. Zwischen 1802 und seiner Berufung als Minister nach Berlin im Jahre 1804 leitete er im Auftrag der preußischen Zentralregierung die Eingliederung der geistlichen Herrschaften im Westfälischen in den preußischen Staat.

## III. ... und in Berlin

Nachdem auch *Haugwitz* im November 1806 nach dem bereits im März 1806 entlassenen *Hardenberg* um Entlassung gebeten hatte, bat *Friedrich Wilhelm III.* *Stein*, auch das Außenministerium zu übernehmen, um den Frieden mit Frankreich zu erreichen, obwohl *Stein* in einer Denkschrift vom 26./27.4.1806, also ein halbes

<sup>1</sup> Dazu *Henneke*, Der Landkreis 2016, Heft 5.

<sup>2</sup> Dazu näher *Henneke*, Der Landkreis 2016, Heft 5.

Jahr vor Jena und Auerstedt, heftige Kritik an der Politik des Königs und dessen Berater geäußert und insbesondere den Vorwurf erhoben hatte, dass der preußische Staat keine Staatsverfassung habe. Seinen Kollegen Außenminister *Haugwitz* bezeichnete er darin als einen „Mann ohne Wahrhaftigkeit, einen abgestumpften Wollüstling, schwelgend in sinnlichen Genüßsen jeglicher Art“, dessen Leben „eine ununterbrochene Folge von Verschrobenheit und Verworfenheit“ sei. Der Kabinettsrat für Militärfragen sei demgegenüber ein „eingeschränkter, ungebildeter Kopf von gemeinem Charakter und Denkungsart.“ Für die demütigende Lage Preußens hatte *Stein* in der Denkschrift den unentschlossenen und ideenlosen König verantwortlich gemacht.

*Stein* lehnte das mehrfache Angebot des Königs unter Hinweis auf den in der Vergangenheit das Amt wahrnehmenden *Hardenberg* sowie seine eigene mangelnde Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten schroff ab und übte zudem erneut scharfe Kritik an der Politik und dem verfassten Zustand Preußens. Sofern es keine Veränderung des Systems gebe, die die erste Bedingung der Rettung des Staates wäre, müsse er um seine Entlassung bitten. Der Personalvorschlag *Steins*, auf den König *Friedrich Wilhelm III.* nicht einging, ist ein Ausdruck dafür, dass *Stein* und *Hardenberg* sich im Winter 1806/07 so nahe standen wie sonst nie<sup>3</sup>.

#### IV. *Steins* erste Entlassung am 3.1.1807 wegen „respectwidrigen und unanständigen Benehmens“

Der durch die Reaktion *Steins* tief verstimmt König *Friedrich Wilhelm III.* entließ diesen am 3.1.1807. An diesem Tage richtete der König von Memel aus – dorthin war er mit seinem Gefolge vor *Napoleon* geflohen – einen Brief an den noch in Königsberg weilenden *Stein*, der mit der Ankündigung endet, dass, wenn *Stein* sein „respectwidriges und unanständiges Benehmen“ nicht schleunigst ändere, „der Staat keine große Rechnung auf Ihre ferneren Dienste machen“ könne. Der König führte in dem Schreiben an, dass er Vorbehalte gegen *Stein* gehabt habe, den er immer für exzentrisch und genialisch und für einen Mann gehalten habe, der nur seine eigene Meinung gelten lasse. König *Friedrich Wilhelm III.* beklagte, dass *Stein* die Annahme des Außenamtes in einem „bombastreichen Aufsätze“ verweigert habe, womit er ihn in große Verlegenheit gestürzt habe. Auf die königliche Ordre wegen Schaffung des Konseils und einer neuen Ressortverteilung habe *Stein* noch nicht einmal geantwortet. Wörtlich fährt König *Friedrich Wilhelm III.* in dem Brief fort:

„Aus allen diesem habe ich mit großem Leidwesen ersehen müssen, dass ich mich leider nicht anfänglich in Ihnen geirrt habe, sondern dass Sie

vielmehr als ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener anzusehen sind, der, auf sein Genie und seine Talente pochend, weit entfernt, das Beste des Staats vor Augen zu haben, nur durch Capricen geleitet, aus Leidenschaft und aus persönlichem Hass und Erbitterung handelt. Der gleichen Staatsbeamte sind aber gerade diejenigen, deren Verfahrensart an allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen wirkt“.



**GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE**

Das war's fürs Erste! *Stein* bat nach Erhalt dieses Briefes zutiefst gekränkt noch am Abend des 3.1.1807 um seine Dienstentlassung. Der König antwortete lakonisch:

„Da der Herr *Baron von Stein* unter gestrigem Dato sein eigenes Urteil fällt, so weiß ich nichts hinzuzusetzen“.<sup>4</sup>

*Stein* verließ sodann Königsberg, erreichte Anfang März 1807 wieder Berlin und reiste wenige Tage später nach Nassau weiter, wo er hoffte,

„durch den Einfluss des Klimas und den Gebrauch der Bäder seine erschütterte Gesundheit“ wieder herzustellen. Aber dabei beließ er es nicht; stattdessen bereitete er auch als Folge seiner tiefen Kränkung im Juni 1807 einen öffentlichen „Paukenschlag“ vor, die sogleich näher wiederzugebende Nassauer Denkschrift<sup>5</sup>.

Zwar wurde *Hardenberg* im April 1807 als Leitender Minister wieder mit allen inneren und äußeren Angelegenheiten betraut. Für Preußen liefen die Dinge in der Folgezeit dennoch immer schlechter. Für *Stein* auf seiner „Schmollburg“ Nassau schien die negative Entwicklung vorhersehbar gewesen zu sein. Er sprach von der gesunkenen Moralität der preußischen Nation und der „Schlaffheit, Trägheit und bis zur Verblendung gehenden Kurzsichtigkeit der Regierung“. An die Stelle von Verantwortung und Staatsklugheit seien Egoismus und Kurzsichtigkeit getreten, die sich nur um den Augenblick sorgten. Kurz um: *Stein* sah König *Friedrich Wilhelm III.* als Ausbund an Taten-, Prinzipien- und Führungslosigkeit sowie fehlender Menschenkenntnis an.<sup>6</sup>

#### C. Der Frieden von Tilsit und die Folgen

Nach dem Preußen demütigenden Frieden von Tilsit musste *Hardenberg* am 10.7.1807 als Leitender Minister erneut zurücktreten. Er wurde am 14.7.1807 von König *Friedrich Wilhelm III.* entlassen.

Der entlassene *Hardenberg* äußerte sich in seiner Rigaer Denkschrift vom 12.9.1807:

„Die Französische Revolution gab den Franzosen unter Blutvergießen und Stürmen einen ganz neuen Schwung. Alle schlafenden Kräfte wurden

geweckt, das Elende und Schwache, veraltete Vorurteile und Gebrechen wurden – freilich zugleich mit manchem Guten – zerstört“.

*Hardenberg* schlussfolgerte daraus, dass die revolutionären Kräfte so gewaltig, groß und so allgemein anerkannt und verbreitet seien, dass

„der Staat, der sie nicht annimmt, entweder seinem Untergange oder der erzwungenen Annahme derselben entgegensehen“

müsse.

*Hardenberg* war von der Tradition der Aufklärung geprägt und nahm die Prinzipien der Französischen Revolution und Anregungen der napoleonischen Herrschaftspraxis auf, wie er dies bereits in Ansbach-Bayreuth praktiziert hatte. Das heißt – worauf noch vertiefend einzugehen ist<sup>7</sup> – er war Etablierter und strebte eine Stärkung des Staates durch eine straffe und zentral organisierte Verwaltung an. Beides sollte ihn trotz gemeinsamer Ausgangspunkte grundlegend von *Stein* unterscheiden, der zentralistischen Bürokratien skeptisch gegenüberstand und dessen traditionalistischer Reformansatz für mehr Kollegialität in der Verwaltung und für Dezentralisierung eine Politik der „defensiven Modernisierung“ gegen *Napoleon* und die Prinzipien der Französischen Revolution verfolgte.

*Hardenberg* und *Stein* prägten in mehrfachem Wechsel nacheinander mit unterschiedlichen, sich bezogen auf die kommunale Selbstverwaltung sogar wechselseitig ausschließenden Reformansätzen die politische Richtung. Nach *Stein* und *Hardenberg* „vor Tilsit“ machte *Stein* hernach erneut den Aufschlag, wobei der im Juli 1807 entlassene *Hardenberg* *Steins* Rückkehr mit zäher Ausdauer betrieb. So schrieb er an *Stein*:

„Sie allein vermögen einen Staat zu retablieren und zu retten, dem Sie seit Ihrer Jugend gedient haben.“

Auf Drängen *Napoleons* und mit Unterstützung des sich nach Riga begebenden *Hardenberg* sollte *Stein* – trotz seiner unehrenhaften Entlassung im Januar 1807 – im Herbst 1807 erneut zum Staatsminister berufen werden, angesichts der Vorgesichte und der unveränderten Haltung *Steins* keine einfache Angelegenheit für *Friedrich Wilhelm III.* wie für *Stein* selbst. Angesichts der verzweifelten Lage ließ sich König *Friedrich Wilhelm III.* schließlich dazu

<sup>3</sup> *Stamm-Kuhlmann*, *Stein und Hardenberg, Reforme auf getrennten Wegen*: in *Duchhardt* (Hrsg.), *Stein. Die späten Jahre des preußischen Reformers 1815 – 1831*, S. 99 (99).

<sup>4</sup> *Zum Ganzen* ausf.: *Duchhardt*, *Stein. Eine Biografie*, 2007, S. 161 ff.

<sup>5</sup> Abdruck in *Botzenhart/Hubatsch* (Hrsg.), *Freiherr von Stein, Briefe und amtliche Schriften* (BuaS), Bd. II/1, 1959, Nr. 354, S. 380 ff. sowie in *Botzenhart/Ipsen* (Hrsg.), *Freiherr von Stein*, 2. Aufl. 1986, S. 109 ff.

<sup>6</sup> Dazu ausf.: *Duchhardt* (Fn. 4), S. 174 f.

<sup>7</sup> Dazu näher *Henneke*, *Der Landkreis* 2016, Heft 5.





Das Jahr 2007 war auch das Jahr des Gedenkens an den preußischen Reformers *Karl vom und zum Stein*, der 250 Jahre zuvor geboren worden war und 200 Jahre zuvor die „Nassauer Denkschrift“ verfasst hatte. DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* hielt als Präsidiumsmitglied der Freiherr vom Stein-Gesellschaft die Laudatio im *Steinschen Schloss* in Nassau.  
Foto: Robert Dieth

überreden, seinen Stolz und seine Bedenken gegen den willensstarken Minister hintanzustellen und ihm die Leitung aller inneren Angelegenheiten des Königreichs anzuvertrauen. Später sollte er allerdings erklären, er habe *Stein* nie geliebt, die öffentliche Meinung sei aber ganz zu dessen Gunsten gewesen und *Napoleon* habe ihm diesen Mann als eine allgemein geachtete Persönlichkeit empfohlen. Dem habe er nicht widersprechen wollen; das habe den Ausschlag gegeben<sup>8</sup>.

*Friedrich Wilhelm III.* machte schließlich also gute Miene zum unvermeidlichen Spiel, da es sich Preußens König in der „Zeit der schweren Not“ (*Günter de Bruyn*) nicht leisten konnte, nachtragend zu sein. *Stein* selbst musste allerdings von *Hardenberg* und anderen erst noch überzeugt und veranlasst werden, seinen Schmolzwinkel Nassau zu verlassen und den weiten Weg nach Memel auf sich zu nehmen. Der Entschluss dazu fiel ihm nach der Anfang 1807 erfolgten Kränkung durch König *Friedrich Wilhelm III.* nicht leicht<sup>9</sup>. Indes hatte er in der Sache selbst den Grund für seine Wiederberufung mit der im Juni 1807 verfertigten Nassauer Denkschrift gelegt.

## D. Steins Nassauer Denkschrift Juni 1807

In der Denkschrift *Steins*:

„Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie“<sup>10</sup>

stehen Gedanken über die Einbeziehung von Bürgern in die Verwaltung des Staates im Zentrum der Betrachtungen, um

„der Nation einen Anteil an der Geschäftsführung unter gewissen Einschränkungen und Bestimmungen“

zu geben. Daher besteht Einigkeit, dass *Steins* Gedanken zu den historischen Wurzeln des Prinzips kommunaler Selbstverwaltung gehören, wie es in Art. 28 Abs. 2 GG in den Sätzen 1 und 2 verfassungsrechtlich gewährleistet ist, auch wenn *Stein* selbst den Begriff der kommunalen Selbstverwaltung nicht verwendet<sup>11</sup>.

### I. Beteiligung von Eigentümern an der Verwaltung in den Kernprovinzen

In der Denkschrift wird die Idee der Beteiligung von Repräsentanten der Staatsbürger als notwendiges Mittel zur Regeneration des Staates vor allem auf die Kommunal- und Provinzial-Behörden einschließlich der Kreise bezogen. Der Zugang *Steins* ist dabei ein ganz praxisbezogener. Er geht von der Vielfalt der Organisationsformen aus, die sich insoweit in Preußen erhalten haben und fragt, welche von ihnen den Vorzug verdienen. Rundum verworfen wird das Modell einer Verwaltung, die allein in den Händen besoldeter Beamter ruht:

„In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landes-Kollegia drängt sich leicht und gewöhnlich ein Mietlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienst-Mechanismus, eine Unkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind und der die geringhaltigen sich entziehen. Ist der Eigentümer von aller Teilnahme an der Provinzial-Verwaltung ausgeschlossen, so bleibt das Band, das ihn an sein Vaterland bindet, unbenutzt; die Kenntnisse, welche ihm seine Verhältnisse zu seinen Gütern und Mitbürgern verschaffen, unfruchtbar; seine Wünsche und Verbesserungen, die er einsieht, um

Abstellung von Mißbräuchen, die ihn drücken, verhallen oder werden unterdrückt und seine Muße und Kräfte, die er dem Staat unter gewissen Bestimmungen gern widmen würde, werden auf Genüsse aller Art verwandt oder in Müßiggang aufgegeben. Es ist wirklich ungereimt zu sehen, daß der Besitzer eines Grundeigentums oder anderen Eigentums von mehreren Tonnen Goldes eines Einflusses auf die Angelegenheiten beraubt ist, den ein fremder, des Landes Unkundiger, durch nichts mit ihm in Verbindung stehender Beamter ohnbenutzt besitzt.

Man tötet also, indem man den Eigentümer von aller Teilnahme an der Verwaltung entfernt, den Gemeingeist und den Geist der Monarchie, man nährt den Unwillen gegen die Regierung, man vervielfältigt die Beamtenstellen und verteuert die Kosten der Verwaltung, weil man nur die Gehälter den Bedürfnissen und dem Stand der Beamten, die allein von der Besoldung leben wollen, angemessen bestimmen muss. Die Erfahrung beweist die Richtigkeit dieser Bemerkung und wollte man zum Beispiel die wichtigen Verrichtungen der Landräte besoldeten Offizianten aus der Klasse der Nicht-Eigentümer übertragen, so würde gewiß der den Landräten anvertraute Verwaltungszweig verteuert.“<sup>12</sup>

Demgegenüber überzeuge ihn seine Diensterfahrung – damit bezieht er sich insbesondere auf seine Jahre im Westfälischen –

„innig und lebhaft von der Vortrefflichkeit zweckmäßig gebildeter Stände, und ich sehe sie als ein kräftiges Mittel an, die Regierung durch die Kenntnisse und das Ansehen aller gebildeten Klassen zu verstärken, sie alle durch Überzeugung, Teilnahme und Mitwirkung bei den National-Angelegenheiten an den Staat zu knüpfen, den Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige zu geben, sie vom müßigen sinnlichen Genuß oder von leeren Hirngespinnsten der Metaphysik, oder von Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke abzulenken und ein gut gebildetes Organ der öffentlichen Meinung zu erhalten, die man jetzt aus Äußerungen einzelner Männer oder einzelner Gesellschaften vergeblich zu erraten bemüht ist.“<sup>13</sup>

Hinsichtlich der Städte kritisierte *Stein*:

„Die Städte besitzen zwar Wahl-Magistrate, die besoldet, permanent und mit dem Wahrecht versehen sind, sie haben aber alle den Nachteil der besoldeten Kollegien, und an ihrer Stelle würden von der mit Häusern und Eigentum angesessenen Bürgerschaft gewählte Magistrate, alle sechs Jahre erneuert, ohne Gehalt, errichtet.“<sup>14</sup>

*Stein* schlug im Detail vor:

„Die gewählten Magistrats-Personen erhielten ihre Betätigung vom Staat, der in den großen, über 3.000 Seelen habenden Städten zu besoldeten Stadtdirektoren aus drei von der Bürgerschaft präsentierten Subjekten wählte. Die Zahl

<sup>8</sup> von *Unruh*, *Der Kreis*, 1964, S. 155.

<sup>9</sup> *Hermann*, *Hardenberg. Der Reformkanzler*, 2003, S. 271.

<sup>10</sup> Wie Fn. 5.

<sup>11</sup> Dazu näher: *Henneke/Ritgen*, *DVBl.* 2007, 1253 (1255).

<sup>12</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (389).

<sup>13</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (389 f.).

<sup>14</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (391).



der Magistratsmitglieder richtet sich nach der Bevölkerung der Stadt, und ihnen sind noch Stadtverordnete oder Bürgerschafts-Deputierte beizuordnen.“<sup>15</sup>

Mit Blick auf die Kreise machte *Stein* vergleichbare Vorschläge:

„Mehrere Städte und Dörfer machen in der preußischen Monarchie einen landrätlichen oder steuerrätlichen Kreis aus. Bei neueren Organisationen hat man die Städte den landrätlichen Kreisen einverleibt und dem ganzen Bezirk einen gewählten Beamten, den Landrat, vorgesezt, eine nachahmenswerte Einrichtung.“<sup>16</sup>

*Stein* beschrieb sodann sehr ausführlich, dass die Verfassungen der Kreisstände, die dem Kreis vorstehen, bisher voneinander abwichen,

„so entsteht zum Beispiel im Clevischen die Absurdität, dass der Corpus des Adels nur aus einem einzigen Individuo besteht, das dirigiert, votiert, concludiert und nomine colectivo correspondiert.“<sup>17</sup>

*Stein* fordert stattdessen:

„An die Stelle der Bürokratie muss nicht eine kümmerlichen und schwachen Fundamenten beruhende Herrschaft weniger Gutsbesitzer errichtet werden, sondern es kommt die Teilnahme an der Verwaltung sämtlichen Besitzern eines bedeutenden Eigentums jeder Art zu, damit sie alle mit gleichen Verpflichtungen und Befugnissen an den Staat gebunden sind. Auf den Kreistagen erscheinen daher die adligen Gutsbesitzer und Deputierten, so aus den übrigen städtischen und bäuerlichen Kommunitäten gewählt sind.“<sup>18</sup>

*Stein* verfolgte mit der Einbeziehung bestimmter Bevölkerungskreise in die Erledigung öffentlicher Angelegenheiten verschiedene Zielsetzungen<sup>19</sup>. An erster Stelle zu erwähnen sind sicher die qualitativen Verbesserungen, die sich *Stein* in Bezug auf Effektivität und Rationalität der Aufgabenerfüllung versprach. Insoweit verweist er in der Nassauer Denkschrift auf die Kenntnisse des Eigentümers, „welche ihm seine Verhältnisse zu seinen Gütern und Mitbürgern verschaffen“, und die unfruchtbar blieben, wenn diese Bürger nicht an der Verwaltung beteiligt würden<sup>20</sup>. Umgekehrt vervielfältigte ihre Einbeziehung die Quellen der Erkenntnis „von den Bedürfnissen der bürgerlichen Gesellschaft“ und die Administration gewinne „an Stärke in den Mitteln ihrer Ausführung“.<sup>21</sup> In einem mit Blick auf die Städteordnung verfasstem Schreiben unterstreicht er sein Anliegen, durch die Mitwirkung der Bürger „mehr Sach- und Ortskenntnis, mehr tätiges Interesse für den verwalteten Bezirk und die verwalteten Personen in die Kollegien zu bringen, als durch die Zusammensetzung aus lauter Staatsdienern entsteht“, und stellt fest: „Sach-, Ort- und Personenkenntnis und lebhaftes Interesse an den Geschäften ist wichtiger als aller Formenkram“<sup>22</sup>.

Dabei ging es – was man in heutiger Zeit nachdrücklich herausstellen muss – *Stein* nicht um die Verwirklichung demokratisch-

egalitärer Beteiligungsformen. Zur Mitwirkung berechtigt, aber auch aufgefordert war vielmehr nur die sozioökonomische Elite der Eigentümer<sup>23</sup>. Andererseits wurde diese Teilhabe denkbar umfassend verstanden. Die Rolle der Eigentümer sollte sich nicht etwa auf den Bereich der Legislative oder eine bloße Kontrollfunktion beschränken. Sie sollten vielmehr unmittelbar an der Administration der Kommunen und Provinzen mitwirken<sup>24</sup>. Die „Teilnahme der ständischen Repräsentanten an der öffentlichen Verwaltung“ sei, wie *Stein* bei anderer Gelegenheit betonte, „auch auf die eigentliche Ausführung auszudehnen.“<sup>25</sup> Vor diesem Hintergrund hat es eine gewisse Berechtigung, *Stein* als den Schöpfer des politischen Ehrenamtes zu bezeichnen<sup>26</sup>.

Insbesondere vor dem Hintergrund eines von Auflösungserscheinungen bedrohten Staatswesens, wie es Preußen zu *Steins* Zeiten war, gewinnt neben dem Aspekt der Qualität staatlichen Handelns auch die Notwendigkeit einer stärkeren Identifikation der Bürger mit ihrem Gemeinwesen an Bedeutung. Deshalb maß *Stein* auch dem Umstand entscheidende Bedeutung zu, dass nach seiner Einsicht die gesellschaftlichen Kräfte durch „Teilnahme und Mitwirkung bei den National-Angelegenheiten an den Staat“ geknüpft werden könnten<sup>27</sup>. Andererseits töte man den „Gemeingeist“, wenn man den Eigentümer von aller Teilnahme an der Verwaltung entferne.<sup>28</sup> Durch die Mitwirkung der Eigentümer werde „der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden“ hergestellt.<sup>29</sup> Es geht mit anderen Worten darum, hoheitliche Entscheidungen mit dem Willen und den Anliegen der Bevölkerung abzustimmen.<sup>30</sup>

Schließlich ist nicht zu verkennen, dass *Stein* – als früherer Finanzminister in besonderer Weise mit den finanziellen Nöten des Staates vertraut – mit seinen Reformbemühungen auch auf eine Reduzierung der Verwaltungskosten durch Ausbau der ehrenamtlichen Tätigkeit abzielt. Tatsächlich nimmt dieser Aspekt in der Nassauer Denkschrift sogar einen breiten Raum ein. *Stein* selbst hält aber auch fest, dass dies „der weniger bedeutende Gewinn“ sei. Weit wichtiger ist ihm, dass die vorgeschlagene Mitwirkung bestimmter Bevölkerungsgruppen

„die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationallehre“

bewirken werde.<sup>31</sup> In diesem Satz liegt das Credo der Nassauer Denkschrift beschlossen.

„Der Formenkram und Dienst-Mechanismus in den Kollegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert und an seine Stelle tritt ein lebendiger, fortstrebender schaffender Geist und ein aus der Fülle der Natur genommener Reichtum von Ansichten und Gefühlen.“

Die Anzahl der gebildeten und verständigen Männer ist in allen Klassen der Einwohner in den alten Provinzen des preußischen Staates so groß, dass es an geschäftsfähigen, mit praktischen Kenntnissen ausgerüsteten Männern, die mit Erfolg dem ihnen angewiesenen Geschäftskreis vorstehen werden, nicht fehlen kann. Die Regierung, weit entfernt Ursache zu haben, über den Einfluss der Klasse der Eigentümer aus einer ruhigen, sittlichen, verständigen Nation etwas befürchten zu müssen, vervielfältigt die Quellen ihrer Erkenntnis von den Bedürfnissen der bürgerlichen Gesellschaft und gewinnt an Stärke in den Mitteln der Ausführung. Alle Kräfte der Nation werden in Anspruch genommen und sinken die höheren Klassen derselben durch Weichlichkeit und Gewinnsucht, so treten die folgenden mit verjüngter Kraft auf, erringen sich Einfluß, Ansehen und Vermögen und erhalten das ehrwürdige Gebäude einer freien, selbständigen, unabhängigen Verfassung.“<sup>32</sup>

## II. Zweifel bei den polnisch-preußischen Provinzen

Zweifel äußert *Stein* indes mit Blick auf die polnisch-preußischen Provinzen, die mit dem Frieden von Tilsit wenige Wochen später allerdings wieder verlorengehen sollten, sodass sich die Umsetzungsfrage der Denkschrift-Überlegungen dort zunächst nicht stellen sollte:

„Wir finden hier einen Adel, bei dem Veränderlichkeit, Leichtsin, Sinnlichkeit, Völlerei, Hang zu Ränken und Facienden herrscht, einen wenig

<sup>15</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (391 f.).

<sup>16</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (392).

<sup>17</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (392).

<sup>18</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (393).

<sup>19</sup> *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, S. 10 ff.

<sup>20</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (390).

<sup>21</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (395).

<sup>22</sup> Schreiben von *Stein* an Minister *Schroetter* vom 25.8.1808 in: Botzenhart/Hubatsch (Hrsg.), BuaS, Band II/2, Nr. 795, S. 834 (835).

<sup>23</sup> *Burg*, *Steins* „Nassauer Denkschrift“ und die preußische Kommunalverfassung, in: Duchhardt/Teppes (Hrsg.), Karl von und zum Stein: Der Akteur, der Autor, seine Wirkungs- und Rezeptionsgeschichte, 2003, S. 125 (126).

<sup>24</sup> *von Unruh*, Die Veränderungen der preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen, in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2, 1983, S. 399 (409).

<sup>25</sup> Schreiben von *Stein* an Minister *Schroetter* (Fn. 22), Nr. 795, S. 834 f.

<sup>26</sup> *von Unruh* (Fn. 24), S. 399 (401), unter Hinweis auf eine Feststellung von *Theodor Heuss*.

<sup>27</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (391).

<sup>28</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (391).

<sup>29</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (394).

<sup>30</sup> *Hendler* (Fn. 19), S. 12.

<sup>31</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (394).

<sup>32</sup> *Stein* (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (394 f.).

zahlreichen Bürgerstand, die meisten Städte unter dem Druck der Gutsherrn, der größte Teil der Nation, der Bauernstand, ohne Eigentum, ohne Freiheit, der Willkür seiner Erbherrn preisgegeben, in die tiefste Unwissenheit, Völlerei, Rohheit und Unreinlichkeit versunken, die Gewerbe unvollkommen, der Ackerbau unter dem Druck der Erbuntertänigkeit und der Willkür erliegend.“<sup>33</sup>

### III. Kernideen

Die Kernidee Steins für eine Staatsreform lag also nicht in der Gliederung der hoheitlichen Gewalt in Legislative, Exekutive und Judikative bei Beschränkung der Beteiligung von Volksvertretern an der Legislative, sondern in der Überwindung des Gegensatzes zwischen Staat und Gesellschaft durch verantwortliche Beteiligung von Vertretern der Bürger an der Administration der Städte, Kreise und Provinzen. Dabei hebt er insbesondere auf die nachahmenswerte Einrichtung der Kreisverwaltung vor allem im Hinblick auf den Landrat als gewählten Beamten ab<sup>34</sup>.

Die typische Kreisverfassung und ihre Funktionen, wie sie sich insbesondere in der Kurmark herausgebildet hatten, hatte Stein ebenso wie Hardenberg und die meisten anderen maßgeblichen Staatsreformer – vor Abfassung der Nassauer Denkschrift – noch nicht kennengelernt. Inwieweit Stein seinerzeit klare Vorstellungen von der Kreisverfassung und der Position der Kreise besaß, ist fraglich, da ihm unmittelbare persönliche Erfahrungen von dessen Funktion nicht zur Seite standen. Seine westfälischen Erfahrungen waren insoweit nicht typisch für die Kernprovinzen<sup>35</sup>. Auch wenn es Stein nicht um die Freiheit des Eigentümers vom Staat und um die Beschränkung von Staatsmacht, sondern um eine Einbindung der Eigentümer als sozioökonomische Elite in die staatliche Macht durch Selbst- und Mitverwaltung in öffentlichen Institutionen ging, war auch er von Gedanken der Französischen Revolution nicht unbeeinflusst und -beeindruckt. Der Entfaltung von Gemeingeist und Bürgersinn verdankten schließlich die französische Nation und Napoleon die Niederringung der inneren und äußeren Feinde<sup>36</sup>.

Die von Stein propagierte Selbst- und Mitverwaltung sollte also kein Instrument zur Beschränkung der Staatsgewalt sein. Vielmehr betrachtete Stein die kommunalen Organe als Mittel, dem Staat die Kenntnisse und Kraft einzelner seiner Angehörigen dienstbar zu machen. Der Bürger sollte nicht zur Teilnahme an den öffentlichen Geschäften herangezogen werden, um die Exekutive zu kontrollieren, sondern um selbst zu handeln und zu entscheiden und um auf diese Weise ein Staatsbewusstsein in weiten Teilen der Bevölkerung entstehen zu lassen<sup>37</sup>.

Stein ging dabei von einem egalitären Eigentümerbegriff aus, nach dem eine brei-

tere mittelständische Schicht von selbstständigen Kaufleuten, Handwerkern, Gewerbetreibenden, Beamten und Angehörigen akademischer Berufe den sozialen Kern städtischer Selbstverwaltung bildeten und dort das von Handwerkern und Kaufleuten geprägte Privilegiensystem ablösen sollten.

### IV. Kreisverfassung und ständische Schichtung auf dem platten Land

In den Kreisen waren es demgegenüber die Gutsbesitzer und Bauern, in deren Händen die Selbst- und Mitverwaltung liegen sollte. Zwischen diesen beiden tat sich indes in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht eine große Kluft auf. Im ostelbischen Preußen, auf dessen Raum der Staat nach Jena und Auerstedt und bei Abfassung der Nassauer Denkschrift zurückgedrängt war, stellten die grundherrlichen Verhältnisse starke soziale Hindernisse für eine Beteiligung der Bauern an der Selbstverwaltung, wie sie Stein anstrebte, dar. Stein betrachtete die ostelbische Grundbesitzeraristokratie mit deutlichen Worten als Hemmschuh für fortschrittliche Reformen<sup>38</sup>:

„Was kann man erwarten von den Einwohnern dieser sandigen Steppen, diesen pfiffigen, herzlosen, hölzernen, halbgebildeten Menschen – die doch eigentlich nur zu Corporalen und Calculators gemacht sind? Der Adel im Preußischen ist der Nation lästig, weil er zahlreich, größtenteils arm und anspruchsvoll auf Gehälter, Ämter, Privilegien und Vorzüge jeder Art ist. Eine Folge seiner Armut ist Mangel an Bildung. Diese große Zahl halbgebildeter Menschen übt seine Anmaßungen zur großen Last seiner Mitbürger in ihrer doppelten Eigenschaft als Edelleute und Beamte aus.“

Die starke ständische Schichtung Preußens auf dem platten Land erwies sich hartnäckig als besonderes Hemmnis. Daher musste vor Etablierung der Selbstverwaltung eine Überwindung alter ständischer Strukturen in Angriff genommen werden. Die Aufhebung der Gutsuntertänigkeit war eine unausgesprochene, aber selbstverständliche Voraussetzung der Überlegungen Steins zur Kreisverfassung. Ein erster behutsamer Schritt in diese Richtung war das sogleich zu behandelnde Oktoberedikt 1807.

Dennoch gab es bereits 1807 Anknüpfungspunkte für die Schaffung einer ländlichen Selbstverwaltung bei den Kreisen, die man mit von Unruh<sup>39</sup> zutreffend als die eigentlichen Kommunalverbände des platten Landes im Osten bezeichnet hat. Um den Kreis, seine kommunale und obrigkeitliche Organisation, um die Polizeiverfassung des platten Landes, hat es sich 1807 genauso wie bei jedem späteren Reformversuch in erster Linie gehandelt, doch fand man lange Zeit hindurch keinen Weg, die gewachsenen Formen weiterzuentwickeln<sup>40</sup>.

Wie Gordon Craig<sup>41</sup> hervorgehoben hat, war letztlich doch das alte Preußen der klar gegeneinander abgegrenzten Stände, welches von Krone, Heer und grundbesitzendem Adel beherrscht wurde, stärker und widerstandsfähiger, als Stein es sich vorgestellt hatte. Das galt erst recht nach 1813, als der Krieg die adligen Grundbesitzer wieder in den Sattel gehoben hatte. Craig<sup>42</sup> stellt fest:

„Sie triumphierten nicht nur über Napoleon, sondern auch über Stein. Als sie nach Hause ritten, hatte sich das alte Preußen rehabilitiert und die letzten Reformer wurden bald darauf aus dem Amt gedrängt.“

Trotz des Oktoberedikts blieben nämlich die ökonomischen Vorrechte des Adels weiter bestehen – die Grundsteuerfreiheit bis 1861, die Jagdgerechtigkeit bis 1848 und die gutsherrliche Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt sogar bis 1872.

Bei Abfassung der Nassauer Denkschrift konnte Stein aber nur das seinerzeit von Preußen beherrschte ostelbische Gebiet im Blick haben, für das er zu dem Befund kam<sup>43</sup>:

„Hier ist Gewohnheit an das längst Bestehende, angestammter Gehorsam gegen den Regenten, Lenksamkeit.“

### V. Erweitertes Staatsgebiet, neue Probleme: Wie geht man mit dem aufgeregten, beweglichen Volksstamm auf dem linken Rheinufer um?

Dass seine Kernüberlegungen zur Mitwirkung der Eigentümer nicht losgelöst von Zeit und Raum waren, zeigen die von ihm zu späterer Zeit geäußerten Bedenken<sup>44</sup>, die 1808 erlassene

„Städteordnung in die westlichen Provinzen zu schicken, ohne die Grenzen der Befugnisse des Magistrats und der Stadtverordneten zu bestimmen. In den westlichen Provinzen, namentlich auf dem linken Rheinufer, herrscht ein aufgeregter, beweglicher Sinn. Die Regierung ist hier eine neue Erscheinung, nicht durch die Bande der Gewohnheit gefestigt, hier und besonders in den großen Handelsstädten muss die neue Institution nicht schwankend und dunkel in ihren wesentlichen Bestimmungen sein, sondern fest und klar.“

In den großen Städten des linken Rheinufers macht Stein nämlich aus<sup>45</sup>:

<sup>33</sup> Stein (Fn. 5), Nr. 354, S. 380 (395).

<sup>34</sup> Dazu näher: von Unruh (Fn. 24), S. 399 (409).

<sup>35</sup> von Unruh (Fn. 8), S. 75 u. 78.

<sup>36</sup> Burg (Fn. 23), S. 125 (125 ff.).

<sup>37</sup> von Unruh (Fn. 24), S. 399 (432).

<sup>38</sup> Zitiert nach Craig, Das Ende Preußens, 1983, S. 32.

<sup>39</sup> von Unruh (Fn. 8), S. 75.

<sup>40</sup> von Unruh (Fn. 8), S. 75.

<sup>41</sup> Craig (Fn. 38), S. 29.

<sup>42</sup> Craig (Fn. 38), S. 35.

<sup>43</sup> Stein, in: BuaS (Fn. 25), Bd. VII, Nr. 242, S. 260 f.

<sup>44</sup> Wie Fn. 43.

<sup>45</sup> Stein, in: BuaS (Fn. 25), Bd. VII, Nr. 490, S. 554.

„viele sinnliche Gemeinheit, Geldsucht, Neigung zu Frankreich, Hang zur Intrige, die teils auf der Geistesbeweglichkeit des Volksstammes beruht, teils durch die französische Gesetzgebung entwickelt wird.“

#### VI. Bedrohungen durch den sich ausbreitenden Pöbel

Gefahren wittert er aber nicht nur aus den Charaktereigenschaften des linksrheinischen Volksstammes, insbesondere will er auch die Eigentümerstellung gesichert sehen<sup>46</sup>:

„Das Eindringen des Pöbels in die Bürgerschaft und in die Stellen muss verhindert werden und dieses ist umso wichtiger, da er in den Fabriksstädten Bielefeld, Iserlohn, Altena, Elberfeld, Köln, Aachen so zahlreich und zum Teil so roh ist.“

Es gehe darum<sup>47</sup>,

„die Gefahr abzuwenden, welche das Eigentum bedroht, die Gefahr nämlich, die aus dem Wachstum der Zahl und der Ansprüche der untersten Klasse der bürgerlichen Gesellschaft entsteht. Diese Klasse besteht in den Städten aus dem heimatlosen, eigentumslosen Pöbel, auf dem Land aus der Klasse der kleinen Kötter, Brinksitzer, Neubauern, Einlieger, Heuerlinge; sie hegt und nährt in sich den Neid und die Habsucht, die überhaupt die verschiedenen Abstufungen in der bürgerlichen Gesellschaft erzeugen. Wie sehr die Sicherheit des Eigentums und der Person gefährdet sind, wenn jene Abstufungen alle der Erde gleich gemacht, das lehrt der gegenwärtige Zustand Frankreichs.“<sup>48</sup>

#### E. Die Umsetzung von Reformen von Oktober 1807 – November 1808

Nach dem aus Gründen des gedanklichen Zusammenhangs gebotenen Vorgriff auf Zeit und Raum sind nun zunächst die auch kommunalrelevanten Reforminhalte kurz darzustellen. Am 4.10.1807 wurde *Stein* von König *Friedrich Wilhelm III.* die Leitung aller Zivilangelegenheiten des preußischen Staates übertragen. *Steins* Rückkehr in das Amt eines nunmehr mit umfassender Zuständigkeit versehenen Ministers soll Königin *Luise* zu dem Stoßseufzer veranlassen haben<sup>49</sup>:

„*Stein* war hier. Ein Zeichen, dass uns Gott noch nicht ganz verlassen hat“,

eine Äußerung, die König *Friedrich Wilhelm III.* Jahre später nach Königin *Luises* Tod bestritten hat. Kaum im Amt, kam es in der Folgezeit von Memel aus zu einer ganzen Reihe von *Stein* verantworteten Reformmaßnahmen, wie dem von ihm zwar nicht inspirierten, sondern bei Amtsantritt vollzugsreif vorgefundenen, allerdings von ihm in maßgeblichen Punkten geänderten Edikt vom 9.10.1807, den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend, kurz: der Bauernbefreiung, sowie der Neuorganisation der preußischen Bürokratie und der Preußischen Städteordnung vom 19.11.1808. Auf den Inhalt der Reformen kann hier im Einzelnen nicht näher eingegangen

werden<sup>50</sup>, in unserem Zusammenhang ist nur auf Folgendes hinzuweisen:

Bereits mit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 wurden bei den königlichen Domänen Bindungen an die Gutsherrschaft beseitigt. Persönliche Pflichten an die Gutsherrschaft im Übrigen bestanden jedoch fort. Mit dem Oktoberedikt 1807 wurde die Erbuntertänigkeit genannte öffentlich-rechtliche Hoheitsgewalt der Gutsherren abgeschafft. Dort hieß es, nach dem Martinstage 1810 gibt es nur noch freie Leute. Alle Menschen aller Stände, seien es Adlige, Bürger oder Bauern, durften von nun an Grund und Boden erwerben bzw. verkaufen und darüber hinaus wurde den preußischen Untertanen die freie Berufswahl gestattet. Das neue Gesetz hob die Schollenpflicht für die Bauern auf und entband deren Kinder vom Gesindezwangsdienst. Auch entfiel die Zustimmungspflicht der Herrschaft für die Verpfändung oder Veräußerung bäuerlichen Bodens und für die Heirat. Allerdings erwarben die persönlich frei gewordenen Bauern durch das Edikt noch kein *freies* Eigentum, da die Eigentumsrechte sowie die Stellung der Gutsherren als Träger der Patrimonialgerichtsbarkeit und der niederen Polizei sowie die Jagdgerechtigkeit der Güter fortbestanden<sup>51</sup>. Die gesetzliche Aufhebung der Erbuntertänigkeit machte die Bauern öffentlich-rechtlich zu unmittelbaren Untertanen des Königs, nachdem sie bis dahin Untertanen der Gutsbesitzungen gewesen waren und als Subjekte nur mittelbar zum Staatswesen gehört hatten.

Privatrechtlich erhielten die befreiten Bauern das Recht, selbst Eigentum zu erwerben und sich eine wirtschaftliche Existenz aufzubauen, ohne durch Frondienste und Abgaben daran gehindert zu sein. Als Kehrseite wurde der Bauernschutz aufgehoben, sodass auch Adlige nun Bauernland erwerben, „Bauern auskaufen“ durften. Da die Bauern völlig unvorbereitet in den freien Wettbewerb gestoßen wurden, konnten sie das erforderliche Geld für den Erwerb des genutzten Landes zu meist nicht aufbringen. Bauernland wechselte so in der Folgezeit oft den Besitzer. Arme Bauern waren daher in Notzeiten erst recht schutzlos – die „Kosten der Freiheit“ dieser in der Zeitachse positiv zu bewertenden Reform wuchsen ihnen über den Kopf, was sich bei der Währungsreform vom 20. Juni 1808 bei vielen ebenso wiederholen sollte wie bei der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 1.7.1808.

Die sozialen und ökonomischen Veränderungen, die mit der Bauernbefreiung und mit der ebenfalls statuierten Freiheit der Berufswahl einhergingen, führten auch zu einer Neuorganisation der preußischen Bürokratie<sup>52</sup>.

Die Krönung, aber auch bereits der Schlussstein des *Steinschen* Reformwerkes war die von König *Friedrich Wilhelm III.* am 19.11.1808 unterzeichnete und veröffentlichte „Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie“ – die, wie dargestellt, aber nur östlich der Elbe Wirkkraft entfaltete. Da in Königsberg die Mittel für ein eigenes Gesetzblatt fehlten, konnte der Text der Städteordnung lediglich in vier Folgen im Laufe des Monats Dezember als Zeitungsbeilage veröffentlicht werden. Aber auch bei der Veröffentlichung der Städteordnung herrschte keine Begeisterung; vielmehr wurde sie in den meisten preußischen Städten von der Bevölkerung äußerst reserviert aufgenommen, obwohl sie als Befreiungswerk gedacht war. Die Bürger konnten sich die neue Selbstverwaltung noch nicht recht vorstellen. Vor allem die Zünfte und Kaufmannschaften widersetzten sich ihr in den Großstädten<sup>53</sup>.

Die Städteordnung sollte nach den Plänen *Steins* allerdings kein Solitär werden. Unterschriftsreif bearbeitet waren auch die Verordnungen über die Reformen der oberen und unteren Staatsbehörden. Des Weiteren sollte die Städteordnung um eine Kreisverfassung ergänzt werden, die ebenfalls von dem Grundsatz ausging<sup>54</sup>,

„die Tätigkeit aller Staatsbürger bei der Staatsverwaltung in Anspruch zu nehmen und nicht alles dem Mietlingsgeist des Büros zu überlassen“.

Auf einen entsprechenden Auftrag *Steins* legte Minister *Schroetter* am 13.10.1808 den Plan für eine sich zunächst nur auf die Provinz Preußen beziehende Kreisverfassung vor, von dem *Schroetter* die Hoffnung hatte, dass die Einrichtung „womöglich Trinitatis 1809 ihren Anfang nehmen“ möge. Dies erwies sich allerdings als krasse Fehleinschätzung.

#### F. Ein abgefangener Brief und seine Folgen

Am 15.8.1808 hatte *Stein* in der ihm eigenen Art anlässlich eines Volksaufstandes in Spanien gegen die französische Besatzungsmacht einen unverschlüsselten Brief an den Fürsten *Wittgenstein* geschrieben, der von der aktuellen Gärung in Deutschland, namentlich in Hessen und Westfalen, und von der Notwendigkeit sprach, diese

<sup>46</sup> *Stein*, in: BuaS (Fn. 25), Bd. VII, Nr. 3, S. 2.

<sup>47</sup> *Stein*, in: BuaS (Fn. 25), Bd. VII, Nr. 916, S. 1028 (1030).

<sup>48</sup> Dazu ausf.: *Burg* (Fn. 23), S. 125 (138 ff.).

<sup>49</sup> Dazu näher: *Henneke/Ritgen*, DVBl. 2007, 1253 ff.

<sup>50</sup> Dazu ausf.: *Hubatsch*, Die Stein-Hardenbergschen Reformen, 2. Aufl. 1989, passim.

<sup>51</sup> *von Unruh* (Fn. 24), S. 399 (412).

<sup>52</sup> *von Unruh* (Fn. 24), S. 399 (412 f.).

<sup>53</sup> *Burg* (Fn. 23), S. 125 (132 ff.).

<sup>54</sup> *Stein*, in: BuaS (Fn. 25), Bd. III, Nr. 241, S. 335; zu *Steins* Vorstellungen einer Kreisverfassung ausf.: *von Unruh* (Fn. 8), S. 72 ff.; *ders.* (Fn. 24), S. 399 (419 ff.); *ders.*, DVBl. 1983, 204 ff.



zu nähren. Da ein französischer Marschall auf der Straße nach Tegel *Steins* Kurier verhaftete, fiel dieser Brief in französische Hände und wurde von *Napoleon* mit Randbemerkungen versehen in einer französischen Zeitung veröffentlicht. *Stein* geriet dadurch gegenüber der französischen Besatzungsmacht in eine unhaltbare Lage, war aber zugleich keineswegs bereit, seinem Monarchen gegenüber allen solchen Plänen abzuschwören. *Walter Hubatsch*<sup>55</sup> kommentiert *Steins* Vorgehen zutreffend:

„Diese übereifrige Eruption passt so vollständig zu *Steins* Charakter, dass es des Erstaunens über eine solche Fülle von Fehlern und Ungereimtheiten gar nicht bedarf“.

In der Folgezeit wurde die Briefaffäre sowohl von französischer Seite weiter aufgebaut als auch von innenpolitischen Gegnern ausgenutzt, gab es doch in Preußen viele Unzufriedene, die altpreußische Traditionen über vieles andere stellten. Insbesondere die Aufhebung der Erbuntertänigkeit und der freie Besitz des Grundeigentums hatte einen Großteil des märkischen Adels gegen *Stein* aufgebracht. *Heinz Duchhardt*<sup>56</sup> hat herausgearbeitet, dass

„der Spätherbst 1808 an Intrigen und hasserfülltem Gegeneinander kaum noch zu überbieten“

war. So waren Freiherr *von Altenstein* und andere Mitarbeiter *Steins* seiner rauen Umgangsformen überdrüssig und wollten selbst zum Zuge kommen.

Und auch auf Königin *Luise* war kein Verlass mehr. Sie, die mit enthusiastischem Vertrauen auf ihn zugegangen war und ihn immer wieder um Rat und Trost gebeten hatte, fühlte sich in wachsendem Maße von *Steins* schroffem Betragen abgestoßen und entfremdete sich von ihm zusehends. Daher stützte sie ihn nicht mehr und nahm auch an *Steins* Abschiedsaudienz nicht mehr teil. Ihr kurzes Urteil lautete:

„Er ist zu sehr *Stein*“.

In einer solchen Situation war an eine Verabschiedung der Kreisverfassung nicht zu denken. Aber auch in der Folgezeit kam es dazu nicht, was zu der Zwischenfeststellung führt, dass *Stein* bei allen Verdiensten bezogen auf die Kreisbildung und die Konstituierung neuer Formen von Kreiselbstverwaltung realiter nichts erreicht hat. Wie dornenreich und politisch hoch brisant der Weg bis hin zu ihrer Verabschiedung im Dezember 1872 werden sollte, ist einer besonderen Betrachtung<sup>57</sup> wert. Wenn *Georg Christoph von Unruh*<sup>58</sup> ausführte:

„Erst mit dem Abschluss der Reform im Zusammenhang der Kreisordnung von 1872 wurden auch die letzten Reste der administrativen Befugnisse der Gutsherren beseitigt, wozu *Stein* nicht mehr gekommen war,“

verzerrt dies sowohl die dahinterstehenden Sachprobleme als auch den Blick auf der Zeitachse: Das Oktoberedikt von 1807 war ebenso *conditio sine qua non* für die Kreis-

verfassung wie die darüber hinausgehende Beseitigung der „letzten Reste der administrativen Befugnisse der Gutsherren.“

Bis es soweit war, sollte allerdings nicht nur ein Jahr vergehen, sondern weitere gut 64 Jahre und die Reform hätte dann fast ein politisches Alphanier im Amt zu Fall gebracht, das 1807/08 noch gar nicht geboren war, nämlich den späteren Reichskanzler und preußischen Ministerpräsidenten *Otto von Bismarck* auf dem Höhepunkt seiner Macht im Jahr nach der Gründung des Deutschen Reiches. Ähnlich lange benötigte nach meiner Kenntnis nur noch die Reform der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Begonnen am Ende der Weimarer Republik, sollte sie erst 2003/04 gelingen und ebenfalls für heftigste politische Turbulenzen sorgen.

## G. Erneute Entlassung *Steins* auf Intervention *Hardenbergs*

Angesichts des französischen Drucks bot *Stein* zunächst am 18.10.1808 und dann erneut am 7.11.1808 dem König seinen Rücktritt an. Dass König *Friedrich Wilhelm III.* *Stein* schließlich am 24.11.1808 entlassen sollte, war nicht zuletzt auf *Hardenberg* zurückzuführen. Für diesen war es unbegreiflich, dass *Stein* nach Entdeckung des Briefes nicht sofort von sich aus zurückgetreten war, sondern den Rücktritt dem König nur angeboten und seine Annahme in dessen Hände gelegt hat.

Am 11.11.1808 legte *Hardenberg* König *Friedrich Wilhelm III.* und Königin *Luise* bei einem unauffälligen Zusammentreffen vor dem Brandenburger Tor in Königsberg nachdrücklich dar, dass eine unvorsichtige und unzeitgemäße Bearbeitung des Volkes, wie *Stein* sie in dem Brief an *Wittgenstein* zum Ausdruck gebracht hatte, höchst gefährlich sei. Außerdem warnte er den König vor der Idee und dem Ziel der *Stein*-schen Reformen, da eine Teilhabe nie in etwas Revolutionäres ausarten dürfe.

Am Folgetag verfasste *Hardenberg* die sogenannte Braunsberger Denkschrift, die er dem König zuleitete und in deren Einleitungssatz er die umgehende Entlassung *Steins* und seine räumliche Entfernung einforderte. Zugleich unterbreitete er konkrete Personal- und Besoldungsvorschläge. Im Einzelnen heißt es in der Braunsberger Denkschrift u. a.:

„Um Euerer Königlichen Majestät unschätzbarem Vertrauen zu entsprechen und den mir erteilten höchsten Befehl zu befolgen, wiederhole ich dasjenige hier schriftlich, was ich die Ehre hatte, Höchstedenenselben mündlich über die Gegenstände zu sagen, zu deren Erörterung Sie mich zuzuziehen huldreichst geruhten. Ich glaube, mich dabei kurz auf die Resultate beschränken und in Absicht auf die Motive, besonders auf die Charakterisierung der Personen, auf jene mündliche Unterredung ehrerbietigst beziehen zu können. Jedoch erlaube ich mir hier und da einige Zusätze:

Es scheint mit der politischen Lage der Dinge schlechterdings nicht vereinbarlich, daß der sonst so verdienstvolle Staatsminister Freiherr *von Stein* jetzt an der Spitze der Geschäfte bleibe, vielmehr, so groß auch der Verlust für Euerer Majestät Dienst ist, nicht zu vermeiden, daß er seine öffentliche Entlassung erhalte und sich entfernt von Berlin, in einem andern Ort Euerer Königl. Maj. Staaten aufhalte. Die Idee, als Staatsrath in Dienstverbindung und in der Residenz zu bleiben, möchte noch weit nachtheiliger in Absicht auf die Folgen, die man vermeiden will, wirken, als die Beibehaltung der Stelle selbst. Dieses schließt indessen nicht aus, daß Eure Königl. Maj. das schriftliche Gutachten des Freiherrn *von Stein* fordern können, wo Höchstedenenselben es für nöthig finden. Euere Königl. Maj. werden ihm auch vermuthlich eine angemessene Pension gnädigst aussetzen, da er zumal wegen seiner Besitzungen, die in Ländern liegen, welche ganz unter französischem Einfluß stehen, gar nicht gesichert ist.

Der Schritt, ihn seiner Dienste zu entlassen, dürfte nicht länger aufzuschieben sein, als bis zu dem Augenblick, wo der Graf *von Goltz* die gegenwärtige Unterhandlung in Berlin abgeschlossen haben wird, weil sonst der widrige Eindruck bei *Napoleon* immer ärger werden würde.

Das Dringendste ist, ein Ministerium einzurichten, das Euerer Königliche Majestät Höchstdero Befehle unmittelbar vernehme und die Ausführung leite.

Dieses würde bestehen:

Aus dem Minister für die Finanzen, bisherigen Geheimen Finanzrath, dem Freiherrn *Stein von Altenstein*.

Aus dem Minister des Innern, dem bisherigen Kammerpräsidenten zu Marienwerder, Grafen *von Dohna*.

Die Einsetzung und Organisation dieses Ministeriums müsste nothwendig mit der Dienstenlassung des Staatsministers *von Stein* gleichen Schritt halten und nicht einen Augenblick verspätet werden, damit die Leitung der Geschäfte nicht unterbrochen werde.

Ein Hauptgrundsatz in Euerer Königl. Maj. Politik, über den ich ebenfalls Gelegenheit hatte, mich mündlich näher zu äußern und daher hier in kein weiteres Detail eingehe, muß jetzt meines Erachtens sein, alles Aufsehen sorgfältigst zu vermeiden. Und was macht wohl ein größeres und gefährlicheres Aufsehen, als eine unvorsichtige und unzeitige Bearbeitung des Volkes. Daß dieses aus Liebe und Anhänglichkeit an seinen König und an die Verfassung zu allen Opfern vorbereitet und willig sei, daß man dessen Gesinnungen kenne und wisse, was man von ihm fordern und erwarten kann, daß man in der Stille Pläne entwerfe, wie man seine Theilnahme mit größtmöglicher Kraft zu benutzen im Stande sei – darauf kommt es an. Genaue Aufsicht auf Maßregeln einzelner Männer und auf Verbindungen, die mit den reinsten Zwecken dennoch großes unwiederbringliches Unglück herbeiführen könnten, ist diesem nach höchst nothwendig.“

<sup>55</sup> *Hubatsch* (Fn. 50), S. 7.

<sup>56</sup> *Duchhardt* (Fn. 4), S. 227 ff.

<sup>57</sup> Dazu näher *Henneke*, *Der Landkreis* 2016, Heft 6.

<sup>58</sup> *von Unruh* (Fn. 24), S. 399 (412).

Das Entlassungsschreiben des Königs fiel diesmal für *Stein* ehrender und anerkennder aus als im Januar 1807.

Doch kaum jemand rührte noch die Hand für *Stein*, was diesem nicht verborgen blieb. So kommentierte der Militärreformer *Ludwig Yorck von Wartenburg Steins* Entlassung mit dem Satz<sup>59</sup>:

„Ein unsinniger Kopf ist schon zertreten; das andere Natterngeschmeiß wird sich in seinem eigenen Gift auflösen.“

*Stein* bekundete seinerseits seine Verachtung für die „leeren, trägen und platten Menschen“ am königlichen Hof und wartete nicht länger auf seine Aussöhnung oder gar Wiederberufung. Die ohnehin nicht einfache Beziehung zu *Hardenberg* war seither schwer gestört. Für *Stein* war das zentrale Kapitel seines Lebens abgeschlossen, was ihn aber nicht daran hinderte, den weiteren Verlauf der Politik in Preußen im Allgemeinen und die Politik *Hardenbergs* im Besonderen kräftig zu kommentieren<sup>60</sup>.

Hinzuzufügen ist, dass mit der Entlassung *Steins* die Angelegenheit für *Napoleon* noch nicht ihr Ende gefunden hatte. Er erklärte *Stein* im Dezember 1808 von Spanien aus förmlich zum „Feind Frankreichs und des Rheinbundes.“ Seine Besitzungen wurden sequestriert. Außerdem wurde ihm für den Fall seiner Ergreifung sofortige Erschießung angedroht<sup>61</sup>. *Stein* floh daher aus Preußen zunächst nach Böhmen.

## H. *Stein* und die kommunale Selbstverwaltung

Die Bewertung der Leistungen *Steins* fällt sehr unterschiedlich aus. *Peter Burg*<sup>62</sup> hebt hervor, dass das Urteil über die langfristigen Wirkungen *Steins* in den Bereich der historischen Mythen gelangt ist, insbesondere treffe dies für die Inanspruchnahme *Steins* als Begründer der kommunalen Selbstverwaltung zu. *Gordon Craig*<sup>63</sup> hält *Stein* im Ergebnis für „gründlich gescheitert“. Die tatsächlich in die Praxis umgesetzten Reformen seien mit Ausnahme der Erweiterung der städtischen Selbstverwaltung nur begrenzt durchgeführt und früher oder später durch „Nachbesserungen“ weiter verstümmelt worden:

„*Stein* kontrollierte die Dinge nur für relativ kurze Zeit mit eigener Hand. Daran trug er selbst eine gewisse Mitschuld. Er war stets ein ungestümer und eigenwilliger und unter dem Einfluss heftiger Gefühle auch unvorsichtiger Mann.“

Zumindest darin sind sich alle Beobachter einig<sup>64</sup>:

„*Steins* Ausscheiden aus dem Staatsdienst ist für die Weiterführung der Reformen verhängnisvoll



Parl. Staatssekretär Karl Diller (l.) überreicht das 2007 anlässlich des 250. Stein-Geburtstages herausgegebene Sonderpostwertzeichen.

Foto: Robert Dieth

geworden und bezeichnet dafür, und nicht nur für *Steins* Leben, einen tiefen und entscheidenden Einschnitt.“

Fasst man die Gedanken, die *Stein* in der Nassauer Denkschrift und anderen Publikationen entfaltet hat, zusammen, so ergibt sich das Bild einer Mit- und Selbstverwaltung, deren Ziel es mit einer Formulierung des Bundesverfassungsgerichts<sup>65</sup> war,

„das bürgerliche Element enger mit dem Staate zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertan zu mildern und durch selbstverantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung in der Kommunalebene den Gemeinsinn und das politische Interesse neu zu beleben und zu bekräftigen“.

Dem zentralen Anliegen *Steins* entsprechend, der von ihm als „Nation“ bezeichneten Gesellschaft „selbst einen Anteil an der Verwaltung zu geben“, erweist sich Selbstverwaltung im Sinne *Steins* als eine besondere Organisationsform der Betroffenenpartizipation, wobei sich die Betroffenen nicht nach gruppenspezifischen Kriterien wie etwa übereinstimmenden Interessen oder der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Berufsstand bestimmt, sondern allein von räumlichen Kriterien, nämlich der Wohnsitznahme im Hoheitsbereich einer Stadt oder eines Kreises abhängt.

Die von *Stein* verantwortete Städteordnung von 1808 beschränkte sich in ihrem Geltungsbereich entsprechend der seinerzeitigen Gebietsausdehnung Preußens auf die Städte östlich der Elbe. Die Kreise wurden von ihr komplett nicht erfasst. Von einer Selbstverwaltung der Landge-

meinden war gar nicht erst die Rede. Nach den preußischen Territorialgewinnen auf dem Wiener Kongress 1815 wurde die Städteordnung von 1808 nicht auf die neuen westlich gelegenen Provinzen erstreckt, stattdessen gab es unterschiedliche Ordnungen in den preußischen Provinzen, die von *Stein* im Hinblick auf den unterschiedlichen Charakter der Volksstämme ausdrücklich begrüßt wurden. Eine Kreisverfassung gab es auch jetzt nicht.

*Stein* ging es bei allem um die Mitwirkung der Eigentümer an den Verwaltungsangelegenheiten, nicht dagegen um demokratische Teilhabe auf der Grundlage gleichen Wahlrechts, etwa auch für Nichteigentümer und Frauen. Da Deutschland zu seiner Zeit noch kein Nationalstaat war, stellte sich für *Stein* das Problem der Beschränkung des Wahlrechts auf Deutsche oder die Ausweitung auf Ausländer gem. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG gar nicht erst.

Bei der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung hin zu Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG bewegen wir uns bei *Stein* also nach wie vor eher auf einer Stufe mit und in der Nähe von *Friedrich dem Großen* – allerdings bei appellhafter Weckung der schlafenden Kräfte und zerstreut liegenden Kenntnisse, die ihre Wirkung in der Bevölkerung auf Dauernichtverfehlen sollte.

Als Begründer der kommunalen Selbstverwaltung i.S.v. Art. 28 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 2 GG kann *Stein* dagegen nicht in Anspruch genommen werden, nicht für die Städte – und schon gar nicht für die Kreise. □

Prof. Dr. Hans Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>59</sup> Zitiert nach *Steinberg*, Bismarck, 2015, S. 34.

<sup>60</sup> Dazu ausf.: *Henneke*, Der Landkreis 2016, Heft 5.

<sup>61</sup> Dazu näher: *Duchhardt* (Fn. 4), S. 230.

<sup>62</sup> *Burg* (Fn. 23), S. 125 (137).

<sup>63</sup> *Craig* (Fn. 38), S. 28.

<sup>64</sup> *Hubatsch* (Fn. 50), S. 6.

<sup>65</sup> BVerfGE 11, 266 (274).



# Hardenbergs Konzept einer wohlwollenden Beamtendiktatur\*

Die Befassung mit der „Integration durch Verwaltung“ im sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts deutlich ausweitenden Bayern<sup>1</sup> hat es erforderlich gemacht, erneut<sup>2</sup> einen kurzen Blick auf *Karl August von Hardenberg* zu werfen, und zwar auf seine Ansbacher Zeit, sein Wirken auf dem Wiener Kongress und die von ihm in Preußen initiierten Schritte zur Integration durch Verwaltung in den neu erworbenen Westprovinzen.

Die „Großen Männer dieser Zeit“, *Stein* (1757 – 1831), *Hardenberg* (1750 – 1822), *Montgelas* (1759 – 1838) und *Metternich* (1773 – 1859), waren – von *Metternich* abgesehen – alle 1750er Jahrgänge; sie alle wurden – wohl wegen der von ihnen zu bewältigenden Herausforderungen – relativ alt, wobei allein *Hardenberg* 72 ½-jährig noch im Amt – und zwar in dem des preußischen Staatskanzlers – verstarb, und das im November vor 195 Jahren, genau am 26.11.1822 in Genua.

Das bedeutet, dass sich sein Todestag 2022 zum 200. Male jährt und man in diesem Jahr gleich vier (wenn man will auch fünf) Anlässe hat, (auch) dieses Staatsmanns und seiner Bedeutung für die heutige Zeit zu gedenken:

- 2022 jährt sich *Hardenbergs* Todestag zum 200. Male,
- die Preußische Kreisordnung, die die kommunale Selbstverwaltung auch „aufs platte Land“ und damit ins ganze Land hinein brachte, wird 150 Jahre alt,
- die Ausdehnung des bis dahin nur „Preußischen Landkreistages“ auf die gesamte Weimarer Republik kann 2022 auf 100 Jahre zurückblicken,
- die Wiedergründung des Deutschen Landkreistages nach dem Zweiten Weltkrieg am 10.2.1947 auf 75 Jahre –
- und die Stiftung Schloss Neuhausen wird dann immerhin bereits 20 Jahre alt.

Nachdem es lange still um *Hardenberg* war, haben wir ihn im letzten Jahr aus Anlass des 100-jährigen Bestehens des als Verband der preußischen Landkreise gegründeten Landkreistages erneut ins Licht gerückt<sup>3</sup>, begleitet von zwei Biografien. Die eine aus der Feder von *Günter de Bruyn* ist unter dem Titel: „Die Somnambule oder Des Staatskanzlers Tod“ im September 2015 erschienen und durch eine Lesung von *Peter Simonischek* am 30.10.2016 in Neuhausen eindrucksvoll zur Aufführung gebracht worden, die andere aus der Feder eines Großmeisters der Biografie, *Lothar Gall*, ist im September

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin



2016 erschienen. Stoff zur Befassung mit der Frage: „Was kann uns *Hardenberg* heute sagen?“ gibt es also genug, zumal bereits 2003 eine weitere *Hardenberg*-Biografie von *Ingo Hermann* erschienen ist, vor allem aber *Thomas Stamm-Kuhlmann* nach seiner großen Arbeit zu *Friedrich Wilhelm III.*, dem „Melancholiker auf dem Thron“, die Tagebücher und autobiografischen Aufzeichnungen *Hardenbergs* auf 1108 Seiten aufbereitet und mit einer 64-seitigen erschließenden Einführung, auf die sogleich näher einzugehen ist, versehen hat. So erfährt nicht nur jemand wie ich, der aus dem niedersächsischen Landkreis Diepholz stammt, eher vordergründig, dass sich *Hardenberg* wegen Landgerichtstagen zwischen Sonntag, dem 24. September und Freitag, dem 13. Oktober 1780, also als 30-Jähriger, in Stolzenau, Diepenau, Nienburg, Liebenau, Hoya, Syke, Buchhausen, Neubuchhausen, Wildeshausen, Harpstedt, Ehrenburg, Bahrenburg, Siedenburg, Diepholz und Lemförde aufgehalten hat (S. 146 f.), sondern es wird *Hardenbergs* Wirken und Denken, mittelbar aber auch sein Wesen, umfassend erschlossen, was *Hardenberg* dem Greifswalder Historiker dadurch erleichtert, dass er in seinen zum Teil in deutscher, zum Teil in französischer Sprache abgefassten Aufzeichnungen nicht zwischen dienstlichen und privaten Darlegungen trennt. Im Folgenden soll genau dies aber geschehen, wobei aus Gründen der sich sogleich näher erschließenden Kausalität von Ereignissen mit privaten Entwicklungen begonnen werden soll.

## A. Hardenberg und die Frauen

*Hardenbergs* Eltern versuchten früh, ihn mit einer reichen Braut zusammenzubringen, die sie für ihn ausgesucht hatten: *Sophie von Haßberg*. *Hardenberg* lehnte es allerdings brüsk ab, sich darauf einzulassen. Er wollte nicht, dass seine Eltern eine Braut für ihn aussuchten. *Sophie von Haßberg* heiratete daraufhin – zunächst – *Hardenbergs* Freund *Ernst von Lenthe*. *Hardenberg* verliebte sich stattdessen in *Luise von und zum Stein*, die Schwester des Reichsfreiherrn aus Nassau, und be-

gehrte diese zu ehelichen. Gegen eine Heirat mit ihr intervenierten nun wiederum *Hardenbergs* Eltern, weil dieser „nur eine reiche Frau haben sollte“, aber auch *Stein* war von einer solchen Verbindung keinesfalls angetan.

1773 hatten *Hardenbergs* Eltern erneut die reiche Schwiegertochter, die ihnen vorschwebte, gefunden; diesmal die 1759 geborene, also erst 14-jährige *Christiane Friderike Juliane von Reventlow*. Diese und der 23 Jahre alte *Karl August von Hardenberg* fanden zueinander und heirateten am 8.6.1774. *Hardenberg* musste sich dafür zusätzlich den Familiennamen seiner dänischen Frau zulegen und erhielt dafür den Nießbrauch ihres Vermögens, das jährlich stattliche Einnahmen abwarf. Dennoch „rechnete“ sich diese Beziehung in keiner Weise. 1781 reisten *Hardenberg* und seine Frau bei einem grandiosen Aufwand von über 30.000 Talern nach London und Windsor, um ein glanzvolles gesellschaftliches Leben in der Nähe zum königlichen Hof zu führen; schließlich war der Kurfürst von Hannover auch König von England und *Hardenberg* war Landeskind, das im heutigen Landkreis Helmstedt geboren worden war. *Christiane* ging indes ein erhebliche Publizität erzeugendes Liebesverhältnis mit dem Prinzen von Wales, dem späteren König *George IV.*, ein, was *Hardenberg* letztlich zum Abbruch des Aufenthalts in London und zum Ausscheiden aus dem Hannover'schen Staatsdienst veranlasste. Insoweit muss man gleich mehrfach von „frustrierten Aufwendungen“ sprechen.

Seine dann folgenden Tätigkeit als Minister in Braunschweig ging aus ähnlichen Gründen zu Ende wie die in Hannover. Bereits seit 1777, also drei Jahre nach der Hochzeit mit *Christiane von Reventlow*, unterhielt *Hardenberg* Beziehungen ausgerechnet zu jener *Sophie von Lenthe*, die ihm seine Eltern 1772 als Braut zugeordnet hatten. Zehn Jahre später kam es dann nach seinen Tagebucheinträgen zur „Catastrophe avec Madame de Reventlow“ und zur „Explosion“. *Christiane* ihrerseits unterhielt ein ebenfalls für Skandale sorgendes Liebesverhältnis zu *Philipp Adolf von Münchhausen*. Im Herbst 1787 entschlossen sich *Hardenberg* und *Chris-*

\* Zugleich zu *Thomas Stamm-Kuhlmann*, *Karl-August von Hardenberg 1750 – 1822*, 2000, 1108 S., 135 €, de Gruyter, Berlin.

<sup>1</sup> Dazu *Henneke*, *Der Landkreis* 2017, .

<sup>2</sup> Dazu bereits auf.: *Henneke*, *Die deutschen Kreise und ihr Landkreistag – Von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik*, 2016, S. 62 ff.

<sup>3</sup> *Henneke*, (Fn. 2), S. 62 ff.

tiane folgerichtig zur Scheidung, die sich für *Hardenberg* in finanzieller Hinsicht aufgrund des geltenden dänischen Rechts als verheerend entpuppte. Sei's drum.

Am zweiten Weihnachtstag 1787 kam es zur Begegnung mit *Sophie von Lenthe* („Mon trésor“), die er am 9.6.1788, also 14 Jahre und einen Tag nach seiner ersten Hochzeit, heiratete und insoweit im Tagebuch vermerkte: „Happy, most happy day“. Der erneute gesellschaftliche Skandal, der Wegfall der Nießbrauchserträge aufgrund der Scheidung und der daraufhin drohende Bankrott führten 1790 zu einem erneuten Dienstwechsel, diesmal als preußischer Minister zur Verwaltung der Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth.

1794 hatte *Hardenberg* über Armeeverpfligungsangelegenheiten in Frankfurt zu verhandeln, dabei lernte er die junge Sängerin und Schauspielerin *Charlotte Schönemann* kennen, die seine Mätresse wurde und später bei ihm auf dem von ihm erworbenen Gut Tempelberg in der Nähe der Märkischen Schweiz lebte. Zuvor hatte sich die von *Hardenberg* so festgehaltene „Catastrophe de *Sophie*“ ereignet, die die Scheidung *Hardenbergs* von *Sophie von Haßberg-Lenthe* nach sich ziehen sollte. Die Hochzeit mit *Charlotte Schönemann* fand erst 1807, und zwar zum dritten Male im Juni, diesmal am 19., statt, nachdem beide 1806 vor *Napoleon* nach Riga geflohen waren. Hier blieben sie länger als beabsichtigt, da seine Eheschließung mit *Charlotte Schönemann* den Standesdünkel seines Sohnes tief verletzt hatte. Im Februar 1808 übersiedelte das Paar nach Tilsit und am 18. Oktober 1808 stellte *Hardenberg* in seinem Tagebuch betrübt fest, dass er und seine Frau sich auf den Tag genau seit zwei Jahren in der „malheureusen Emigration“ befänden.

Nach der Rückkehr des Ehepaars nach Tempelberg im Dezember 1808 brachen erneut aufwendige Arbeits- und unruhige Reisezeiten an. *Hardenberg* hatte in der Folgezeit nicht nur eine Affäre mit *Amalie von Beguelin*, sondern sollte 1816 auch *Friederike Hähnel* kennen und bald lieben lernen. Das häusliche Glück mit *Charlotte*, jetzt im Haus Glinicke, an der Königstraße zwischen Potsdam und Berlin gelegen, sollte darunter leiden, zumal *Friederike Hähnel* mit ins Haus aufgenommen wurde und man auch Reisen zu dritt anzutreten pflegte, was *Charlotte* nicht behagte. Als sie sich diesem Treiben entzog, arrangierte *Hardenberg* am Sonnabend, dem 5. Mai 1821 eine (Schein-)Ehe *Hähnels* mit *von Kimsy*. In seinem Tagebuch heißt es lapidar: „Arrivée de *Kimsy* dans la matinée“, arrangé le mariage de la *Hähnel*“. Am 7. Mai 1821 ging es dann „nach Neu-Hardenberg mit der *Hähnel*, *Kimsy* und *Hofer*“. Am 24. Juni 1821 reiste die nunmehrige Fürstin *Hardenberg* und frühere Schauspielerin *Charlotte Schönemann* – für *Hardenberg*

Aufnimmerwiedersehn – nach Karlsbad. *Hardenberg* reiste seither in der Regel mit „der *Hähnel*“ und *von Kimsy*. Auf der vom König angeordneten Reise nach Verona 1822 ging es *Hardenberg*, der zunächst allein gereist war, gesundheitlich gut, bis ihm die von ihm entbehrte *Friederike Hähnel* nachreiste. *Hardenbergs* Tagebücher enden mit der Eintragung vom 9.11.1822: „Arrivée des *Kimsy* le soir.“

Die Zeit mit ihr tat ihm vermutlich nicht gut, wie *Varnhagen* in seinen Tageblättern<sup>4</sup> vermerkte:

„Sie verursachte ihm Unruhe, ja sogar nachteilige körperliche Reizung; man gibt in letzterer Hinsicht allerlei Abscheuliches zu verstehen: Kurz, man sieht ihre Mitreise nach Italien als die Beschleunigung seines Endes an.“

Von daher kam es nicht völlig überraschend, dass *Friedrich von der Marwitz*, der sich zu den Umständen von *Hardenbergs* Tod sehr drastisch äußerte<sup>5</sup>. Zu dem zusammenfassenden Befund kam:

„Übrigens war *Hardenberg* von hellem Blick, einnehmendem Wesen, aber leichtsinnig, liederlich und hatte die Art und Unerfahrenheit eines Jünglings mit in sein graues Alter hinübergetragen, daher, wengleich nicht faul, doch immer seinen Geschäften nicht gewachsen und jederzeit von augenblicklichen Eindrücken bestimmt. So, wie er sein Lebelang mit den Weibern unredlich war, eine nach der andern heiratete, entführte, sitzen ließ, und noch zehn andere neben ihr frequentierte, so war er auch als Minister nach allem greifend, sich mit allem beschäftigend, aber nichts vollendend und behauptend.“

Hinzugefügt werden muss allerdings, dass diese Charakterisierung durchaus von persönlichen Rivalitäten gekennzeichnet ist.

## B. Hardenbergs Berufsweg

Wenden wir uns daher in objektiverer Weise auf der Grundlage der von *Stamm-Kuhlmann* ausgewerteten Tagebücher und Aufzeichnungen *Hardenbergs* beruflicher Laufbahn zu und fragen zunächst, warum sie trotz der vorgenannten Biografien nicht in detaillierterem Maße aufbereitet worden ist. *Stamm-Kuhlmann* führt insoweit das geringe Interesse an *Hardenberg* insbesondere im 19. Jahrhundert darauf zurück, dass

„sein angeblicher Opportunismus, seine vielfach kritisierte Geschmeidigkeit, insgesamt seine Eigenschaften, die ihn eher einem rheinbündischen Reformabsolutisten ähnlich machten, als dass in ihm ein Vorläufer der Reichsgründung hätte gesehen werden können“,

dem entgegen gestanden hatten.

Er hebt aber zugleich auch hervor, dass das, was *Hardenberg* insbesondere im Kaiserreich unbeliebt gemacht hatte, nämlich sein fehlender Nationalismus und seine Orientierung an einem westeuropäischen, wengleich gouvernementalen Liberalismus, ihn heute zu einem willkommenen Vorläufer bundesrepublikanischer Westbindung mache.

Sämtliche Tagebücher und Aufzeichnungen *Hardenbergs* wurden übrigens gleich nach *Hardenbergs* Tod auf Befehl König *Friedrich Wilhelms III.*, der aufgrund des abgekühlten Verhältnisses zu *Hardenberg* in dessen letzten Lebensjahren nicht zu Unrecht negative Ausführungen befürchtete, beschlagnahmt und versiegelt. Gelöst wurde das Siegel übrigens erst nahezu 50 Jahre später durch *Bismarck* persönlich. *Hardenbergs* Aufzeichnungen reichen bis in seine frühe Kindheit, d. h. bis zu grausigen Eindrücken wie der Erhängung eines plündernden Soldaten im Siebenjährigen Krieg 1756 – 1763 zurück.

## I. Hannover

Zwischen dem 17. und 20. Lebensjahr studierte *Hardenberg* in Göttingen und Leipzig, ohne einen Abschluss abzulegen, und ging sodann in die öffentliche Verwaltung und auf Kavaliertour. Anschließend wurde er Kammerrat, ab 1778 Geheimer Kammerrat im Kurfürstentum Hannover, um in dieser Funktion u. a. die ausgiebigen Landgerichtsreisen u. a. nach Syke, Neubrückhausen und Harpstedt durchzuführen, über die eingangs berichtet wurde. In dieser Zeit entwickelte er erste Verwaltungsrationalisierungsvorstellungen, die er gerade in einem absolutistischen System am leichtesten durchzusetzen gedachte.

## II. Braunschweig

Nach seinem Ausscheiden aus dem Hanoverschen Staatsdienst wurde er in Braunschweig mit dem Ziel Minister, dort später Leitender Minister zu werden. Statt über Hannover in die Interessen der Weltmacht England eingebunden zu sein, nahm er mithin die Chance wahr, in einem kleinen Land eine tonangebende Rolle zu spielen. Zu diesem Behufe bezog er ein prachtvolles Haus und setzte den glänzenden Lebensstil fort, den er zuvor schon in London und Windsor entfaltet hatte – und entwickelte erneut Denkschriften zur Verwaltungsreform mit einer Neuaufteilung der Zuständigkeiten und der Bildung von Fachministerien für Finanzen, Inneres und Justiz. Außerdem trat auch er den Tauschplänen Bayerns gegen die Österreichischen Niederlande (also Bayern an Österreich und Belgien an den Wittelsbacher Pfalzgrafen bei Rhein<sup>6</sup> entgegen. Letztlich wurde *Hardenberg* aber auch in Braunschweig hinsichtlich der Realisierung seiner Reformpläne enttäuscht.

## III. Ansbach und Bayreuth

1790, also kurz nach der in ganz Europa Erschütterungen auslösenden Französischen Revolution, trat der inzwischen immerhin schon 40-jährige *Hardenberg* seine

<sup>4</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 2), S. 88.

<sup>5</sup> Dazu *Henneke* (Fn. 2), S. 88.

<sup>6</sup> Dazu *Henneke*, *Der Landkreis* 2017, .



nächste Station an, um auf Veranlassung des preußischen Königs *Friedrich Wilhelm II.* zur Verwaltung der Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth als ansbachischer Minister zu amtieren. Nach den beiden vergeblichen Anläufen in Hannover und Braunschweig hatte *Hardenberg* also zum dritten Mal die Gelegenheit, seine inzwischen noch klarer konturierten Reformideen umzusetzen.

Entscheidende Voraussetzung für eine Neugestaltung des staatlichen Verwaltungsapparats mit einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen souveränen Untertanen einerseits bzw. Staat und Individuum andererseits war die Herstellung geschlossener Landesgebiete, wobei sich *Hardenberg* sogar erfolgreich um einen Anschluss Nürnbergs an Preußen bemühte, den König *Friedrich Wilhelm II.* allerdings letztlich nicht vollzog, um Österreich nicht zu reizen. Insgesamt zwölf Jahre wirkte *Hardenberg* in Ansbach und Bayreuth und reformierte dabei die Verwaltung erfolgreich – nicht zuletzt durch die **flächendeckende Einführung von Kreisdirektoren**, die mit ihrer **zentralistischen Unterordnung** und ihrer diskretionären Gewalt an Ort und Stelle die Präfekten und Unterpräfekten der Zeit *Napoleons*, die **Vorbild für die späteren pfälzischen Landkommissare** werden sollten, sogar vorwegnahmen. Mit der späteren Übertragung dieses Modells auf ganz Preußen sollte *Hardenberg* jedoch scheitern<sup>7</sup>.

#### IV. Preußen

Auf Ansbach und Bayreuth folgte eine Tätigkeit *Hardenbergs* in Preußens schwierigster Zeit. Bezogen auf die Tätigkeit der Verwaltung ging es insoweit einerseits darum, die Sphäre von Staat und Gesellschaft insbesondere durch einen weitgehenden Rückzug des absolutistischen Staates aus dem Wirtschaftsleben schärfer gegeneinander abzugrenzen, und andererseits darum, den Beamtenapparat leistungsfähiger zu machen und dabei zwar den Monarchen in den Mittelpunkt zu stellen, nicht aber wie noch zu Zeiten *Friedrichs des Großen* von einer „Selbstregierung“ des Monarchen auszugehen. *Hardenberg* ging dabei wiederum von der Idee eines Kabinettsministeriums aus, das sich aus den klassischen Ressorts Äußeres, Krieg, Inneres, Justiz und Finanzen zusammensetzen sollte.

Nachdem sich *Hardenberg* und *Montgelas* bereits in Ansbach in *Hardenbergs* seinerzeitiger Regierungs- und *Montgelas'* seinerzeitigen Exilzeit kennengelernt hatten<sup>8</sup>, trafen sie 1800 erneut zusammen, um in Süddeutschland die Arrondierungen Preußens und Bayerns durch Grenzverträge festzulegen.

In den Folgejahren der Napoleonischen Herrschaft rückten außenpolitische Fragestellungen ins Zentrum. *Hardenberg* wurde

preußischer Außenminister, aber im März 1806 auf Druck *Napoleons* entlassen. Im Oktober dieses Jahres kam es zur Schlacht von Jena und Auerstedt, die für Preußen verheerend ausging. Der König und Königin *Luise* flohen – und auch *Hardenberg* setzte mit *Charlotte Schönmann* seine Flucht nach Nordosten fort. Da der unbeugsame *Stein* seine Vorstellungen gegenüber König *Friedrich Wilhelm III.* nicht durchsetzen konnte, forderte er am 3.1.1807 seinen Abschied, den er von *Friedrich Wilhelm III.* ungerührt erhielt<sup>9</sup>:

„... daß Sie vielmehr als ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener anzusehen sind, der, auf sein Genie und seine Talente pochend, weit entfernt, das Beste des Staats vor Augen zu haben, nur durch Capricen geleitet, aus Leidenschaft und aus persönlichem Hass und Erbitterung handelt. Dergleichen Staatsbeamte sind aber gerade diejenigen, deren Verfahrungsart am allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen wird. Da der Herr Baron von *Stein* unter gestrigem Dato sein eigenes Urteil fällt, so weiß ich nichts hinzuzusetzen.“

Unter dem Einfluss König *Luises* wurde *Hardenberg* im April von König *Friedrich Wilhelm III.* zum Ersten Kabinettsminister (= Premierminister) eingesetzt, im Juni 1807 aber erneut auf Druck *Napoleons* als Vorbedingung für den Friedensschluss von Tilsit vom 9.7.1807 entlassen. *Hardenberg* verfasste daraufhin die Rigaer Denkschrift („Demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung: dies scheint mir die angemessene Form für den gegenwärtigen Zeitgeist“). Danach sollten zwar **Freiheit und Gleichheit** hergestellt werden, **nicht aber Selbstbestimmung**. An diesem **Konzept einer wohlwollenden Beamtendiktatur** hielt *Hardenberg* bis zu seinem Ende fest.

Anders *Stein*, der sich aus Staatsraison überwinden *musste*, aber wegen der erfolgten Kränkung durch König *Friedrich Wilhelm III.* nur äußerst schwer überwinden konnte, einem erneuten Ruf *Friedrich Wilhelms III.* zu folgen und Leitender Minister zu werden und etliche Reformen, u. a. die Preußische Städteordnung vom 19.11.1808, durchsetzte, wobei *Stein* zur Zeit ihres Inkrafttretens schon nicht mehr im Amt war, war doch ein Brief *Steins* an *Wittgenstein*, in dem er zur Vorbereitung einer Volkserhebung gegen *Napoleon* aufforderte, von französischer Seite abgefangen und publiziert worden. *Hardenberg* bestärkte König *Friedrich Wilhelm III.* massiv darin, *Stein* aufgrund dessen entlassen zu müssen. Spätestens das war der Beginn einer „wunderbaren Freundschaft“ zwischen *Stein* und *Hardenberg* bis zu *Hardenbergs* Ableben.

Nach mehr als zwei Jahren im Exil in Riga und Tilsit kehrte *Hardenberg* nach Tempelberg zurück und erhielt mehr als beachtliche finanzielle Unterstützungen vom Preu-

bischen Staat insbesondere auf Veranlassung seines langjährigen Gefolgsmannes und nunmehrigen Finanzministers und von *Hardenberg* protegierten *Stein-Nachfolgers Altenstein*. Indes: *Dohna* und *Altenstein* als *Stein-Nachfolger* reüssierten in keiner Weise. Preußen befand sich in erheblichen eigenen Finanznöten und konnte zudem die beträchtlichen französischen Geldforderungen nicht begleichen. Frankreich drohte bei weiteren Zahlungsrückständen Preußens mit der Abtretung Schlesiens und kam nach und nach zu dem Ergebnis, dass ausgerechnet der stets mit eigenen Geldsorgen kämpfende *Hardenberg* am besten geeignet sei, die französischen Geldforderungen zu erfüllen.

*Hardenbergs* große Stunde war gekommen. Er wurde von König *Friedrich Wilhelm III.* zum Staatskanzler berufen, bezog kein festes Gehalt, sondern konnte sich das „Notwendige“, was sich in der Rückschau als ganz erheblich entpuppen sollte, aus der königlichen Kasse selbst bewilligen<sup>10</sup>. *Hardenberg* packte an, setzte verschiedene Wirtschaftsreformen durch, auch um die Staatseinnahmen zu steigern, und förderte mit dem Finanzedikt die Einführung indirekter Steuern. Mit dem Wirtschaftswachstum stiegen auch die Staatseinnahmen. Zudem wurde **mit dem Finanzedikt** ein – vom König allerdings nicht erfülltes – **Verfassungsversprechen verbunden**. **Für *Hardenberg* stand dabei die Reihenfolge der Reformmaßnahmen fest: Bevor nicht die großen Veränderungen in der Sozialverfassung und der Verwaltungsstruktur gesichert waren, kam für ihn die dauerhafte Verankerung einer Repräsentation nicht in Betracht**, da er von ihr mehr Widerstand als Unterstützung erwartete. Weil in der bürgerlichen Gesellschaft der Zukunft für sonderständische Gruppen kein Platz mehr war, wurde das Edikt zur Judenemanzipation auf dem preußischen Territorium des Jahres 1812 verwirklicht.

**1812** wurde schließlich zum **Wendejahr**. Im März lernten sich *Napoleon* und *Hardenberg* auf dem Fürstentag in Dresden persönlich kennen, wobei *Napoleon*, der Preußen als Aufmarschgebiet gegen Russland benötigte, sehr jovial auftrat. Nach den Notizen der Frau des Vortragenden Rats im Kanzleramt, die *Hardenbergs* seinerzeitige „Lebensabschnittsgeliebte“ war, rührte ihn das alles nicht sehr. Nach der Konvention von Taurroggen Ende 1812 nach *Napoleons* gescheitertem Russlandfeldzug waren Entscheidungen geboten. *Hardenbergs* vorrangiges Ziel bestand zunächst lediglich in der gesicherten Herstellung der Unabhängigkeit Preußens.

<sup>7</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 2), S. 70 ff.

<sup>8</sup> Dazu näher *Henneke*, Der Landkreis 2017, .

<sup>9</sup> Dazu *Henneke* (Fn. 2), S. 34.

<sup>10</sup> Dazu ausf.: *Henneke* (Fn. 2), S. 62 ff.



Schloss Neuhausen.

Foto: DLT

Die von *Bernd Kauffmann* in seiner Rede aus Anlass der feierlichen Eröffnung von Schloss Neuhausen am 8. Mai 2002 hervorgehobene, nicht näher datierte und von ihm als lapidar bezeichnete Tagebuchnotiz: „**War doch gut**“ hat *Thomas Stamm-Kuhlmann* genau datiert<sup>11</sup> und in einen höchst bedeutsamen Kontext eingeordnet: Preußen hatte sich mittlerweile entschieden, sich in einer russisch-preußischen Allianz gegen Frankreich zu wenden. Das „War doch gut“ bezieht sich auf diesen Sachverhalt und die daraufhin erfolgreich geführten Waffenstillstandsunterhandlungen, die am 4.6.1813 zur Zeichnung des Waffenstillstands führten.

Was nun aber tun, nachdem *Napoleon* in der Völkerschlacht von Leipzig – jedenfalls scheinbar – endgültig besiegt worden war? *Stein* kannte kein Pardon und riet *Zar Alexander I.* auf Paris loszumarschieren, *Napoleons* militärische Ressourcen unwiderbringlich zu vernichten und *Napoleon* zu stürzen. Österreich wollte demgegenüber so weit nicht gehen und Frankreich aus Gleichgewichtsgründen nicht zu sehr verkleinern. *Hardenberg* schloss sich dieser Position mit der Folge an, dass ihn der preußische König gegenüber *Zar Alexander* bloßstellte.

Im April 1814 arbeitete *Hardenberg* daraufhin im Vorfeld des Wiener Kongresses einen „Plan pour l'Arrangement futur de l'Europe“ aus, mit dem verhindert werden sollte, dass nochmals eine Universalherrschaft nach napoleonischem Vorbild errichtet werden könnte.

Am **3.6.1814** wurde *Hardenberg* daraufhin von König *Friedrich Wilhelm III.* in den

**erblichen Fürstenstand erhoben**. Auf dem Wiener Kongress folgte die entsprechende **materielle Ausstattung mit Verleihungsurkunde vom 11.11.1814** nach, mit der ihn der König zum erblichen Ständesherrn auf den Gütern Quilitz, Rosenthal und der ehemaligen Kommende Lietzen machte. Die Güter und ihr Zubehör wurden unter dem Namen **Neu-Hardenberg** zusammengefasst.

Auf dem Wiener Kongress verfolgte *Hardenberg* für Preußen in der ihm eigenen Geschmeidigkeit das Ziel, ganz Sachsen zu erwerben. Der Zar wollte in Polen einen konstitutionellen Staat unter seiner eigenen Herrschaft errichten. Beides aber wollten die anderen Europäer nicht, insbesondere Österreich wollte nicht gleichzeitig die Russen in Krakau und die Preußen in Dresden haben. Da König *Friedrich Wilhelm III.* in Treue fest zu *Zar Alexander* seinerzeit *Hardenberg* zwang zu geloben, sich in Zukunft nach den Anordnungen seines Königs zu richten, isolierten sich Preußen und Russland gleichermaßen – und Frankreich gelang es durch *Talleyrand* geschickt, wieder als gleichberechtigtes Mitglied ins europäische Staatenkonzert aufgenommen zu werden. Preußen bekam infolgedessen „nur“ 57 % der Fläche und 42 % der Einwohner Sachsens, dafür aber neben Westfalen auch die Rheinprovinzen, und Bayern bekam später die Pfalz, sodass beide, Bayern und Preußen, nun an Frankreich angrenzten und Sachsen aufatmen konnte: Es wurde wegen seiner unverbrüchlichen Treue zu *Napoleon* zwar „kräftig gerupft“, blieb in seiner Existenz aber unangetastet.

Nach dieser lange Kräftebindung durch außenpolitische Fragen galt es erneut, sich den unerledigten **innenpolitischen Aufgaben** zuzuwenden – und das in einem **gebietlich deutlich vergrößerten Preußen**. Das heikle Problem der Einführung einer Kommunalverfassung auf dem platten Land, das erst 1872 nach der Reichsgründung unter *Bismarck* gelöst werden sollte, schob er ganz bewusst „auf die lange Bank“. Dafür hatte die **Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse und der Gesetzgebung** in allen Provinzen durch den Zugewinn neuer Territorien noch an Bedeutung gewonnen, damit Preußen auch auf diese Weise zu einer Nation homogenisiert werden konnte. Im Rheinland kam man allerdings – ebenso wie Bayern in der Pfalz<sup>12</sup> – an der Fortgeltung des Code Civil nicht vorbei.

Ein **neues Steuersystem**, das zum ersten Mal alle Untertanen und damit auch das Gesinde, das im ständischen Denken keine selbstständige Existenz hatte, einbezog, konnte **1820** etabliert werden. Einerseits wurde damit das Untertanenverhältnis zum Staat unmittelbar gemacht, was einen weiteren Schritt auf dem Weg zur Staatsbürgergesellschaft darstellte, andererseits wurden damit die unteren Schichten finanziell „über Gebühr“ belastet.

*Hardenbergs* Einfluss auf den König sank zu dieser Zeit deutlich. Ein Reformstau stellte sich ein, aber *Hardenbergs* gestalterische Zeit war trotz hohen persönlichen Einsatzes abgelaufen. Sie endete, nachdem der König ihm eine Reise zum Folgekongress des Wiener Kongresses nach Verona 1822 aufgenötigt hatte, mit *Hardenbergs* bereits geschildertem Tod in Genua. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>11</sup> *Stamm-Kuhlmann*, (f), S. 734: 29.5.1813.

<sup>12</sup> Dazu näher *Henneke*, *Der Landkreis* 2017, .



# Warum gratuliert *Stein* nach *Hardenbergs* Tod „der preußischen Monarchie zu diesem glücklichen Ereignis“?

## A. Schrankenlose Vollmachten bei unbegrenztem Gehalt

Nach dem Scheitern des auf Vorschlag *Hardenbergs* eingesetzten Ministeriums *Dohna/Altenstein*, das die *Steinschen* Reformen versandt ließ und keine weitere Reform mehr publizierte, und der sich intensivierenden Ausbreitung Frankreichs mit der Annektierung des früheren Königreichs Hollands im Juli 1810 und der bevorstehenden Annektierung Norddeutschlands in das französische Staatsgebiet bot *Hardenberg* nach einer Unterredung mit König *Friedrich Wilhelm III.* und Königin *Luise* auf der Pfaueninsel erneut seine Dienste unter der Bedingung einer offiziellen Berufung an.

*Napoleon* intervenierte dagegen nicht mehr, da ihm zu jener Zeit, im Sommer 1810, am meisten an einem kontributionszahlungswilligen Preußen gelegen war, was *Hardenberg* am besten zu garantieren schien.

So stieg der soeben 60 Jahre alt gewordene *Hardenberg* am 4. Juni 1810 zum Staatskanzler Preußens mit unbegrenztem Gehalt und fast schrankenlosen Vollmachten auf, vereinigte er doch bis zu seinem Tod 1822 für mehr als ein Dutzend Jahre eine Machtfülle auf sich, wie sie in Preußen nie wieder – auch nicht von *Otto von Bismarck* – erreicht werden sollte, und das in einer Zeit, in der seine Güter verwaht und seine wirtschaftlichen Verhältnisse zumindest „ungeordnet“ waren.

Auch Königin *Luise* schlug sich auf *Hardenbergs* Seite. *Duchhardt*<sup>1</sup> weiß zu berichten:

„Letztlich mag sie froh gewesen sein, dass in den Schoß der königlichen Familie wieder etwas mehr Ruhe einkehrte, aber auch darüber, dass nun wieder *Hardenberg* an ihrer Seite sein würde, der kluge, elegante, geschmeidige Kavalier, zu dem sie sich menschlich ja schon seit geraumer Zeit hingezogen fühlte.“

Spontan wie immer jubelte sie<sup>2</sup>:

„Meine Freude ist unaussprechlich, dass dem König und dem Lande ein so kluger und vortrefflicher Mann, dem nur Gerechtigkeit widerfährt, wiedergegeben wird.“

Ihre Freude währte allerdings nicht lange, starb sie doch bereits wenige Wochen später am 19.7.1810, wobei die letzten Worte König *Friedrich Wilhelms III.* zu ihr nach dessen eigenem Bekunden waren<sup>3</sup>:

„Du bist ja mein einziger Freund, zu dem ich Zutrauen habe,“

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

worauf *Luise* einfiel:

„und *Hardenberg*.“

Der so hochgelobte „geschmeidige Kavalier“ und „einzige Freund“ hatte nach der Unterredung auf der Pfaueninsel umgehend an König *Friedrich Wilhelm III.* unter dem 3.6.1810 geschrieben und die Bedingungen seiner Ernennung alle selbst vorgeschlagen.

### I. Entfernung der bisherigen Minister

„Seit der gestrigen Unterredung mit E. K. M. und bei der großen Abneigung, welche Allerhöchstdieselben gegen die Entfernung des Großkanzlers *Beyme*, des Ministers von *Altenstein* und des Geheimen Staatsrats *Nagler* von ihren Dienststellen bezeugten, habe ich mich unaufhörlich mit dem inneren Kampf beschäftigt zwischen dem sehlichen Wunsch, Höchststirer auf die Beibehaltung dieser Männer gerichteten Neigung zu entsprechen, und dem, was ich – nicht nach Gefühlen, denn diese würden, wollte ich ihnen folgen, mich ebenfalls für diese Beibehaltung stimmen lassen – sondern nach vernünftigen Gründen tun muß, um den schweren und großen Zweck zu erreichen, den E. K. M. mir aufgeben wollen. Könnten Allerhöchstdieselben doch in meinem Herzen lesen! Sie würden darin finden, wieviel es mich kostet, Ihnen nach der sorgfältigsten Prüfung bestimmt zu erklären, daß ich mich der Erfüllung jenes Zwecks unmöglich widmen kann, wenn E. K. M. die Gründe für jene Beibehaltung überwiegend finden sollten.“

Niemand weiß es besser als Sie Selbst, allernädigster König, wie weit entfernt ich davon war, die Stelle zu suchen, die E. K. M. höchstes Vertrauen mir überträgt. Nur meine Liebe und Anhänglichkeit an Allerhöchstdero Person und die Betrachtung, daß die Pflicht es laut fordert, in einem so gefahrvollen Augenblicke nach äußersten Kräften zur Rettung beizutragen, können mich allein bewegen, meine Ruhe und ländliche Zurückgezogenheit, deren ich mich nach einem stürmischen Leben zu widmen hatte, zum Opfer zu bringen. Aber ich kann das nur bei voller Überzeugung, daß ich wirklich hoffen darf, das vorgesteckte Ziel zu erreichen. Sonst würde ich höchst strafbar und pflichtwidrig gegen E. K. M. und gegen mich selbst handeln. Mögen immerhin gewöhnliche Menschen mich für fähig halten, dem Ehrgeiz und Persönlichkeiten Gehör zu geben – das ist der Lauf der Welt – mein Bewußtsein erhebt mich weit darüber. Um desto gefaßter kann und muß ich aber dabei beharren, was mir die Vernunft und mein Gewissen in dieser wichtigen Sache vorschreiben.

Wenn E. K. M. gnädigst zu erwägen geruhen, daß man wohl nicht leicht einen schwereren Beruf übernehmen könne, als der ist, dem ich nach Höchstdero Willen folgen soll, so müssen Sie

einsehen, daß die Hindernisse notwendig wegzuräumen sind, die mir die Sache erschweren und verleiden oder die Erfüllung des Zwecks gar vereiteln können. Wenn E. K. M. die Zeit ferner erwägen, in der ich das leisten soll, was nötig ist, so werden Höchstdieselben einsichtsvoll ermessen, daß ich nicht erst das Wagestück eines Versuch machen dürfe, ob die Minister mir folgen und eifrig und willig zu einem Zweck mit mir arbeiten werden, daß ich schlechterdings darauf rechnen muß, gleich Mitarbeiter zu haben, in die ich kein Mißtrauen zu setzen gezwungen bin, die mich gern und nach meinen Ideen unterstützen und die Ausführung eifrig besorgen. Das steht aber von den erwähnten Männern keineswegs zu erwarten, vielmehr muß ich allem entgegensehen, was Unzufriedenheit, beleidigter Egoismus und böser Willen ihnen eingeben würde, wo nicht öffentlich und geradezu, doch heimlich und mittelbar gegen mich zu tun. Wird aber nur ein Glied aus der Kette des Ganzen gerissen, treten Verzögerungen und unnötige Schwierigkeiten ein, so muß dieses die Zerrüttung meiner Pläne nach sich ziehen, mithin die Nichterfüllung von E. K. M. Erwartungen und die schlimmsten Folgen für Höchstdieselben, für mich aber ewig nagenden Kummer, Schimpf und Schande.

Je beglückender E. K. M. Vertrauen für mich ist, um desto heiliger ist die Pflicht, den höchsten Grad der Sorgfalt anzuwenden, damit ich solchem möglichst entspreche. Je ehrenvoller die Meinung ist, welche man im Publikum von der vorseienden Veränderung hat – wovon schon das starke Steigen der Papiere ein Beweis ist –, desto mehr liegt mir ob, auch dieses Zutrauen zu rechtfertigen, so weit ich nur immer vermag, und ich darf es E. K. M. beteuern, daß es selbst dieser jetzt für die Geschäfte besonders im Finanzwesen so notwendigen guten Meinung und dem Vertrauen zu mir höchst nachteilig werden müßte, wenn man sähe, daß ich nicht imstande sei, bei meinem Eintritt an die Spitze der Administration von E. K. M. zu bewirken, daß Männer aus derselben entfernt würden, die das Publikum entweder für meine offenbaren Gegner hält wie den Großkanzler oder auf die es gar kein Vertrauen setzt.

Wie viele Zeit würde ich gleich erst unnütz verlieren, wenn ich damit anfangen sollte, die Unzufriedenheit der jetzigen Minister zu bekämpfen, ihnen unter weitläufigen Diskussionen meine Pläne verständlich und annehmlich zu machen, wenn ich dann fortwährend meine Aufmerksamkeit von der Sache selbst abziehen müßte, die die größte Sorgfalt erfordert, um sie darauf zu richten, ob und wo man ihr Hindernisse in den Weg legte. Nur dann darf ich mir einen guten Erfolg versprechen, wenn ich mich frei von Sorgen dieser Art allein mit dem, was not tut, beschäftigen kann; nur wenn ich mit jenen Männern gar nichts zu tun habe, mit ihnen keinen Augenblick verlieren muß,

<sup>1</sup> *Duchhardt*, *Stein*. Eine Biografie, 2007, S. 228.

<sup>2</sup> *Hermann*, *Hardenberg*. Der Reformkanzler, 2003, S. 288.

<sup>3</sup> *Hermann* (Fn. 2), S. 290.



wenn ich gleich anfangs mit solchen Gehülfen arbeiten kann, bei denen ich jene Hindernisse zu vermuten nicht genötigt bin und auf deren Folgsamkeit und guten Willen ich mich ganz verlassen kann. Nur dann stehe ich auch dafür ein, daß keine Stagnation in den Geschäften entstehe.

Wenn E. K. M. übrigens die Opinion im Lande wegen der mehrerwähnten Entlassungen beachten, so bitte ich ganz gewiß zu sein, daß die große Mehrheit denselben den größten Beifall geben und in solcher eine heilsame und Hoffnung erregende Maßregel sehen wird, was auch einzelne davon halten möchten. Nie ist der Zeitpunkt günstiger dazu gewesen, nie kann er günstiger wiederkommen. Sollten E. K. M. durch meine Gründe nicht überzeugt werden, so bitte ich um die einzige Gnade, mir zu gestatten, daß ich mich in mein stilles eingeschränktes ländliches Verhältnis zurückziehen dürfe. Ich werde dann nie aufhören, den allerlebhaftesten Anteil an allem zu nehmen, was E. K. M. höchste Person, Ihr Haus und die Wohlfahrt des Staats betrifft, aber zugleich die Beruhigung haben, daß ich mich nicht mit einem sträflichen Leichtsinne einem Beruf hingab, von dem ich voraussah, daß ich ihn nicht erfüllen könne. Möchten E. K. M. mich doch nur richtig hierin beurteilen! Wenn Allerhöchst dieselben aber durch jene Gründe sich bewogen finden, meine Anstellung der damit incompatibeln Beibehaltung jener Männer vorzuziehen, so stelle ich folgende Maßregeln der Höchsten Genehmigung untertänigst anheim:

1. den Minister Grafen *von der Goltz* in seiner Stelle beizubehalten,
2. dem Minister *von Altenstein* seine Entlassung mit 4000 Talern Pension und der Erlaubnis, sie außer Landes zu verzehren, woran ihm sehr viel gelegen sein wird, zu geben,
3. dem Großkanzler *Beyme* ebenfalls seine Entlassung mit 4000 Talern Pension,
4. dem Grafen *von Dohna*, der ein braver Mann ist, über dessen Geschäftsführung aber allgemeine Beschwerden herrschen, nicht weniger die Entlassung aus dem Ministerium mit dem Vorbehalt einer anderweitigen Anstellung nach den Umständen und 4000 Talern Pension, die er vermutlich nicht annehmen wird,
5. dem Geheimen Staatsrat *Nagler* die Entlassung mit 3000 Talern Pension.

Über alle diese Gegenstände werde ich morgen E. K. M. allerhöchste Befehle in Charlottenburg vernehmen.

## II. Staatskanzler zur Leitung aller Staatsgeschäfte

Über meine eigene Anstellung, wenn E. K. M. sie nach dem Inhalt meines untertänigsten Berichtes beschließen, wage ich folgendes ehrerbietigst vorzustellen.

1. Da mir an der Benennung gar nichts liegt, sondern nur an der Sache, d. h. an der Möglichkeit und Befugnis, nach Allerhöchstdero Befehlen mit der erforderlichen Autorität zu wirken, so scheint mir die Benennung Präsident des Ministeriums und des Staatsrats, welche E. K. M. beabsichtigen, auch dazu völlig hinreichend; ob Allerhöchst dieselben den Titel Staatskanzler, wie gestern vorkam, hinzuzufügen für gut finden, wenn ein Justizminister an die Stelle des Großkanzlers tritt, stelle ich lediglich der höchsten Bestimmung anheim. Aber wesentlich scheint mir, daß in der Bekanntmachung gesagt werde,

daß E. K. M. mir die obere Leitung aller Staatsgeschäfte unter Ihren höchsten Befehlen anvertraut haben, wegen der erforderlichen Autorität. Die näheren Verhältnisse mit den Ministern wegen der Vorträge bei Höchstdero Person usw. würden einer Feststellung bedürfen, darüber ich mir E. K. M. höchste mündliche Befehle erst erbitten werde.

## III. Gehalt: Auszahlung des Notwendigen aus der königlichen Kasse

2. Wegen der Besoldung muß ich meine gestrige Bitte untertänigst wiederholen. Zusetzen kann ich durchaus nichts, ohne Gefahr zu laufen, meine Verpflichtungen nicht erfüllen zu können. Erübrigen will ich nichts, nur das Notwendige ohne Sorgen, die mit dem großen Wirkungskreis, den ich antrete, gar nicht vereinbar sind, wünsche ich zu haben, und das, hoffe ich, werden E. K. M. billigen. Sie vertrauen mir Millionen an und werden mir also auch gnädigst zutrauen, daß ich unfähig bin, einen Mißbrauch von der Erlaubnis zu machen, jenes Notwendige mir aus der königlichen Kasse auszahlen zu lassen. Am Ende des Jahres werde ich es Höchstdenenselben nachweisen. Jede feste Bestimmung würde mir in dem gegenwärtigen Augenblick zuviel oder zuwenig geben. Beides aber würde mir zuwider und letzteres, wie gesagt, nicht zu ertragen sein. Das Publikum bedarf ja hiervon gar nichts zu wissen! Aber so geben E. K. M. mir Ruhe für meine Arbeit, deren ich bedarf. Da ich mich weit weniger um meine Gütergeschäfte werde bekümmern können, so werde ich ohnehin dadurch ansehnlichen Verlust erleiden. Auf die freie Wohnung in dem Hause am Dönhofschen Platz würde ich überdem rechnen dürfen, da E. K. M. jene jetzt jedem Ihrer Minister geben.“

König *Friedrich Wilhelm III.* folgte in allen Punkten und verfügte am 4.6.1810:

„Ich habe beschlossen, Euch zum Staatskanzler zu ernennen und Euch unter meinen unmittelbaren Befehlen die obere Leitung aller Staatsangelegenheiten zu übertragen.“

Das noch 1808 auf Empfehlung *Hardenbergs* ins Amt gelangte politische Leitungspersonal wurde in Pension – zum Teil zum Verzehr außer Landes – geschickt; er erhielt den in Preußen einmalig bleibenden Titel eines Staatskanzlers und zwar kein formelles Gehalt, dafür aber die Befugnis, dem Staatshaushalt zu entnehmen, was er benötigte. Das waren in den zwölf Jahren seiner Staatskanzlerschaft jährlich durchschnittlich ungefähr 30.000 Taler und damit knapp das Vierfache des Gehalts seiner Vorgänger. Als dieser Vorgang bald öffentlich wurde, waren Neid und Erstaunen keine völlig überraschende Reaktion.

## B. Hardenbergs Rigaer Denkschrift vom 12.9.1807

In seiner Rigaer Denkschrift vom 12.9.1807, also kurz vor *Steins* Amtsantritt nach dem Frieden von Tilsit, bekannte sich *Hardenberg* bei einer strikten Unterscheidung von Gesellschaft und Staat zu einer „Revolution von oben“ und zu Veränderungen in Staat und Gesellschaft allein durch den König und die Regierung. Wörtlich hieß es in der Rigaer Denkschrift:

„Also eine Revolution im guten Sinn, gerade hinführend zu dem großen Zwecke der Veredelung der Menschheit, durch Weisheit der Regierung und nicht durch gewaltsame Impulsion von innen oder außen, das ist unser Ziel, unser leitendes Prinzip. Demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung: diese scheint mir die angemessene Form für den gegenwärtigen Zeitgeist. Die reine Demokratie müssen wir noch dem Jahre 2440 überlassen, wenn sie anders je für den Menschen gemacht ist.“

Ihm ging es um die Schaffung leistungsfähiger, wohlorganisierter Behörden, die mit möglichst geringem Einsatz von Fachleuten und weniger Kosten hohe Leistungen erzielen sollten<sup>4</sup>. Die Bevölkerung sollte an einer solchen Neuordnung nicht mitwirken, sondern diese hinnehmen. Dabei begriff er das ganze Volk als politische Einheit und nicht als örtlich oder landschaftlich gegliederte Wählerschaft. Die Nationalrepräsentation sollte – wie es in Frankreich der dezentralisierten Verwaltung nach demokratischen Grundsätzen entsprach – zur Verwirklichung des Gedankens unbedingter nationaler Einheit wirken. Dem standen nach seiner Auffassung Formen landschaftlicher Verwaltung in den Kernlanden Preußens wie die Kreise als ständisches Relikt, das Nationalgefüge hemmend und hinderlich im Weg. In den Verteidigern dieser Einrichtung machte *Hardenberg* daher Frondeure gegen seine eigene Staatskonzeption aus, deren Schwergewicht in der allein vom König abhängigen Bürokratie lag<sup>5</sup>.

Gerade bezogen auf die Kreisverfassung bestanden zwischen *Stein* und *Hardenberg* also von Anfang an und dauerhaft fundamentale Auffassungsunterschiede. Wie „demokratische Prinzipien in einer monarchischen Staatsform“ im Einzelnen ausgestaltet werden sollten, darin unterschieden sich die Vorstellungen von *Stein* und *Hardenberg* also von vornherein ganz beträchtlich. Während *Stein* den Bürger – aber auch nur diesen – unmittelbar zum Dienst am Staat durch administrative Tätigkeit heranzuziehen versuchte, strebte *Hardenberg* einen Konstitutionalismus an, in dem eine Volksvertretung im Wesentlichen nur Einfluss auf die Gesetzgebung neben beschränkten Kontrollbefugnissen ausüben sollte<sup>6</sup>. Mit *Steins* Hauptidee, der Zuziehung von ständischen Deputierten zu den Regierungskollegien, konnte *Hardenberg* dagegen überhaupt nichts anfangen<sup>7</sup>.

Da es *Hardenberg* um die Entwicklung eines zentral gelenkten und deshalb nach seiner Ansicht besonders leistungsfähigen bürokratischen Kanzlersystems nach fran-

<sup>4</sup> von Unruh, Die Veränderungen der preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen, in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2, 1983, S. 399 (428, 436).

<sup>5</sup> Zutreffend: von Unruh, Der Kreis, 1964, S. 76.

<sup>6</sup> von Unruh (Fn. 4), S. 399 (435).

<sup>7</sup> Duchhardt (Fn. 1), S. 221.



Europa 1812. Quelle: Dr. Walter Leisering, Historischer Weltatlas, Marix Verlag, Wiesbaden 2004.

zösischem Vorbild ging und er insoweit im Ziel mit König *Friedrich Wilhelm III.* übereinstimmte und seine darauf bezogenen Ansichten im Laufe seiner Zeit immer autoritärer wurden, kam es wegen *Steins* beharrlicher Forderungen nach einer repräsentativen Ständeversammlung zwangsläufig spätestens dann zum Zerwürfnis, als *Hardenberg* 1810 erneut in politische Handlungsverantwortung gelangte und primär erreichen wollte – was ihm letztendlich auch gelang –, Preußen von Frankreichs Vorherrschaft zu befreien und dessen einstige Macht und Stärke mit dem König an der Spitze des Staates im europäischen Machtgefüge wieder herzustellen, wobei er an Zugeständnisse an das Volk nur im Rahmen des Althergebrachten dachte und die Aufhebung drückender veralteter Vorrechte des Adels nicht als vorrangig betrachtete<sup>8</sup>.

Mitte 1810 erneut ins Amt gelangt, ging *Hardenberg* also mit einer ganz anderen Einstellung und mit völlig anderen Prioritäten an die Fortsetzung der Reformen heran, als *Stein* geendet hatte. Unter der Regie *Hardenbergs* trat nach der Agonie des Ministeriums *Dohna/Altenstein* an die Stelle des *Steinschen* Liberalismus ein Etatismus nach französischem Vorbild, der deutlich effizienter war als alle vorherigen Kabinettsysteme, aber weit davon entfernt, repräsentativ und national zu sein<sup>9</sup>.

Hinzu kam, dass *Hardenberg* nach Naturell und Ausbildung Diplomat war, was es ihm einerseits gestattete, innenpolitisch Kompromisse zu akzeptieren, die der prinzipienfeste *Stein* entrüstet abgelehnt hätte, und es ihm andererseits außenpolitisch nicht wünschenswert erscheinen ließ, dass Preußen sich fortschrittlicher gebärdete als

Russland und Österreich als seine Bündnispartner gegen Frankreich<sup>10</sup>.

### C. Der *Hardenbergsche* Weg der Verwaltungsmodernisierung ab 1810

Zunächst wurde noch 1810 eine Gesindeordnung erlassen, die den adligen Gutsbesitzern wieder das Recht auf körperliche Züchtigung einräumte und Widerstände gegen die Obrigkeit unter schwere Strafe stellte. Die gutsherrliche Gerichtsbarkeit, die *Stein* – auch als Voraussetzung für die Schaffung einer Kreisverfassung – hatte aufheben wollen, tastete *Hardenberg* nicht an. Die im Finanzedikt vom 27.10.1810 in Aussicht gestellte Einführung einer ständischen Verfassung wurde in der Folgezeit nicht aufgegriffen. Das „Edikt, die Regulierung der gutsherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse betreffend“ vom 14.9.1811, das sog. Regulierungsedikt, verschlechterte die Lage der Bauern, denen *Steins* Oktoberedikt von 1807 Freiheit und Eigentum gebracht hatte, wesentlich, da aufgrund der darin enthaltenen Entschädigungsbestimmungen die Austreibung der Bauern und die drastische Vermehrung des Gutslandes begann. Es wurde mithin Edikt um Edikt mit dem Ziel vorgelegt, die soeben erst errungenen Freiheiten wieder zu beschränken<sup>11</sup>.

#### 1. Edikt wegen Errichtung der Kreisdirektorien und der Gendarmerie vom 30.7.1812

Nach der Besetzung durch Frankreich im Herbst 1806 mussten auf Verlangen der Franzosen sämtliche Kreise auf eigene Kosten eine Gendarmerie errichten, die sich sodann nach dem Urteil der Landräte durchweg bewährte. *Hardenberg* kam es

im Zuge der Legalisierung dieses Vorgangs nunmehr darauf an, möglichst schnell die Polizeiexekutive im Lande befriedigend zu regeln, was ihm weitaus vordringlicher war als die *Stein* beschäftigende Frage einer Beteiligung der Bürger am Gemeinwesen. Mit dem geradezu als Modell für *Hardenbergs* Vorstellungen von der Einrichtung der Verwaltung in den unteren Instanzen anzusehenden Edikt wegen Errichtung der Kreisdirektorien und der Gendarmerie vom 30.7.1812 sollten Mängel beseitigt werden,

„welche der Wirksamkeit der Staatsverwaltung in Beziehung auf das platte Land hinderlich sind.“

*Hardenbergs* Ziel war es allein, eine schlagkräftige und an die Bedürfnisse der Zeit angepasste Exekutivpolizei auch auf dem platten Land zu schaffen, um damit die unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten der Staatsverwaltung rasch und reibungslos bis in den letzten Winkel des verbliebenen Staatsgebiets zu sichern, während *Stein* an der überkommenen Organstellung des Landrats festhalten und die untersten Polizeiorgane gerade nicht nach Art der französischen Gendarmerie durch besoldete Beamte, sondern durch gewählte ehrenamtliche Wehrmänner in der Tradition der altdeutschen Schützengilden organisieren wollte – eine Vorstellung, die *Hardenberg* völlig fremd war<sup>12</sup>. In dem Edikt heißt es:

„Die aus diesen (= den kreisangehörigen) Städten und den ländlichen Gemeinden zusammengesetzten Kreise werden als selbständige, für sich bestehende Gemeindeverbände das, was in den Städten erster Klasse geleistet wird, durch ihre Zusammensetzung wirken. Jene Städte zweiter Klasse und die ländlichen Gemeinden werden die ersten Bedürfnisse der öffentlichen Sozietät befriedigen; die Kreise aber überall eintreten, wo diese Befriedigung über die Kräfte der Gemeinden hinausgeht und ein höheres, mehr in das Staatsverständnis eingreifendes Interesse zu gewähren ist.“

In dem Edikt findet zum ersten Mal das Wort „Kreisverfassung“ Erwähnung, wobei die Kreise als Körperschaften den „Städten erster Klasse“ gleichgestellt werden und beide jeweils über ein gemeinschaftliches Vermögen und über eine Kasse zur Bestreitung der Partikularlasten verfügen sollten.

Der *Steinschen* Städteordnung von 1808 tat das Edikt starken Abbruch und drohte sie mit Ausnahme der größten Städte (Städte erster Klasse) überhaupt aufzuheben. Stattdessen sollten mit Ausnahme der großen Orte Stadt und Land miteinander im Kreis verbunden werden und der überört-

<sup>8</sup> Luh, Der kurze Traum der Freiheit, 2015, S. 166 f.

<sup>9</sup> Craig, Das Ende Preußens, 1983, S. 29.

<sup>10</sup> Craig (Fn. 9), S. 29.

<sup>11</sup> Dazu Luh (Fn. 8), S. 171 f.

<sup>12</sup> von Unruh (Fn. 5), S. 78.



liche Funktionsbereich des Kreises die Tätigkeit der Städte zweiter Klasse ergänzen.

Luh<sup>13</sup> ist zu dem Urteil gekommen, dass das Edikt „mit der Selbstverwaltung so gut wie aufgeräumt haben würde“. Deutlich hervorgehoben werden muss, dass das Edikt bezogen auf die Kreise in zweierlei Hinsicht mit dem in Preußen Überkommenen brach<sup>14</sup>.

- Ohne Rücksicht auf die bisher bestehenden Kreisgrenzen sollten die Kreise unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Gleichheit der Einwohnerzahlen gegliedert werden.
- An der Spitze des Kreises sollte nach den Vorstellungen *Hardenbergs* nicht mehr ein Landrat stehen; er hielt es vielmehr für geboten, „einen besoldeten, ganz qualifizierten und vom Staat bleibend angestellten Kreisvorstehenden, den Kreisdirektor, zu haben“, der von der obersten Staatsbehörde ohne jegliche Mitwirkung der Kreiseingesessenen ernannt werden sollte.

von *Unruh*<sup>15</sup> bezeichnet beide Veränderungen zutreffend als eine

„durch nichts gerechtfertigte Maßnahme, durch die das letzte Band, welches bisher wenigstens noch eine Gesellschaftsklasse des flachen Landes an den Staat geknüpft und ihm dienstbar gemacht hat, zerrissen wurde.“

– man geriet also vollständig in französisches Fahrwasser.

Von Erfolg sollte die Maßnahme allerdings nicht sein, vor allem die auf lange Traditionen zurückblickenden kurmärkischen Kreise leisteten gegen das Edikt heftigen Widerstand, da am Grundsatz des Mitspracherechts von Untertanen nicht mehr festgehalten und die Institution des Landrats beseitigt werden sollte. Die remonstrierenden Landräte wurden von *Hardenberg* ihrer Position enthoben; der Hauptwiderständler, der Landmarschall der grundbesitzenden Lebuser Stände, *Friedrich August Ludwig von der Marwitz*, Neffe des legendären *Johann Friedrich Adolf von der Marwitz*, auf dessen Grabstein er die Worte setzen ließ:

„Sah *Friedrichs* Heldenzeit und kämpfte mit ihm in allen seinen Kriegen. Wählte Unnade, wo Gehorsam nicht Ehre brachte“,

der hervorgehoben hatte, dass in den vergangenen 200 Jahren die Ritterschafft im Allgemeinen die Landräte gestellt habe, welche des in sie von den Kreiseingesessenen gesetzten Vertrauens würdig waren<sup>16</sup>, wurde von *Hardenberg* sogar in der Festung Spandau für fünf Wochen festgesetzt. Aber auch die preußischen Städte, in denen seit 1808 die Städteordnung galt, leisteten heftigen Widerstand, da es ihnen mit dem Geist der Städteordnung nicht vereinbar zu sein schien, dass ihnen als polizeiliche Obrigkeit ein staatlicher Hoheitsträger vorstehen sollte. *Har-*



Zu den Verhandlungsführern auf dem Wiener Kongress (hier in einem zeitgenössischen Kupferstich von Jean Godefroy nach dem Gemälde von Jean Baptiste Isabey) gehörte Staatskanzler Hardenberg (unten links sitzend).

*denberg* wollte demgegenüber erreichen, dass der Staat wieder größeren Einfluss auf die städtische Selbstverwaltung nehmen sollte<sup>17</sup>.

Da der Widerstand von allen Seiten kam, wurde 1812 die Möglichkeit endgültig verpasst, Stadt und Land, die bisher strikt voneinander getrennt waren, unter einer Kreisverfassung nach demselben System zu gliedern, wodurch die interkommunalen Verhältnisse letztlich bis zur Gegenwart negativ beeinflusst werden sollten. Mit Kabinettsorder vom 19.5.1814 wurde das Edikt suspendiert, mit der sogleich zu behandelnden Verordnung vom 30.4.1815 wurde es aufgehoben. Nur die Regelung, dass dem Kreisdirektor die Kommandogewalt über die Gendarmerie in seinem Kreis zustehen sollte, wurde verwirklicht, behielt Bestand und ging nach Aufhebung des Edikts auf den Landrat über.

## II. Exkurs: Napoleons Russland-Feldzug, die Konvention von Taugoggen, die Befreiungskriege und der Wiener Kongress

Als das Gendarmerie- und Kreisedikts am 30.7.1812 erlassen wurde, sollte *Napoleon* den Höhepunkt seiner Macht bereits überschritten haben; er wusste es nur selbst noch nicht. Sein im Juni 1812 begonnener Russland-Feldzug endete nach anfänglichen Erfolgen bekanntlich in einer der größten militärischen Katastrophen der Menschheitsgeschichte. Durch die von Generalleutnant *Yorck von Wartenburg* ohne Billigung König *Friedrich Wilhelms III.* abgeschlossene Konvention von Taugoggen am 30.12.1812 erklärte sich das preu-

ßische Korps für neutral und griff nicht mehr in Kampfhandlungen ein. Es folgten die Befreiungskriege mit der Völkerschlacht bei Leipzig vom 16. – 19.10.1813, die Auflösung des Rheinbundes, die Abdankung *Napoleons* am 11.4.1814 und der Wiener Kongress vom 18.9.1814 – 9.6.1815 sowie schließlich – als Nachhutgefecht – die Schlacht bei Waterloo am 18.6.1815.

Ohne die auf radikalen Ideen beruhenden Reformgesetze *Steins* und die an eine Fortsetzung geknüpften Hoffnungen der Bevölkerung wären nach dem Signal von Taugoggen wohl bei Weitem nicht so viele Preußen unter Einsatz ihres Lebens tapfer gegen den aufgrund der langen Dauer des Besatzungsregimes immer verhasster gewordenen französischen Feind gezogen, wodurch die Befreiung vom napoleonischen Joch gelingen konnte<sup>18</sup>. Im Laufe der Zeit wurde die französische Besatzung aufgrund des oft selbstherrlichen Verhaltens der Besatzer als immer demütigender empfunden. Das preußische Streben nach Erneuerung auf allen Gebieten wurde mit einer Politik gegen *Napoleon* verbunden und immer stärker dem Ziel der nationalen Befreiung Preußens – und auch Deutschlands (!) – untergeordnet<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Luh (Fn. 8), S. 152.

<sup>14</sup> von *Unruh* (Fn. 5), S. 91 f.; ders. (Fn. 4), S. 399 (444).

<sup>15</sup> von *Unruh*, (Fn. 4), S. 399 (444).

<sup>16</sup> von *Unruh* (Fn. 5), S. 94.

<sup>17</sup> von *Unruh* (Fn. 5), S. 94.

<sup>18</sup> Dazu ausf.: Luh (Fn. 8), passim, insb. S. 180.

<sup>19</sup> Luh (Fn. 8), S. 140.



Am 11. November 1814 gab König Friedrich Wilhelm III. das Schloss Neu-Hardenberg als königliche Dotation seinem im Juni desselben Jahres in den Fürstenstand erhobenen Staatskanzler Karl August Fürst von Hardenberg. Quelle: Schloss Neuardenberg, Lithografie aus dem 19. Jahrhundert von Alexander Duncker

Am 3.6.1814, einen Tag nach dem Einzug der Truppen in Paris, hatte *Hardenberg* – wissend, was das erwartungsvolle Volk hören wollte – König *Friedrich Wilhelm III.* veranlasst, öffentlich zu äußern:

„Ich behalte Mir vor, über die Anordnung des Staatsrats sowie über die der ständischen Verfassung und Repräsentation nach meiner Rückkehr einen Beschluss zu fassen.“

Aber ebenso wie nach dem Finanzedikt vom 27.10.1810 sollte auch jetzt in dieser Hinsicht nichts geschehen.

Auf dem Wiener Kongress wurden die zuvor von *Napoleon* auf deutschem Territorium großflächig durchgeführten Gebietsbereinigungen nicht rückgängig gemacht, andererseits wurden aber neue Gebietszuschnitte unter Rückführung des französischen Staatsgebiets auf sein Ausgangsgebiet vorgenommen, durch die Preußen unter maßgeblicher Verhandlungsführung *Hardenbergs* aus Gesichtspunkten der Schaffung eines Kräfteausgleichs in Europa eine beträchtliche Westausdehnung auf die Rheinprovinzen und auf Westfalen erfuhr, statt sich – wie von Preußen selbst und dabei insbesondere von *Hardenberg* beabsichtigt – Sachsen vollständig und nicht nur teilweise einverleiben zu können. König *Friedrich Wilhelm III.* wurde nicht zuletzt dank *Hardenbergs* Verhandlungsgeschick ein großer Gewinner auf dem Wiener Kongress, indem er unter den europäischen Mächten seine und seines Hauses Reputation nicht nur wiederherstellen, sondern sogar ausbauen konnte.

Die Schlussakte des Wiener Kongresses entstand aus der Ablehnung der Ideen des Freiherrn vom *Stein* und seiner Entourage.

Die deutschen Angelegenheiten betrafen die Souveräne, nicht aber das Volk. Das neue Staatsgebiet wurde nicht durch das einigende Band der Anordnung einer ständischen Verfassung zusammengeführt.

Während sich *Stein* endgültig resigniert zurückzog, wurde Staatskanzler *Hardenberg* bereits im Juni 1814, also noch vor dem Wiener Kongress, von König *Friedrich Wilhelm III.* in den Fürstenstand erhoben. Am 11.11. desselben Jahres erhielt er den Ort Quilitz und das dortige Schloss als königliche Dotation. Ort und Schloss erhielten kurz darauf den Namen Neu-Hardenberg. Die am 1.5.1949 vorgenommene Umbenennung in Marxwalde war eine Fußnote der Geschichte und wurde zum 1.1.1991 wieder rückgängig gemacht.

### III. Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden vom 30.4.1815

Um die neu hinzugewonnenen riesigen Territorien wirksam in Besitz nehmen und sodann nach und nach beherrschen zu können, mussten sie verwaltungsmäßig untergliedert werden. Es fand also eine „Integration durch Verwaltung“ statt. So kam es noch von Wien aus am 30.4.1815 zum Erlass der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden. Darin heißt es u. a.:

§ 1 Der Preußische Staat wird in zehn Provinzen geteilt;

Jede Provinz wird in zwei oder mehr Regierungsbezirke geteilt, deren überhaupt fünf und zwanzig seyn werden;

§ 2 In jeder Provinz wird ein Ober-Präsident die Verwaltung derjenigen allgemeinen Landes-

angelegenheiten führen, welche zweckmäßiger der Ausführung einer Behörde anvertraut werden, deren Wirksamkeit nicht auf einen einzelnen Regierungsbezirk beschränkt ist.

§ 4 Die Oberpräsidenten bilden keine Mittel-Instanz zwischen den Ministerien und den Regierungen, sondern sie leiten die ihnen anvertrauten Geschäfte unter ihrer besonderen Verantwortlichkeit, als beständige Kommissarien des Ministeriums. Eine besondere Instruktion, welche die Lokalität jeder Provinz berücksichtigt, soll die Gegenstände, in welche die Wirksamkeit der Ober-Präsidenten eingreift, noch näher auseinandersetzen.

§ 9 Die den Regierungen zugetheilten Geschäfte der innern Verwaltung werden in zwei Hauptabtheilungen bearbeitet, die unter einem Präsidenten vereinigt sind, und nur bei Gegenständen, die eine gemeinschaftliche Berathung erfordern, zusammen treten und eine Behörde bilden.

Die Directoren und Räthe beider Abtheilungen heißen Regierungs-Directoren und Regierungs-Räthe.

§ 11 Die erste Hauptabtheilung bearbeitet sämtliche von den Ministern der auswärtigen Angelegenheiten, des Innern, des Krieges und der Polizey, in Gemäßheit der Ordre vom 3ten Junius 1814 abhängende Angelegenheiten. Sie ist daher das Organ dieser Minister.

§ 13 Die Regierung verwaltet:

1) die innern Angelegenheiten der Landeshoheit, als: ständische, Verfassungs-, Landes-, Grenz-, Huldigungs-, Abfahrt- und Abschloß-Sachen, Censur, Publikation der Gesetze durch das Amtsblatt.

2) Die Landespolizei, als: die Polizei der allgemeinen Sicherheit, der Lebensmittel und andere Gegenstände; das Armenwesen, die Vorsorge zur Abwendung allgemeiner Beschädigungen, die Besserungshäuser, die milden Stiftungen und ähnliche öffentliche Anstalten, die Aufsicht auf Kommunen und Korporationen, die keinen gewerblichen Zweck haben.

3) Die Militairsachen, bei denen die Einwirkung der Civilverwaltung statt findet, als: Rekrutirung, Verabschiedung, Mobilmachung, Verpflegung, Märsche, Servis, Festungsbau.

§ 24 Die zweite Haupt-Abtheilung der Regierung verwaltet sämtliche Geschäfte, welche nach der Ordre vom 3ten Juni 1814. der obern Leitung des Finanz-Ministers anvertraut sind. Sie ist das Organ dieses Ministers.

§ 26 Diese zweite Abtheilung der Regierung verwaltet:

1) das gesammte Staats-Einkommen ihres Bezirks, in so fern nicht für einzelne Zweige besondere Behörden ausdrücklich bestellt sind, namentlich für die Bergwerks- und Salz-Angelegenheiten; also sämtliche Domänen, säkularisirte Güter, Forsten, Regalien, Steuern, Accise und Zölle;

2) die Gewerbe-Polizei in Rücksicht auf Handel, Fabriken, Handwerker und gewerbliche Korporationen;



3) das Bau-Wesen, sowohl in Rücksicht auf Land- als Wasserbau.

§ 33 Die Organe, deren sich die erste Abtheilung der Regierung zur Vollziehung ihrer Verfügungen bedient, sind die Land-Räthe.

§ 34 Jeder Kreis hat einen Land-Rath.

§ 35 Jeder Regierungsbezirk wird in Kreise eingetheilt. In der Regel soll die schon statt findende Eintheilung beibehalten werden. Wo jedoch keine Kreis-Eintheilung vorhanden, oder die vorhandene für eine gehörige Verwaltung unangemessen ist, soll mit möglichster Berücksichtigung früherer Verhältnisse eine angemessene Eintheilung sofort bewirkt werden.

§ 36 Alle Ortschaften, die in den Grenzen eines Kreises liegen, gehören zu demselben und sind der landrätlichen Aufsicht untergeordnet; doch sollen alle ansehnliche Städte mit derjenigen Umgebung, die mit ihren städtischen Verhältnissen in wesentlicher Berührung stehen, eigene Kreise bilden.

§ 37 Die Organisations-Kommissarien müssen die hierzu geeigneten Städte in jedem Regierungsbezirk bestimmen, und die Umgebung festsetzen.

§ 38 Der Polizei-Dirigent in einer solchen Stadt vertritt die Stelle des Landraths.

§ 39 Bis zu erfolgter Eintheilung der Regierungsbezirke in Kreise behalten Wir Uns die Verordnung über die Organisation der Landräthe und deren Instruktion vor, und setzen zugleich fest, daß die bisherigen Kreisbehörden, unter welchen Namen sie auch eingerichtet sind, bis zur vollständigen Organisation der Kreisverwaltung in Thätigkeit bleiben.

§ 40 Die Organe der zweiten Abtheilung der Regierung sind:

- 1) Die Landräthe und die ihre Stelle vertretenden Polizei-Behörden, Behufs der Aufsicht auf die direkte Steuererhebung und in Angelegenheiten der Gewerbe-Polizei;
- 2) die für die einzelnen Zweige der Verwaltung des öffentlichen Einkommens angeordneten Unterbehörden und Finanzbediente;
- 3) die Baubediente, Fabriken-Kommissarien und andere technische Beamte.

§ 43 Die Organe des Medizinal-Kollegiums ist der Medizinalrath des Regierungsbezirks, der sich wiederum der Landräthe als seines Organs bedient.

Friedrich Wilhelm.

C. Fürst von Hardenberg.“

Mit der Verordnung vom 30.4.1815 wurde das stark vergrößerte Preußen also in die zehn Provinzen Brandenburg, Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Sachsen, Großherzogtum Posen, Schlesien, Jülich-Kleve-Berg, Westfalen und das Großherzogtum Niederrhein und diese wiederum in Regierungsbezirke eingeteilt. Eine flächen-deckende Einteilung in Kreise wurde vorgegeben, wobei dabei regelmäßig die „schon stattfindende Einteilung“ beibehalten werden sollte. In der Kurmark hatte bei der Neugliederung der Kreise der lebendige historische Gedanke über den



Das Kuratorium der Stiftung Schloss Neuhausen im Frühjahr 2015 vor dem Eingang des Schlosses Neuhausen, den auch die Lithografie von Duncker zeigt (siehe vorherige Seite). Foto: DSGV

rationalen Reformgedanken gesiegt, während man in Kreisen, die über keine so alte landschaftliche Zusammengehörigkeitstradition verfügten wie die brandenburgischen Kreise zu Neueinteilungen kam, wenn „die vorhandene Einteilung für eine gehörige Verwaltung unangemessen“ war. Der Aufbau der preußischen Verwaltung vollzog sich in den neu hinzugekommenen Landesteilen behutsam und erfolgte keineswegs nur mit der obrigkeitstaatlichen Brechstange. Die aufgrund dessen in den Jahren 1815 – 1818 vorgenommene Einteilung Preußens in Kreise ist sodann bis in das 20. Jahrhundert hinein nur wenig verändert worden – sieht man einmal von den noch zu behandelnden Folgen der Industrialisierung ab. 1822 wurden die Provinzen Jülich-Kleve-Berg mit Sitz in Köln und Großherzogtum Niederrhein zur Rheinprovinz mit der Hauptstadt Koblenz fusioniert.

Jeder Kreis hatte einen Landrat, „welcher der Regierung zur Vollziehung ihrer Maßnahmen zur Verfügung“ stand. Die überkommene kurmärkische Form der Bestellung des Landrats durch den König auf Vorschlag von drei Kandidaten durch die Kreisstände wurde in den Rheinprovinzen und in Westfalen, wo es keine Kreisrepräsentationen gab, nicht eingeführt, eine Unterlassung, die die Integration in den westlichen Provinzen erheblich belastete<sup>20</sup>. Hier erfolgte die Ernennung der Landräte ohne Mitwirkung der Kreiseingesessenen. Der Landrat war hier reiner Staatsbeamter, der Kreis ein rein staatlicher Verwaltungsbezirk.

Erhebliche nachteilige Folgen hatte auch die Regelung, dass „alle ansehnlichen Städte mit derjenigen Umgebung, die mit ihren städtischen Verhältnissen in wesentlicher Berührung“ standen, eigene Kreise bilden sollten und damit von den das flache Land umfassenden Kreisen abgeschieden wurden. Begründet wurde diese Maßnah-

me mit der Erkenntnis der noch vorhandenen erheblichen Differenzen zwischen den Belangen von Handel und Gewerbe in den Städten einerseits und den agrarisch strukturierten Landgebieten andererseits. Die Folge war, dass dadurch die bestehenden Gegensätze zwischen Stadt und Land nicht in einer gemeinsamen Körperschaft zusammengeführt werden konnten. Auf diese Weise gelangte man nicht rechtzeitig zum Verständnis und Ausgleich der wechselseitigen Beziehungen. *Georg Christoph von Unruh* hat Recht, wenn er wertend hinzufügt<sup>21</sup>:

„Es wurde vielmehr für viele kleine und mittlere Städte eine Prestigefrage, ‚kreisfrei‘ zu werden, als ob damit ein Nutzen oder besonderer Vorteil für ihre Bürger verbunden gewesen wäre... Da die Kreise noch in altständischer Form organisiert wurden, blieb dem Bürgertum als administratives Wirkungsfeld nur die Stadt, sieht man einmal von der Beamtschaft der Regierung ab.“

#### IV. Instruktion die Ausführung der Verordnung vom 30.4.1815 betreffend

Die Durchführung der Verordnung vom 30.4.1815 und damit die Einteilung der Regierungsbezirke in Kreise wurde in den von Preußen neu erworbenen Gebieten den Regierungen der Regierungsbezirke übertragen. *Napoleon* hatte zuvor in den von ihm besetzten Gebieten die Verwaltung bereits völlig neu organisiert und Departements und Arrondissements geschaffen, sodass Preußen bei Inbesitznahme der neuen Provinzen auch auf der unteren Ebene vorhandene Verwaltungsstrukturen vorfand und als Übergangsbehörden mit veränderten Amtsbezeichnungen übernahm.

In der vom 3.7.1815 stammenden „Instruktion die Ausführung der Verordnung vom 30.4.1815 wegen verbesserter Einrichtung

<sup>20</sup> Zutreffend: von Unruh (Fn. 4), S. 399 (438).

<sup>21</sup> Zutreffend: von Unruh (Fn. 4), S. 399 (438 f.).



der Provinzial-Behörden betreffend“ heißt es u. a., dass der Organisations-Commissarius zunächst zu prüfen hat, welche Städte des Regierungsbezirks dazu geeignet sind, eigene Kreise zu bilden<sup>22</sup>:

„Die Vergünstigung für eine Stadt, einen eigenen Kreis zu bilden, ist immer eine Ausnahme von der Regel; sie muss daher durch besondere wichtige Verhältnisse vorzüglich durch die Beträchtlichkeit und Wohlhabenheit einer mit Handel und Fabrication beschäftigten Bevölkerung, oder durch den Besitz solcher für den ganzen Staat wichtigen Anstalten, wie Provinzial-Kollegien, Universitäten, Festungen, Seehäfen u. dgl. begründet seyn.

Erst wenn der Commissarius mit sich selbst darüber einig ist, welche Städte eigne Kreise bilden sollen, wird es ihm möglich seyn, auch die Eintheilung der unter den Landräthen stehenden Kreise, deren Verhältnisse hauptsächlich durch die Landwirtschaft und die damit zunächst verbundenen Gewerbe bestimmt werden, richtig zu beurtheilen. Es ist sehr zu wünschen, dass die Kreise, was Flächenraum und geografische Lage betrifft, so gebildet werden, dass Niemand leicht weiter als zwei bis drei Meilen von Sitze der Kreisbehörde hat, und also, ohne auswärts zu übernachten, seine Geschäfte bei derselben abmachen kann. Ebenso ist sehr zu wünschen, dass in Rücksicht der Bevölkerung die Kreise, auch in sehr bevölkerten Gegenden, nicht leicht über 36.000 Einwohner enthalten, in unbevölkerten, aber doch auch nicht leicht unter 20.000 Menschen umfassen.

Indessen gestatten schon die allgemeinen Rücksichten auf die Lage der Landes- und Provinzial-Grenzen, der großen Gewässer, Gebürge und Forsten, und selbst der Verschiedenheit der Sprache und des Gewerbes nicht immer strenge bei diesen Bedingungen stehen zu bleiben, und der Organisations-Commissarius wird genöthigt seyn, sich schon deshalb Abweichungen von der Regel, doch nicht ohne erhebliche Gründe zu gestatten.

Eine vorzügliche Aufmerksamkeit aber erfordert die möglichste Beibehaltung der alten Kreisgrenzen, und es wird den Organisations-Commissarien zur Pflicht gemacht, diese solange zu erhalten, als nicht überwiegende Gründe dagegen sprechen. Bei unbefangener Überlegung wird es in den mehresten Fällen sehr möglich bleiben, die alten Kreisgrenzen ganz oder doch größtentheils beizubehalten, und damit dennoch die Forderungen einer guten Polizey-Verfassung zu verbinden, indem man z. B. bloß allzu kleine Kreise mit benachbarten im Ganzen vereinigt, oder umgekehrt die einzeln vorkommenden allzu großen Kreise von 60.000 bis 100.000 Menschen in zwei oder drei Kreise theilt, Enklaven den sie umgebenden Kreisen einverleibt, bloß einzeln weit vorragende Spitzen abschneidet, überhaupt aber die polizeylichen Zwecke der Eintheilung mit der sorgfältigsten Schonung bestehender Verhältnisse zu verbinden sucht. Was hier von Kreisen gesagt ist, gilt in Ländern, wo noch keine Kreis-Eintheilung besteht, auch von Kantonen, Aemtern oder andern Unterabtheilungen, an welche die Einwohner gewöhnt waren.

Die projectirte Kreis-Abtheilung wird der Commissarius auf die beste Spezialkarte der Provinz, die er erlangen kann, eintragen lassen, und die Gründe dafür, nebst der aus dem vorhandenen statistischen Hilfsmitteln entnommenen Bevölkerung der einzelnen projectirten Kreise in seinen Haupt-Organisations-Bericht aufnehmen.

Aus der Anzahl und Beschaffenheit der Kreise ergibt sich die Organisation der Kreisbehörden. Es ist die Absicht, das in den alten Staaten angenommene landrätliche Verhältniß – wonach angesehene, mit dem öffentlichen Vertrauen beehrte, im Kreise angesessene Gutsbesitzer die Polizey verwalten – möglichst allgemein beizubehalten, ohne doch unter besonderen Verhältnissen Modificationen auszuschließen. In den Städten, welche eigene Kreise bilden, wird die Polizey-Verwaltung sich mehrentheils, wie vormals, mit dem bürgermeisterlichen Amte vereinigen lassen, wenn dem Staat mehr Einfluss auf die Wahlen gegeben wird, und die Stellen auf Lebenszeit vergeben werden. Die Organisations-Commissarien haben in ihrem Hauptberichte hienach Vorschläge zur Einrichtung der Kreisbehörden vorzulegen.“

In den Rheinprovinzen wurden aufgrund dessen am 20. bzw. 23.4.1816 Kreise in den Regierungsbezirken Cleve, Aachen, Düsseldorf, Köln, Trier und Koblenz gebildet, wobei zu Letzterem auch Wetzlar gehörte. Die Regierung in Münster veröffentlichte aufgrund dessen am 10.8.1816 die von ihr vorgenommene Kreiseinteilung. Die Regierung in Minden folgt am 25.10.1816. Im Regierungsbezirk Arnsberg traten die Landräthe mit dem 1.4.1817 in ihre Stellung ein.

In den drei preußischen Westprovinzen sind 1816 insgesamt 101 landrätliche Kreise gebildet worden.

#### V. Entwurf einer Instruktion für die Landräthe und die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten vom 31.12.1816

Auch wenn der vorläufige Entwurf einer Instruktion des Preußischen Innenministers für die Landräthe und die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten vom 31.12.1816 ohne rechtliche Bindungen blieb, so wurde ihr Inhalt für die Tätigkeit eines jeden Leiters einer Kreisverwaltung faktisch maßgebend und bestimmend. In den §§ 28 f., 39, 48 f. und 51 heißt es:

„Die Landräthe haben gegen die Kreiseingesessenen Glimpf, Bescheidenheit, 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 ihrer Geschäfte vorkommenden Reisen im Kreise fleißig zu benutzen und sich dadurch des in sie gesetzten vorzüglichen Vertrauens Wert zu erhalten.

Ganz besonders müssen die Landräthe ihre teilnehmenden Blicke auf die unteren Volksklassen der Handwerker und Landleute richten, ihnen überall mit Belehrung, Aufmunterung und gutem Rat an die Hand gehen, das Gute in ihnen erwecken und fördern und vorzüglich sie zur kirchlichen Andacht und zum sorgsam Anhalten ihrer Kinder zur Schule ermahnen. Sie müssen durch Wecken des persönlichen Vertrauens die Kreiseinwohner gewöhnen, den Landrat als ihren natürlichen Ratgeber zu betrachten. Wie weit die Landräthe an der Beaufsichtigung und Leitung des Schulwesens in ihren Kreisen teilzunehmen haben, wird ihnen eine vorzügliche väterliche Sorg-

falt für diesen wichtigen Teil ihres Berufes dringend empfohlen.

Der Landrat muss auf die Zweckmäßigkeit, Regelmäßigkeit und gefällige Anordnung des Anbaues in den Städten und ihres Ausbaues achten, die Verbesserung des Straßenpflasters befördern und Strenge an die Erhaltung der Reinlichkeit desselben wirken. Er muss ferner auf alles achten, was auf Leben und Gesundheit von Menschen und Vieh im Kreis Bezug hat.

Eine der vorzüglichsten Pflichten des Landrats ist die Sorgfalt für die Verbesserung und Beförderung der Gewerbe sowohl in den Städten als auch auf dem Lande. Der besonderen Sorge des Landrats ist die Landwirtschaft empfohlen mit Meliorationen, Be- und Entwässerung und dem Bau von Deichen und Dämmen.

Was den Ackerbau betrifft, so muss der Landrat immer das Bestreben vor Augen haben, seinen Kreis nach und nach auf eine höhere Stufe der Kultur zu bringen. Ebenso machen gute Wege und Landstraßen ein hauptsächliches Hilfsmittel für die Beförderung aller Gewerbsamkeit.

Mit gleicher Sorgfalt muss der Landrat auch für das Emporkommen der Städte wirksam zu werden streben und sich das Beste der Städte und des platten Landes jederzeit und überall als zusammenhängend und unzertrennlich denken.“<sup>23</sup>

Bezüglich der Qualifikation für das Landratsamt wurde in der Instruktion bestimmt, dass der Bewerber im Kreise angesessen sein müsse und entweder die Qualifikation zum Gerichts- bzw. Regierungsassessor besitzen oder Gerichts- bzw. Regierungsreferendar sein solle. Zumindest müsse er jedoch als Hilfsarbeiter an den Geschäften einer Regierung oder eines Landratsamtes teilgenommen haben. Hervorgehoben wurde, dass der Landrat disziplinarisch der Regierung untersteht. Weiter heißt es:

„Er kann auf seinem Gut wohnen und von dort die Geschäfte führen; er muss in dem Falle noch einen besonderen Dienstraum in der Kreisstadt haben und dort mindestens einmal die Woche Sprechstunde abhalten. Dem Landrat unterstehen die im Kreis gelegenen Städte und das flache Land, alle Ortsobrigkeiten, Ortskommunal- und Polizeybeamten. Seine unmittelbaren Gehilfen sind der Kreissekretär, der Kreisbote und der Ausreiter.“

Der vorläufige Entwurf einer Instruktion für die Landräthe übertrug den Landräthen also weniger eigentliche Verwaltungsaufgaben als vielmehr die Aufsicht und die Sorge für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung und die Hebung der Wirtschaft und der Landeskultur ihres Kreises. Da der Landrat keine wirklichen Entscheidungsbefugnisse besaß, fungierte er lediglich als Kommissar der Bezirksregierung<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Abdruck bei Reekers, Die Gebietsentwicklung der Kreise und Gemeinden Westfalens 1817 – 1967, 1977, S. 132f.

<sup>23</sup> Wiedergabe bei: von Unruh (Fn. 5), S. 96f.

<sup>24</sup> Leesch, Die Verwaltung der Provinz Westfalen 1815 – 1945, Struktur und Organisation, 1993, S. 42f.

## VI. Hardenbergs Scheitern

1819/20 legte *Hardenberg* seine Ideen zu einer landständischen Verfassung in Preußen vor, die letztlich aber bei König *Friedrich Wilhelm III.* nicht durchzusetzen waren. *von der Marwitz* kritisierte daran erneut, dass

„das Land jetzt jedes Verbandes ermangelt, seit die Landräte zu bloßen Exekutoren der Regierung herabgesunken sind; die Zentralisation aller Geschäfte werde befördert.“

Auch *Stein* lehnte die von *Hardenberg* geäußerten Überlegungen ab:

„Der Landrat ist das Organ der Regierung bei der Verwaltung des Kreises und dessen Vorsteher; er soll, um seine Bestimmung zu erfüllen, eine genaue Kenntnis der Örtlichkeit und Persönlichkeit seines Kreises besitzen. Daher wird es wesentlich notwendig, die Regel festzusetzen, dass der Landrat aus dem Kreis, und wenigstens aus der Provinz und dem Regierungsbezirk gewählt werde, da die Anstellung ganz Fremder, in entfernten Gegenden der Monarchie Einheimischer große Nachteile und ein großes Missvergnügen verursacht haben. Ich sage gewählt, denn dieses sichert das Vertrauen, und bringt in das Verhältnis des Beamten gegen seine Amtseingesessenen Milde; die Wahl der Landräte war auch in der Preußischen Monarchie herkömmlich, sie geschah sonst vom Adel und aus dem Adel; man würde jetzt von den Landständen drei Subjekte aus den Eingesessenen wählen, und der Regierung zur Auswahl, dem König zur Genehmigung vorschlagen lassen. Dadurch, dass man das Gemeinwesen in allen Abstufungen zweckmäßig ordnet, wird der Geschäftskreis der Landräte vereinfacht und man kann daher in vielen Fällen die Kreise vergrößern.“

Aber auch daraus wurde nichts. Allen Bemühungen um eine Kreisverfassung setzte die ablehnende Entscheidung des Königs vom 21.6.1821 ein Ende, wozu *Stein* bemerkte<sup>25</sup>:

„Der Staatskanzler ist ganz bei diesem Geschäfte übergegangen. Er sinkt täglich tiefer in Lasterhaftigkeit und in allgemeiner Verachtung.“

*Günter de Bruyn*<sup>26</sup> weiß darüber zu berichten, wie die Aristokraten des Hofes die von *Hardenberg* ausgearbeitete neue Kommunalordnung, die den Rittergutsbesitzern die Polizeigewalt entziehen sollte, dem König erst vorlegten, nachdem sie ihn mit einem Gegenvorschlag schon vom Gegenteil überzeugt hatten, sodass der König das Papier des Staatskanzlers wortlos verworfen habe.

### D. Steins Urteil über Hardenberg

Der geläufige Begriff der *Stein-Hardenbergschen* Reformen assoziiert in der Sache eine Einheit und eine Übereinstimmung im politischen Denken der beiden Protagonisten der preußischen Reformen, die weder im Persönlichen noch im Sachlichen gegeben war, wenngleich sie einen langen gemeinsamen Weg zurückgelegt und 1806/07 Hand in Hand gearbeitet haben, um Preußen aus der größten Not herauszuführen.

Der entscheidende Bruch in der persönlichen Beziehung zwischen beiden dürfte eingesetzt haben, als *Hardenberg* 1808 gegen die neuerliche Entlassung *Steins* auf Druck von *Napoleon* nicht nur nicht intervenierte, sondern das Königspaar bei einem konspirativen Treffen und in der nachfolgenden Braunsberger Denkschrift ausdrücklich zur Entlassung *Steins* aufforderte und letztlich davon selbst mit seiner Wiederberufung im Juni 1810, die im Einvernehmen mit *Napoleon* erfolgte, sogar profitierte.

In der Sache waren die Positionen zwischen *Stein* und *Hardenberg* zur Rolle der Selbstverwaltung und zur bürgerschaftlichen Mitwirkung an Exekutivangelegenheiten schlechterdings unvereinbar. Zwar hat *Hardenberg* die nach dem Wiener Kongress hinzugewonnenen Gebiete Preußens im Westen flächendeckend mit einer Kreisbildung überzogen; dies geschah aber ausschließlich aus Gesichtspunkten der Sicherung hoheitlicher Gewaltausübung in allen Winkeln Preußens. Einen Beitrag zur Etablierung der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaft hat *Hardenberg* nicht geleistet, durch die flächendeckende Untergliederung Preußens in allen Provinzen aber im Laufe der Zeit zur Identifikationsbildung der Menschen in den neuen Kreisen als überschaubaren Räumen vor allem in den ländlich geprägten Gebieten beigetragen. Die Vereinheitlichung durch neue Kreise veränderte mithin alte Identitäten und wurde zur Grundlage neuer Bezugsräume. Von daher nimmt es nicht wunder, dass viele Kreise in den früheren Westprovinzen im Jahr 2016 der Kreiseinteilung im Jahre 1816 gedenken.

Erhebliche charakterliche Unterschiede wiesen *Hardenberg* und *Stein* schon immer auf, war *Stein* doch in hohem Maße den klassischen Moralvorstellungen seiner Epoche verhaftet und stieß sich heftig an *Hardenbergs* Leichtlebigkeit, seinem äußerehelichen Umgang auch mit Frauen aus *Steins* Nähe und der Tatsache, dass *Hardenberg* dreimal verheiratet war. Deshalb bezeichnete er ihn schon früh als „seichten, leeren Windbeutel.“<sup>27</sup> Bereits 1788 hatte sich der damals 30-jährige *Stein* zu *Hardenbergs* Affäre mit *Sophie von Lenthe*, seiner späteren zweiten Frau<sup>28</sup> geäußert:<sup>29</sup>

„Die Geschichte von *Hardenberg* und *Lenthe* ist eine Folge von Leichtsinns, Sinnlichkeit und beydes mit romanhaftem und empfindsamem Wesen überguldet – damit diese Menschen ihre Laster edeln und interessant machen wollen. Ich hörte die näheren Umstände in Hannover und mir erregten sie Abscheu und Verachtung.“

*Hardenbergs* jüngster Biograph *Ingo Hermann* versucht *Hardenberg* in persönlicher Hinsicht wie folgt gerecht zu werden<sup>30</sup>:

„Spekulationen über die tieferen Gründe seiner immer wieder neu aufflammenden und die be-

währten Beziehungen aufs Spiel setzenden Liebesaffären sind schwierig: *Hardenberg* jedenfalls hat die Suche nach der heilenden Geborgenheit in der Nähe einer Frau bis zu seiner Sterbestunde nicht aufgegeben. Das, wonach er sich ein Leben lang gesehnt hat, fand er immer nur für einige Zeit. Aber er fand es. Der selbstbewusste Staatsmann und weltgewandte Diplomat, der aufgeklärte Reformator hat nie aufgehört, der verwundbare und liebeshungrige Mann zu sein. Er war kein Eroberer, er wurde erobert und er ließ es zu. Doch hat er – anders als ihm oft verleumderisch nachgesagt wurde – die Turbulenzen seiner regen Sinnlichkeit immer von seinen Amtsgeschäften ferngehalten.

Der Fürst, an die angestrengteste Tätigkeit gewohnt und im Lebensgenusse die Schwäche des Alters sich und anderen gern verbergend, vermochte während seines ganzen Lebens, ja bis in die letzten Tage desselben, manchen falschen Lockungen der Sinnlichkeit nicht zu widerstehen.“

*Heinz Duchhardt*<sup>31</sup> hat sicher recht, dass die Unterschiede zwischen *Stein* und *Hardenberg* in dem Moment voll aufbrachen, indem der eine seine Karriere am Ende sah und der andere unter dem Strich davon profitierte, sodass eine anfangs korrekte und für beide Seiten verheißungsvolle Beziehung im Laufe der Jahre in bittere Feindschaft und sogar in Hass umschlug.

Über *Hardenbergs* letzte Lebensjahre und seine Beziehung zu der jungen *Friederike Hähnel* hat *Günter de Bruyn*<sup>32</sup> Ende 2015 eine auf Dokumente gegründete Erzählung vorgelegt, der u. a. zu entnehmen ist<sup>33</sup>, dass König *Friedrich Wilhelm III.*, als ihm die Nachricht vom Tod seines Staatskanzlers in Genua übermittelt wurde, nur gleichgültig fragte:

„Hat er lange gelitten? Woran ist er eigentlich gestorben?“

um sodann sein unterbrochenes Gespräch ruhig fortzusetzen. Das „Woran?“ haben *Karl August Varnhagen von Ense* und *Friedrich von der Marwitz* wie folgt beschrieben: *Varnhagen* hat in seinen Tageblättern vom 10.12.1822 festgehalten:

„Sie (*Friederike Hähnel*) verursachte nachteilige körperliche Reizung; man gibt (in letzter Hinsicht) allerlei Abscheuliches zu verstehen: Kurz: Man sieht ihre Mitreise nach Italien als Beschleunigung seines Endes an.“

Anschaulicher schreibt *von der Marwitz*<sup>34</sup>:

<sup>25</sup> *Stein*, in: Botzenhagen/Hubatsch (Hrsg.), *Freiherr vom Stein, Briefe und amtliche Schriften* (BuaS), Band VI, S. 467.

<sup>26</sup> *de Bruyn*, *Die Sonnambule oder Des Staatskanzlers Tod*, 2015, S. 95.

<sup>27</sup> *Duchhardt* (Fn. 1), S. 220 ff.

<sup>28</sup> Dazu *Henneke*, *Der Landkreis 2016*, Heft 4, sub B II.

<sup>29</sup> *Stein*, BuaS (Fn. 25), Band I, S. 281.

<sup>30</sup> *Hermann* (Fn. 2), S. 125 f., 404.

<sup>31</sup> *Duchhardt* (Fn. 1), S. 223.

<sup>32</sup> *de Bruyn* (Fn. 26).

<sup>33</sup> *de Bruyn* (Fn. 26), S. 96.

<sup>34</sup> Zitiert nach *de Bruyn* (Fn. 26), S. 104.

„Hardenbergs Italienreise war ein Skandal, wie seine ganze Lebensweise es immer gewesen war. Er hatte immer Mätressen gehabt, seit einigen Jahren aber hielt er sich eine gewisse Mllm. Hähnel. Diese Mllm. Hähnel mit ihrem Herrn von Kimsky fuhren mit dem alten Sünder vor aller Welt Augen in einem Wagen. Diese saubere Gesellschaft plünderte ihn so aus, dass ungeachtet er über 100.000 Taler, die er vor seiner Abreise aus Staatskassen erhob, mitgenommen hatte, man dennoch bei seinem nach Monaten erfolgten Tode nichts bei ihm fand. Der König war vermutlich sehr verwundert, ihn mit einem Male hinter sich herkommen zu sehen, indessen war Hardenbergs Zeit vorbei und er konnte keinen Schaden mehr anrichten – kurz: er konnte in Verona an keinem Geschäft teilnehmen, entschloss sich daher zu einer Reise nach Süden und starb in Genua.“

Das letzte Wort in diesem Abschnitt soll allerdings Freiherr vom Stein über Hardenberg erhalten. 1815, als Stein Gesandter am Deutschen Bundestag werden sollte, lehnte er ab

„wegen meiner Abneigung, mich in das Verhältnis der Abhängigkeit zu setzen von einem Mann, den ich so wenig achtete wie den Staatskanzler, von dem ich vorhersah, dass er mich bei irgendeiner Gelegenheit oder aus irgendeiner Veranlassung aufopfern würde.“

1816 schrieb Stein über Hardenberg und dessen Ministerium<sup>35</sup>:

„Es ist dem Staatskanzler über Erwarten gelungen, sich ein Ministerium zu bilden, das ihn lähmt, sich zu umgeben von Menschen, die ihm weder nutzen noch ehren, und aus einem seicht berechneten Egoismus alles Gute auf das Spiel setzen. Er wird es aufgeben und ich erwarte mir nichts.“

Im September 1818 schrieb Stein, Hardenberg habe in Berlin einen „Stall des Augias“ angerichtet und ergänzte<sup>36</sup>:

„Ich bewundere die Geschicklichkeit des Staatskanzlers, alle tüchtigen, talentvollen Männer lahmzulegen. Der Geist des Herrn ist von ihm gewichen, der Segen des Himmels fehlt dem alten Sünder, nichts gedeiht unter ihm, nichts gelingt ihm.“

Wenige Monate später, im Februar 1819, schrieb Stein angesichts der Berufung Humboldts zum Minister<sup>37</sup>:

„Der alte Staatskanzler ist anmaßend, dünkeltoll und egoistisch, zugleich aber auch seicht, stumpf und schlecht influert und umgeben. Wahrscheinlich wird dieser alles selbst zu machen versuchen, es schlecht machen und Humboldt wird beschränkt sein auf Verhindern des Schlechten und Unbrauchbaren.“

Knapp ein Jahr später quittiert Stein die Entlassung Humboldts mit dem Urteil<sup>38</sup>:

„Die Entfernung des Herrn von Humboldt wirkt höchst nachteilig auf die öffentliche Meinung und verderblich auf den Fortgang des ihm anvertrauten Wirkungskreises, der einem geistvollen, arbeitsamen, geschäftserfahrenen Mann entrissen und allein und ausschließlich in den Händen eines stumpfen, oberflächlichen und herrschsüchtigen Titans ruht.“

Dank Hardenberg werde man

„eine Rhapsodie von liberalen Phrasen, von An-schmiegen an demokratische Schreier, von despotischen Realitäten, ohne Haltung und Gründlichkeit, ohne Rücksicht auf das Bestandene und Kenntnis davon“

erhalten.<sup>39</sup>

Stein war demgegenüber besorgt,

„daß die Machthaber allein die bürokratische, zentralisierende Monarchie im Auge haben, wo wir anschließend durch eine eigentums- und interessenlose, buchgelehrte oder empirische, wohlbezahlte Beamtenhierarchie, die sich in der Spitze des Staatskanzlerariats endigt, regiert werden. Diese Beamtenkaste hat dann die Macht.“

Nach Hardenbergs Tod im November 1822 äußerte sich Stein über Hardenberg<sup>40</sup>:

„Gestern erhielten wir von Frankfurt die Nachricht, der Staatskanzler sei in Genua am Schlag gestorben. Ist er nun wirklich, ernstlich und zum letzten Male tot, so gratuliere ich zuerst der preußischen Monarchie zu diesem glücklichen Ereignis, sodann wünsche ich ... eine recht gründliche Umformung des Bestehenden vorzunehmen und Sparsamkeit, Gründlichkeit, Ordnung, Gehorsam in allen Zweigen wieder herzustellen, deren Stelle Verschwendung, Großtuerei, Oberflächlichkeit, Insubordination eingenommen.“



**GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE**

Vier Jahre später betonte er<sup>41</sup>, dass sich seine Abneigung gegen Hardenberg grünete

„auf seiner Lasterhaftigkeit, seiner skandalösen Liederlichkeit, wodurch er zur schlechten Gesellschaft hingezogen wurde, seinem Stolz, der ihn veranlasste, alle Tüchtigen, selbständigen Männer von den Geschäften zu entfernen und mittelmäßige oder nichtswürdige zu wählen, seiner Falschheit, die verhinderte, daß er nie eine dauerhafte Freundschaft knüpfte, seiner Verschwendung des öffentlichen Vermögens, seinem Leichtsinne und Oberflächlichkeit, da er nichts Gründliches kannte.“

Sein Endurteil über Hardenberg in seiner Autobiografie lautete<sup>42</sup>:

„Herr von Hardenberg hatte die Gutmütigkeit und Freundlichkeit sanguinischer, genussliebender mit einem leichten beweglichen Sinn begabter Menschen, einen Verstand, der schnell auffasste, Arbeitsamkeit und ein vorteilhaftes Äußeres. Es fehlte aber seinem Charakter sowohl an einer religiös sittlichen Grundlage als an intensiver Kraft und Festigkeit, seinem Verstand an Tiefe, sein Übermut an Glück, seine weinerliche Weichheit in Widerwärtigkeiten, seine Oberflächlichkeit, Eigenschaften, die durch Sinnlichkeit, Stolz und Falschheit geleitet, so viel Übel verursachten. Er begann seine Verwaltung mit Entfernung der tüchtigsten Geschäftsmänner, umgab sich immer nur mit mittelmäßigen, häufig mit schlechten Menschen, die ihn missbrauchten, selbst unanständig behandelten, seine Neigung zu unzüchtigen Späßen, sein vertrauter Umgang mit nichtswürdigen Weibern, deren eine ihm im Ausland die

Augen zudrückte, der mit seiner Würde, seiner Aufgeblasenheit, seinen grauen Haaren kontrastierte, machten ihn verächtlich und entfernten von seinem Umgang alle besseren (und edleren) Menschen. Er starb und hinterließ die Finanzen verwirrt, die Verwaltung in den Händen einer Überzahl schlecht ausgewählter und verschwenderisch bezahlter Beamten und den alten preußischen Geist der Sparsamkeit und des Gehorsams im Dienst untergraben. Nicht nach dem Großen und Edlen strebte er, um des Großen und Guten willen, sondern als Mittel zu seinem Ruhm, er begriff es nicht und erreichte es nicht und verschwand, nicht geachtet, nicht geliebt, nicht bedauert.“

Christopher Clark<sup>43</sup> charakterisierte Hardenberg treffend als „gerissen, flexibel, berechnend und diplomatisch“, Stein dagegen als „schwierig, impulsiv und hochnäsiger“. Damit ist Entscheidendes gesagt. ■

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>35</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band V, S. 469.

<sup>36</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band V, S. 821.

<sup>37</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band VI, S. 22 f.

<sup>38</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band VI, S. 205

<sup>39</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band VI, S. 40.

<sup>40</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band VI, S. 582.

<sup>41</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band VI, S. 980.

<sup>42</sup> Stein, BuaS (Fn. 25), Band IX, S. 864 (887 f.); dazu auch Duchhardt (Fn. 1), S. 249 ff.

<sup>43</sup> Clark, Preußen, 2007, S. 373.



# Der lange Weg zur Entstehung von Selbstverwaltung in den Landkommisariaten des Rheinkreises\*

## A. Einleitung

### I. Anlass für Jubiläen

Jubiläen zu begehen, ist oft kein einfaches Unterfangen. So ist es auch bei den Kreisen. Das hat der Deutsche Landkreistag aus Anlass des von ihm am 8.9.2016 begangenen Jubiläums erfahren, als er der 100. Wiederkehr der Gründung des Verbandes der Preußischen Landkreise gedachte. Ein auf das Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland erstreckter Verband bezog sich damit ganz bewusst auf die Gründung eines Verbandes – nur – der preußischen Landkreise. Dass die parallelen Gebietskörperschaften in anderen Gliedern des Kaiserreiches seinerzeit noch nicht dabei waren, ja es sie in Mecklenburg und – sogar bis 1939 – in Baden noch nicht einmal gab, wurde nach sorgfältiger Abwägung in Kauf genommen.

Gegenüber anderen Jubiläen hatte es der Deutsche Landkreistag aber sogar noch leicht, konnte er doch von einem eindeutigen Fixpunkt ausgehen: dem Bestand der Kreise in Preußen. Sie waren bereits zu Zeiten *Friedrichs des Großen* „da“. Nun veränderte sich das Gebiet Preußens allerdings im Laufe des 19. Jahrhunderts mehrfach. Zunächst wurde es – insbesondere durch den Frieden von Tilsit im Jahre 1807 – deutlich kleiner und auf ostelbische Gebiete zusammengedrückt. Von dort an gab es allerdings nur noch Expansionen – und zwar in zwei Schritten, nämlich zunächst durch den Wiener Kongress 1815, als die Provinzen Sachsen, Westfalen und die Rheinprovinz, die zunächst für sechs Jahre aus zwei Provinzen bestehen sollte, dazukamen. In diesen neuen Provinzen wurden zur Erschließung der neu erworbenen Gebiete flächendeckend Kreise mit einem Landrat an der Spitze gebildet. Dies geschah jeweils im Jahr 1816. Als „Integration durch Verwaltung“ kann man den Vorgang am besten bezeichnen.

Die nächste Welle der Kreisbildung erfolgte nach einer erneuten Gebietsausdehnung Preußens aufgrund der siegreichen Kriege gegen Dänemark und Österreich von 1864 bzw. 1866 ab 1867 in den nunmehr neuen Provinzen Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau und – zeitversetzt – in der Provinz Hannover.

Mit der jeweiligen Kreisbildung wurden aber nur Territorien abgesteckt und Landräte als Staatsrepräsentanten vor Ort an die Spitze gestellt. Über die innere Kreisverfassung, insbesondere über das Vorhandensein von Selbstverwaltungsaufgaben und Selbstverwaltungsorganen, sagt

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

dieser Vorgang also noch nichts. Insoweit herrschen heute vielfach völlig falsche Vorstellungen gerade über die Auswirkungen der Reformideen des Freiherrn *von Stein* auf die Kreise (es gab keine) und über das Zusammenwirken *Steins* und *Hardenbergs* (sie waren sich in zunehmend vertiefender, zum Hass steigender Abneigung verbunden. Hardenberg, der große Staatsreformer, war Etatist und Zentralist, der für die Ausweitung der auf die preußischen Städte beschränkten *Stein'schen* Städteordnung vom 19.11.1808 auf das flache Land nun gar nichts übrig hatte). Kurzum: Die auf allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen – und dann auch noch von Männern und Frauen – beruhende Selbstverwaltung ließ deutlich auf sich warten.



GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE

Von **Kreisen (auch) als Selbstverwaltungskörperschaften** und nicht nur als unteren staatlichen Behörden und damit von Kreisen im heutigen Sinne kann man in Preußen **erst seit Inkrafttreten der Preußischen Kreisordnung vom 13.12.1872** sprechen, wobei diese in den hinzu getretenen Provinzen erst nach und nach, also nach Erprobung in den preußischen Stammländern, bis 1888 (Schleswig-Holstein bildete die Nachhut) in Kraft gesetzt wurde.

Während man also mit einer Einhundertjahrfeier aus Anlass der Gründung des Verbandes der Preußischen Landkreise im Jahre 1916 im September letzten Jahres auf der halbwegs sicheren Seite stand, wenngleich es seinerzeit noch kein Frauenwahlrecht gab und die vorgenannten Wahlgrundsätze in Preußen auch erst seit 1920 galten, bleibt der Wertungsschritt begründungsbedürftig, dass sich der erst 1922 gegründete bzw. 1947 wiedergegründete Deutsche Landkreistag seinerseits auf diese preußische Gründung zu stützen vermag. Dieser Begründungsversuch ist an anderer Stelle unternommen worden<sup>1</sup>.

Noch viel schwieriger als der Bildung der „neu-preußischen“ Kreise in den heutigen Bundesländern Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland sowie Hessen nur mit den Kreisen Wetzlar und Braunfels (jeweils 1816), Hes-

sen, Schleswig-Holstein (jeweils 1867) und Niedersachsen (1885) zu gedenken, ist es, die Kreisbildung in den nicht-preußischen Gebieten Deutschlands auf ein früheres Datum als auf den 28.11.1938 zurückzudatieren, als aufgrund des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches vom 30.1.1934, also dem dritten Jahrestag der sog. Machtergreifung, die Dritte Verordnung über den Neuaufbau des Reiches durch Reichsinnenminister *Wilhelm Frick* erging, mit der aus allen kreisparallelen Verwaltungsbezirken außerhalb Preußens ab 1.1.1939 Landkreise mit der Behördenbezeichnung: „Der Landrat“ wurden. Diese Verordnung betraf explizit

- die Bezirksämter in Bayern und Baden,
- die Amtshauptmannschaften in Sachsen,
- die Oberämter in Württemberg,
- die Kreisämter in Thüringen, Hessen und Anhalt,
- die Ämter in Oldenburg,
- die Kreisdirektionen in Braunschweig und
- die Bezirkshauptmannschaften in Österreich.

Im Gegenzug wurde u. a. verordnet, dass die bisherigen bayerischen Kreise ab 1.1.1939 Bezirksverbände heißen und der vorher so bezeichnete Kreishauptmann in Sachsen seither die Amtsbezeichnung: „Regierungspräsident“ führt.

Eines sieht man daran sofort: Auf bloße Namensbezeichnungen kann bei der Begehung von Kreisjubiläen jedenfalls durch heutige Landkreise und ihren kommunalen Spitzenverband keinesfalls abgestellt werden. Das krassste Beispiel dafür bildet der am 24.9.1816 gebildete „**Landrath des Rheinkreises**“, war doch der **Rheinkreis**, wie gleich zu zeigen sein wird, keineswegs ein Landkreis, sondern **ein Regierungsbezirk** und **der Landrath ein** vom König – und zwar konkret vom bayerischen König *Maximilian I.* – **ernanntes Gremium** aus dem Kreis der Höchstbesteuerten, welches einmal im Jahr einberufen wurde.

Und damit sind wir schon bei der Frage angekommen, wie es sich denn mit der uns interessierenden Kreisbildung, also der Entstehung und Entwicklung der Landkreise im heutigen Sinne in der Pfalz als Lan-

\* DLT-Ehrenmitglied *Hans Jörg Duppré* zum Ausscheiden aus dem Amt als „pfälzischer Landrat“, das er seit 1979 bekleidet hat.

<sup>1</sup> Dazu näher *Henneke*, Die deutschen Kreise und ihr Landkreistag – Von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik, 2016.

desteil von Rheinland-Pfalz, denn um nichts anderes handelte es sich beim Rheinkreis, im Einzelnen verhält.

Bevor diese Frage aber beantwortet werden kann, sind zwei weitere **Vorfragen** zu beantworten, **um nicht** anschließend in einer **Begriffsverwirrung unterzugehen**:

- Wie unterscheidet sich die **historische Kurpfalz** mit dem Pfalzgrafen bei Rhein vom **heutigen Gebiet der Pfalz** einerseits und der Kurpfalz andererseits?
- Welche **Rolle** kommt insoweit – ohne sich dabei in unnötigen Verästelungen zu verlieren – den **Wittelsbachern** zu?

## II. Die historische Pfalzgrafschaft

Bei der historischen Pfalzgrafschaft handelt es sich um ein verstreutes Gebiet, das am Ober- und Mittelrhein zwischen Mosel und Kraichgau belegen war und seine Kerngebiete am unteren Neckar hatte. Das Gebiet der Pfalzgrafschaft war nicht zusammenhängend, sondern bildete einen Flickenteppich. Dennoch gehörte die Pfalzgrafschaft zumindest zwischen dem Beginn des 13. Jahrhunderts und dem Beginn des Dreißigjährigen Krieges, also für mehr als 400 Jahre, zu den bedeutendsten weltlichen Territorien des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, in dem nicht zuletzt als Zeichen dafür bereits 1386 die Universität Heidelberg als älteste Universität auf heutigem deutschen Territorium, zu dem Prag (1348) und Wien (1365) mit ihren früheren Universitätsgründungen ja nicht mehr gehören, gegründet wurde. Mindestens seit Beginn des 13. Jahrhunderts hatten die **Pfalzgrafen bei Rhein** die **Kurwürde** inne und durften damit den Kaiser mitwählen, aufgrund dessen wurde die Pfalzgrafschaft im Laufe der Zeit immer häufiger als Kurpfalz betitelt und zum Namen für die Territorien des Pfalzgrafen bei Rhein. Bekanntlich hat Kaiser **Karl IV.** in der 1356 erlassenen „**Goldenen Bulle**“ auch niedergelegt, dass die Erzbischöfe von Mainz, Köln und Trier, der Pfalzgraf bei Rhein, der Herzog von Sachsen, der Markgraf von Brandenburg und der König von Böhmen das siebenköpfige Kurkollegium bilden.

Nach dem Dreißigjährigen Krieg, in dem es im Gebiet der Kurpfalz zu besonders starken Verheerungen kam, konnte die Kurpfalz dagegen nicht wieder an die frühere Bedeutung anknüpfen; die bisherige Kurwürde ging im Westfälischen Frieden von 1648 verloren und fiel stattdessen an Bayern. Für die Pfalz wurde später allerdings eine neue, also achte Kurwürde geschaffen.

Um das Land nach dem Dreißigjährigen Krieg wieder aufzubauen, wurden in ganz Europa Siedler angeworben, die neue Fertigkeiten, aber auch andere Religionszugehörigkeiten in die Kurpfalz mitbrachten.

Von 1688 bis 1714 wurde das Land indes durch zwei langwierige Kriege erneut von Verwüstungen heimgesucht. Im pfälzischen Erbfolgekrieg von 1688 bis 1697 kam es zu schwersten systematischen Zerstörungen und brutalen Verwüstungen durch französische Truppen unter Führung von General *Mélac* – ein Name, der in der Pfalz und in Baden nach wie vor berüchtigt ist und nach welchem ebenso viele Hunderte benannt worden sind wie das Schimpfwort „Lackel“ auf *Mélac* zurückgehen dürfte. Vor der französischen Grenze, also im Norden und Osten, sollte ein 100 km breiter Streifen geschaffen werden, auf dem keine befestigten menschlichen Ansiedlungen mehr möglich sein sollten. Bleibendes Zeichen der Zerstörung vieler Städte zu jener Zeit ist die Sprengung des Heidelberger Schlosses im Jahre 1689. Kaum war der eine Erbfolgekrieg, der pfälzische, 1697 vorbei, begann 1701 ein weiterer, dieses Mal der spanische, der bis 1714 andauerte und auf pfälzischem Gebiet erneut zu schweren Zerstörungen und infolgedessen auch zu erheblichen Einwohnerverlusten führte.

Anschließend kam es im 18. Jahrhundert zu einer Blütezeit, bis im Jahr **1777** die **Kurpfalz mit Bayern zusammenschlossen** wurde, was uns zu den Wittelsbachern führt, deren durchgehende Erfolgsgeschichte bis zur Revolution 1918 eingesetzt hat, nachdem der Welfe *Heinrich der Löwe*, bis 1180 Herzog von Sachsen und von Bayern, etwa 50-jährig auf dem Reichstag in der Kaiserpfalz von Gelnhausen, deren Überreste immer noch direkt neben dem vor kurzem errichteten Kreishaus des Main-Kinzig-Kreises zu besichtigen sind, von Kaiser *Barbarossa* aller Ämter enthoben wurde.

## III. Die Wittelsbacher in Bayern und in der Kurpfalz

Im März 1194 wurde *Heinrich der Löwe* allerdings von Kaiser *Heinrich VI.*, dem Sohn des 1190 ertrunkenen Kaisers *Friedrich Barbarossa*, in der Pfalz Tilleda am Kyffhäuser (heute Landkreis Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt) wieder in die volle Gnade des (neuen) Kaisers aufgenommen, um kurz darauf im August 1195 zu sterben. Als Zeichen der Annäherung wurde der ebenfalls geächtete Sohn *Heinrichs des Löwen*, *Heinrich der Ältere von Braunschweig*, 1195 von *Heinrich VI.* mit der Pfalzgrafschaft bei Rhein belehnt. *Heinrich der Ältere* war seit 1194 heimlich mit der Erbtöchter des vorherigen Pfalzgrafen, *Konrad von Staufen*, verheiratet, der kurz nach *Heinrichs* Hochzeit mit seiner Tochter 1195 ebenfalls starb. Hätte die Erbtöchter, wie eigentlich von *Heinrich VI.* vorgesehen, stattdessen König *Philipp II.* von Frankreich geheiratet, hätte die Geschichte der Pfalzgrafschaft einen völlig anderen Verlauf genommen.

*Konrad von Staufen* war es gewesen, der 1182 die Hofhaltung des Pfalzgrafen bei Rhein von der Burg Stahleck bei Bacharach auf die Burg Heidelberg verlegt hatte. Hier also hielt 1195 mit *Heinrich dem Älteren* zunächst ein Welfe Einzug, der 1212 zugunsten seines einzigen Sohnes, *Heinrich des Jüngeren von Braunschweig*, auf die Pfalz verzichtete. Der jugendliche *Heinrich der Jüngere* heiratete zwar schon 1212, verstarb aber bereits **1214** erst 17-jährig kinderlos.

Das gab dem seit 1212 amtierenden römisch-deutschen König und späteren Kaiser *Friedrich II.*, dem „Mann aus Apulien“, die Gelegenheit, die **Pfalzgrafschaft neu zu vergeben** und den **Wittelsbacher Ludwig den Kelheimer** mit ihr zu **belehnen**. *Ludwig* wurde später deshalb „der Kelheimer“ genannt, weil er in Kelheim nicht nur 1173 geboren, sondern auch 1231 ermordet wurde.

In Bayern war nach der Absetzung *Heinrich des Löwen* bereits der Wittelsbacher *Otto I.* 1180 als enger Verbündeter Kaiser *Friedrich Barbarossas* mit dem Herzogtum Bayern belehnt worden, dem nach seinem Tod am 11.7.1183 sein damals neunjähriger Sohn *Ludwig der Kelheimer* als Herzog von Bayern folgte. Unter der Herrschaft der Wittelsbacher kam es später zu Teilungen in unterschiedliche Linien, nicht nur 1329 in eine bairische und eine pfälzische. 1410 kam es zu einer großen Teilung der Pfalz mit mehreren pfälzischen Nebenlinien und -territorien, unter ihnen u. a. die **Linie Pfalz-Zweibrücken**, für die letztlich, nämlich ab 1799, gelten sollte: „**The winner takes it all**“.

Bis dahin sollten aber noch fast 400 wechselvolle Jahre vergehen. Das Kernterritorium der Pfalzgrafschaft, an das die Kurwürde gebunden war, und dessen Residenzstadt Heidelberg war, wurde nun endgültig als Kurpfalz bezeichnet. Nachdem die Schrecken der Erbfolgekriege überwunden worden waren, wurde 1720 die Residenz, statt das zerstörte Heidelberger Schloss wieder aufzubauen, nicht zuletzt aus konfessionellen Gründen mit dem Bau des Mannheimer Schlosses nach Mannheim verlegt. Auch diese Stadt war völlig zerstört und musste – wir befinden uns inzwischen im Zeitalter des Absolutismus – völlig neu aufgebaut werden. Dies geschah schachbrettmusterartig streng geometrisch nach Vorgaben des Herrschers. Dazu entstand in 20-jähriger Bauzeit die zweitgrößte Schlossanlage Europas nach Versailles.

Nach dem Erlöschen der Wittelsbacher Linie Pfalz-Neuburg **1742** trat durch Erbfolge **Kurfürst Karl-Theodor** aus der Nebenlinie Pfalz-Sulzbach, also ein Oberpfälzer, für immerhin 57 Jahre **bis 1799** die Nachfolge in der Kurpfalz an. 1777 starben auch die bayerischen Wittelsbacher aus



und Kurfürst *Karl-Theodor* trat das weitere Erbe als Herzog und Kurfürst von Baiern an. Damit entstand ein Wittelsbachischer Gesamtstaat Kurpfalz-Baiern, nachdem im Hausvertrag von Pavia 1329, also knapp 450 Jahre zuvor, eine Trennung zwischen der älteren pfälzischen und der jüngeren bayerischen Linie vorgenommen wurde, wobei die Pfälzer Linie auch die später sog. Obere Pfalz gen. Bayern zugeschlagen bekommen hatte.

Kurfürst *Karl-Theodor* war diesem Erbe nicht so zugetan, wie man hätte denken mögen und versuchte sogar, Habsburg einen Tausch Baierns gegen die Österreichischen Niederlande, das heutige Belgien, schmackhaft zu machen, wogegen sein potenzieller Nachfolger, Herzog *Karl-August* von Pfalz-Zweibrücken, und der Preußenkönig *Friedrich der Große* aus Gründen des europäischen Gleichgewichts erfolgreich intervenierten und was die Alt-Baiern ihrem neuen Kurfürsten, der 1778 eher widerwillig die Residenz von Mannheim nach München verlegte, nachhaltig verübelten. Da *Karl-Theodor* trotz der 1795 70-jährig eingegangenen zweiten Ehe mit der erst 18-jährigen *Leopoldine von Österreich-Este* 1799 ebenfalls ohne legitime Erben, wenngleich nicht kinderlos, verstarb, erlosch auch die Linie Pfalz-Sulzbach.

Nun kam die bis dahin im Machtgefüge eher unbedeutende **Linie Pfalz-Zweibrücken** zum Zuge, wodurch **1799** erstmals **alle Wittelsbacher Fürstentümer** wieder **vereinigt** waren. Dass das Erbe dabei an den 1756 geborenen **Max IV. Joseph** bis zu seinem Tod 1825 fallen würde, war bei dessen Geburt 1756 nun wirklich nicht vorauszusehen. Dafür musste nicht nur die bayerische Linie der Wittelsbacher aussterben und der seinerzeit bereits in der Kurpfalz regierende *Karl-Theodor* ebenfalls ohne legitime Erben bleiben. Herzog von Pfalz-Zweibrücken war mit *Christian IV.* ein Herzog, der nicht standesgemäß, sondern aus Liebe geheiratet hatte (und zwar eine Tänzerin) und damit aus der Erbfolge ausscheiden musste. Als nächster wäre sein jüngerer Bruder *Friedrich Michael* an der Reihe gewesen, wäre er nicht nach dem Scheitern seiner Ehe (seine Frau erwartete von einem Schauspieler ein Kind und wurde ins Kloster abgeschoben) bereits 1767 verstorben. Dessen Sohn *Karl-August*, zehn Jahre älter als sein Bruder *Max IV. Joseph*, begann sich seither darauf einzustellen, dass ihm das (Gesamt-) Erbe einmal zufallen würde. Als Herzog von Pfalz-Zweibrücken geschah dies auch nach dem Tod *Christians IV.* im Jahre 1775. *Karl-Augusts* Erbe wäre sodann später an seinen 1776 geborenen Sohn *Karl-August Friedrich* gefallen; dieser starb allerdings nur 8-jährig 1784, sodass es für *Max IV. Joseph* geradezu unausweichlich wurde, – wie man heute sagen würde: – „Chef des Hauses

Wittelsbach“ zu werden, da *Karl-August*, der als „*finsterer, wollüstiger, zur Härte geneigter eigensinniger Mann*“ charakterisiert und „Hundskarl“ genannt wurde, am 1.4.1795 und damit vier Jahre vor dem 22 Jahre älteren *Karl-Theodor* starb, und *Max Joseph* seine eigene Hochzeit mit *Auguste Wilhelmine von Hessen-Darmstadt* auf dem Karlsberg anders als viele Hochzeitsgäste trotz einer Feuerwerksexplosion mit mehreren Toten und vielen Schwerverletzten überlebte. *Max Joseph* und *Auguste Wilhelmine* wurden sodann zu den Stammeltern aller heute lebenden Wittelsbacher, wenngleich die Pfalzgräfin bereits 1796 verstarb, nachdem sie bereits fünf Kinder, unter ihnen den 1786 geborenen späteren bayerischen König *Ludwig I.*, geboren hatte.

Zum Zeitpunkt des Todes von *Karl Theodor* 1799 befand sich *Maximilian IV. Joseph* wegen der sogleich näher zu behandelnden Besetzung – auch – seines Herzogtums durch die französische Revolutionsarmee allerdings weder im Herzogschloss in Zweibrücken noch im von 1778 bis 1788 von seinem Bruder *Karl-August* errichteten, aber 1793 von französischen Truppen bereits wieder zerstörten Schloss Karlsberg bei Homburg, an das heute nur noch die 1878 als „Bayerische Bierbrauerei zum Karlsberg“ gegründete Karlsbergbrauerei in Homburg erinnert, sondern in seiner Exilresidenz Brandenburg-Ansbach und plante von dort aus zusammen mit seinem Mitarbeiter *Maximilian von Montgelas* künftige weitreichende Verwaltungsreformen. Das Schloss Karlsberg, ein insgesamt 4 km langes Bauwerk, war – zu Lebzeiten *Karl-Theodors* – im Kern deshalb errichtet worden, um so frühzeitig auch auf diese Weise den Anspruch des Herzogs von Pfalz-Zweibrücken auf die Erbfolge im Herzogtum Bayern zu „untermauern“.

Leitender Minister in Ansbach war von 1790 bis 1798 bekanntlich der spätere preußische Staatskanzler *Karl-August von Hardenberg*, der zunächst hier seine Pläne zu einer grundlegenden Verwaltungsreform auf der Ebene des Zentralstaats durchsetzte. Vom Ansbach aus diesen Jahren, das 1805 an Bayern fallen sollte, gibt es also zahlreiche Verbindungslinien nicht nur über *Hardenberg* nach Preußen, sondern auch über *Max IV. Joseph* und *von Montgelas* zur späteren Verwaltungsmodernisierung in Bayern.

## B. Franzosenzeit und Napoleonische Reformen

Im Zuge des ersten Koalitionskrieges von 1792 bis 1797 besetzten französische Revolutionstruppen im Herbst 1794 die zum Heiligen Römischen Reich gehörenden linksrheinischen Gebiete. Im Frieden von Campo Formio vom 17.10.1797 zwischen Frankreich und Kaiser *Franz II.* verzichtete dieser u. a. auf die Österreichischen Nie-

derlande und erkannte in einem geheimen Zusatzartikel den Rhein zwischen Basel und der Nette südlich von Andernach als Ostgrenze Frankreichs an. Diese Gebiete wurden am 4.11.1797 gesetzlich in den französischen Staat eingegliedert. Die linksrheinischen Gebiete der Pfalz waren damit für den pfälzischen Kurfürsten *Karl-Theodor* ebenso verloren wie für *Max IV. Joseph*. **Der Frieden von Lunéville** vom 9.2.1801 beendete förmlich auch den zweiten Koalitionskrieg und bestätigte den Frieden von Campo Formio. Sodann nahm **Napoleon**, der seit dem 9.11.1799 in Frankreich herrschte, die bereits 1797 in das französische Staatsgebiet eingegliederten Gebiete nunmehr nach der auch völkerrechtlich erfolgten Abtretung offiziell in Besitz.

Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation wurde zur Entschädigung der von dem Gebietsverlust betroffenen deutschen Fürsten verpflichtet, was mit dem **Reich-deputationshauptschluss von 1803** durch Säkularisierung kirchlichen Besitzes und durch die Mediatisierung kleiner Herrschaften auch geschah und worauf noch einzugehen ist.

Zunächst aber ist der Blick auf die Aus- und Nachwirkungen der „Franzosenzeit“ im linksrheinischen Gebiet und damit auch in den linksrheinischen Teilen der Pfalz zu werfen.

Die 1789 von der französischen Nationalversammlung vorgenommene und bis heute fortbestehende Einteilung Frankreichs in Departements wurde 1798 auch auf die annektierten Gebiete, die ein Jahrzehnt später bis Lübeck und Eutin reichen sollten, erstreckt. Das führte für das **heutige Gebiet der Pfalz** dazu, dass es **von drei Departements erfasst** wurde, dem bereits zuvor zu Frankreich gehörenden Departement Bas-Rhin mit Sitz in Straßburg im Süden, dem Departement Sarre mit Sitz in Trier im Westen und dem Departement Mont-Tonnerre (Donnersberg) mit Sitz in Mainz im Zentrum. Die Departements gliederten sich in Arrondissements, denen ihrerseits Kantone zugeordnet waren.

Damit fand die zuvor bestehende Zersplitterung der Territorien auf weltliche Herrscher (z. B. Kurpfalz, Pfalz-Zweibrücken), geistliche Fürsten (z. B. Stift Speier), freie Reichsstädte (Speier), Kleinherrschaften von Grafen, Rittern, Klöstern, Stiften sowie Propsteien von ganz unterschiedlicher wirtschaftlicher Potenz und politischer Bedeutung, die auf keinerlei gemeinsame Tradition zurückgreifen konnten, im Gebiet der heutigen Pfalz durch Eingliederung in den Territorialstaat Frankreich ihr Ende. Diese Zersplitterung in fast 40 Territorien wurde durch die bestehende kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt noch gesteigert, weil Lutheraner, Calvinisten, Katholiken



Frankreich 1812 zwischen Mittelmeer sowie Nord- und Ostsee



und Juden auf engstem Raum zusammenlebten. Obwohl diese Territorien – bei gebietlicher Dominanz der Wittelsbacher Linien – zuvor nie eine Einheit gebildet und keine gemeinsame Geschichte gehabt hatten, wurden sie von den französischen Revolutionären zusammengefasst und dann von *Napoleon* in großem Umfang vereinheitlicht. Nach französischem Vorbild erfolgte die Verwaltung der eroberten Gebiete streng zentralistisch.

Zudem kam es zur Einführung des französischen Rechts, was am 21.3.1804 auch zur Einführung des – bis zu seiner Ablösung durch das Bürgerliche Gesetzbuch am 1.1.1900 weiter geltenden – Code Civil führte. Die Grundherrschaft und die Patrimonialgerichtsbarkeit wurden beseitigt, Justiz und Verwaltung getrennt, die Zivililehe eingeführt, eine neue Gerichtsordnung etabliert, die Gleichheit aller Männer vor dem Gesetz herbeigeführt, der Schutz von Freiheit und Eigentum gewährt und die Trennung von Religion und Staat vorgenommen. Der Untertan wurde – zumindest auf dem Papier – zum Bürger; in der Realität sah es gerade in der napoleonischen Epoche allerdings anders aus.

Mit anderen Worten: In der „**Franzosenzeit**“ machte das **linksrheinische Gebiet** und damit auch die Pfalz heutigen Zuschnitts in rechtlicher Hinsicht einen großen **Sprung nach vorn**, während die Umsetzung dieser Errungenschaften im rechtsrheinischen Gebiet noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen sollte, was nicht zuletzt für Bayern und für Preußen galt.

### C. Bildung von Territorialstaaten im rechtsrheinischen Teil des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation

Die napoleonischen Reformen hatten indes nicht nur Auswirkungen in den von ihm Frankreich einverleibten linksrheinischen Territorien, die für die bisherigen Herrscher dauerhaft verloren waren. Mit dem Reichsdeputationshauptschluss von 1803 kam es auf der rechten Rheinseite durch die Säkularisierung und Mediatisierung zu massiven „Flurbereinigungen“ und damit erstmals zur Bildung gebietlich – jedenfalls weitgehend – geschlossener Territorialstaaten, wobei für linksrheinisch verloren gegangene Gebiete großzügige Entschädigungen erfolgten. 112 souveräne Kleinstaaten östlich des Rheins hörten auf zu bestehen.

Die **Hauptgewinner** waren **Preußen, Württemberg, Baden** und das **Kurfürstentum Pfalz-Baiern**. Das zum Kurfürstentum aufgewertete **Baden erhielt** die größten Teile der **Kurpfalz** mit Heidelberg, Mannheim und Schwetzingen; Teilgebiete im Odenwald und an der Bergstraße wurden dem Großherzogtum Hessen zugeschlagen und Bayern konnte sein Gebiet nach Norden und Westen um Bamberg, Würzburg, Kempten, Augsburg, Ulm und Nördlingen erheblich erweitern. Zum ersten Mal erstreckte sich die Wittelsbacher Herrschaft so auf ein geschlossenes Gebiet, das Teil eines Staates und nicht mehr eines frühneuzeitlichen Territoriums war.

Nun verbieten es die Zeitläufte aber, einen (zu) raschen Sprung von 1803 bis 1815 vorzunehmen, um sodann zu dem Ergeb-

nis zu kommen, dass nach dem Sieg über *Napoleon* die von ihm zwischenzeitlich nach Frankreich einverleibten Gebiete für die neu aufgestellten deutschen Staaten nach dem Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation 1806 zur „Beutenahe“ zur Verfügung standen.

Das grobe Ergebnis kann allerdings vorangestellt werden: **Frankreich** fiel grundsätzlich auf die **alten Grenzen** von 1792 zurück. Preußen bekam neben einem Teil von Sachsen (Provinz Sachsen) Westfalen und die Rheinprovinzen, Bayern die Pfalz, wobei weder Preußen noch Bayern dieses Ergebnis angestrebt hatten, hatten doch beide eine Arrondierung ihres eigenen Territoriums präferiert; Preußen mit dem Ziel der völligen Einverleibung Sachsens, Bayern mit dem Ziel der Süd- und Ost-Ausdehnung. Also muss das „Warum“ mit einem besonderen Blick auf Bayern kurz erläutert werden. Auch nach 1801 war nämlich *Napoleons* Eroberungsdrang noch lange nicht gestillt, wengleich eine kurze Ruhephase eintreten sollte.

Kurfürst *Karl-Theodor* von Bayern war bis zu seinem Tod am 16.2.1799 Österreich völlig ergeben. Sein Nachfolger *Max Joseph* und der von diesem bereits am 21.2.1799 zum Außenminister berufene langjährige Mitarbeiter *Montgelas* erkannten allerdings schnell, dass angesichts des aktuellen Machtgefüges **Baiern** sich eher **an der Seite Frankreichs** als an der Seite Österreichs **zur dritten Kraft auf deutschem Boden weiterentwickeln** konnte, zumal sich Bayern etwa bei der Salzgewinnung im Raum Berchtesgaden/Traunstein auch noch gegen Ansprüche Österreichs zur Wehr zu setzen hatte. Für Frankreich war Bayern ein willkommener Pufferstaat zu Österreich, ohne Frankreich selbst bedrohen zu können. Es drängte daher Bayern zu einem Bündnis. Das Beispiel Preußen zeigte, dass der Versuch, Neutralität zu wahren, nicht Erfolg versprechend war. *Montgelas* steuerte daher nach dem Frieden von Lunéville nach und nach immer stärker, wenn auch vorsichtig, auf ein Bündnis mit Frankreich hin, wengleich er nicht frei von Zweifeln hinsichtlich der Dauerhaftigkeit von *Napoleons* Erfolgen und Herrschaft war.

Ende 1804/Anfang 1805 war es soweit. Zunächst schlossen Russland und Österreich eine Allianz gegen Frankreich, danach verständigten sich Frankreich und Bayern – allerdings heimlich – auf einen Bündnisvertrag. Kaiser *Franz II.* forderte ohne Kenntnisse dieses Vertrages von Bayern die Eingliederung seiner Truppen in die österreichische Armee. Das lehnte Bayern ab, so dass Österreich (erst) auf diese Weise vom geplanten Bündniswechsel Baierns erfuhr.

Während sich Baden und Württemberg offiziell mit Frankreich verbündet hatten, verfuhr *Montgelas* zunächst weiter nach der Devise: „Abwarten ist besser als gar

nichts tun“, um schließlich doch *Max Joseph* zur – rückdatierten – Vertragsratifizierung zu bewegen. Der Bündniswechsel war vollzogen! In der folgenden Schlacht bei **Austerlitz** besiegte *Napoleon* die vereinigten österreichischen und russischen Truppen am 2.12.1805 vernichtend. Der Friede von Preßburg vom 26.12.1805 versetzte zum einen dem **Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation 1806 den Todesstoß**, zum anderen hatte Österreich erhebliche Gebietsverluste zu verzeichnen, während **Baiern auf der Siegerseite** stand und mit dem **Zugewinn von Tirol und Vorarlberg** auf Kosten Österreichs belohnt, allerdings mit der Einverleibung Tirols wegen der dort sodann stattfindenden Aufstände insbesondere unter der Führung des Gastwirts, Wein- und Pferdehändlers *Andreas Hofer*, der 1810 erschossen wurde, nicht wirklich glücklich wurde. Zumindest lernten *Max Joseph* und *Montgela*s auf diese Weise, dass in neu erworbenen Gebieten Reformen besser behutsam durchgeführt werden als sie mit der Brechstange durchzusetzen.

Zum 1.1.1806 wurde **Baiern zum Königreich erhoben** und *Max I. Joseph* der erste König. An der Seite Frankreichs ließ es sich für Baiern sodann für mehrere Jahre gut leben – bis es zum **Russlandfeldzug 1812** kam, in dem nicht nur die Grand Armée nahezu vernichtet wurde, sondern auch Baiern fast sein gesamtes Heer von 30.000 Mann einbüßte.

*Yorck von Wartenburg* gab mit der Konvention von Tauroggen vom 30.12.1812 sozusagen den Startschuss für eine 1813 offen ausbrechende Erhebung gegen die napoleonische Herrschaft. Die **Freiheitskriege** begannen und gipfelten in der Völkerschlacht bei Leipzig. Zunächst gingen die Preußen in Großbeeren und drei Tage später, am 26.8.1813, „ran wie *Blücher* an der Katzbach“, während König *Friedrich August I.* von Sachsen treu an der Seite *Napoleons* stand.

**Baiern** geriet dagegen hinsichtlich seiner Treue zu *Napoleon* spätestens im Mai 1813 nach dem Aphorismus *Talleyrands*: „Verrat ist eine Frage des Datums“ ins Wanken, wartete zunächst aber erneut ab, wie sich die Dinge weiterentwickelten. Man durfte weder zu früh noch zu spät die Seiten wechseln, durfte den erneuten **Seitenwechsel** aber **keineswegs völlig verpassen**. Nachdem Österreich den Druck auf Baiern deutlich erhöhte und am 7.10.1813 ultimativ mit Einmarsch nach Baiern drohte, wurde am **8.10.1813** der Vertrag von Ried geschlossen, mit dem **Baiern** aus dem Rheinbund aus- und **an der Seite der Alliierten** in den Krieg gegen *Napoleon* eintrat. Um hinterher erneut auf der Siegerseite zu stehen, wurde es auch höchste Zeit, fand die entscheidende **Völkerschlacht bei Leipzig** doch nur wenige Tage später vom 16. – 19.10.1813 statt.

## D. Um den Wiener Kongress herum

Auf dem zur territorialen Neuordnung Europas führenden Wiener Kongress gab es mithin eine Situation, in der zwischen eindeutigen Verlierern (Frankreich und sein treuer Verbündeter Sachsen), eindeutigen Siegern (Österreich, Russland und Preußen) und „späten, wackeligen Verbündeten“ (Baiern) zu unterscheiden war. Das Ergebnis des langwierigen Geschachens um Flächen, Menschen und Steueraufkommen von Ländern, die jeweils geschlossene, möglichst vergrößerte Territorien anstrebten, sah wie folgt aus:

Im Vertrag von Ried vom 8.10.1813 war Baiern dadurch zum Seitenwechsel geködert worden, dass der Kaiser von Österreich auch im Namen seiner Verbündeten dem König von Baiern volle Souveränität und ungestörten Besitz aller seiner Gebiete garantierte. In geheimen Zusatzartikeln akzeptierte der König von Baiern allerdings alle **Abtretungen zur Sicherung einer passenden militärischen Grenze bei geografisch, statistisch und finanziell gleichwertigen Entschädigungen**, die mit dem bayerischen Gebiet einen **vollständigen und nicht unterbrochenen Zusammenhang** bilden sollten. Dieses

**Ergebnis** wurde bekanntermaßen **letztlich nicht erreicht**.

Während Baiern bei dem Vertrag nur an kleinere künftige Grenzbegradigungen dachte, hatte Österreich weitaus Größeres vor. Nachdem *Napoleon* besiegt worden war, dachte allerdings auch Baiern an Expansion, aber **nicht** an den **Rückwerb der früheren linksrheinischen Wittelsbacher Besitzungen**. Vielmehr wollte Baiern Salzburg behalten und nur für den Fall der Abtretung Salzburgs in der **rechtsrheinischen Pfalz** und erst danach mit Gebieten in den Arrondissements Mainz und Speier entschädigt werden. Auf jeden Fall wollte Baiern die Festung Mainz gewinnen, fand insoweit aber in Preußen einen äußerst hartnäckigen Konkurrenten.

Da vor dem Abschluss konkreter Vereinbarungen im Hinblick auf die Verwaltung der zuvor von Frankreich besetzten Gebiete operative Maßnahmen geboten waren, wurde in einer Vereinbarung der Alliierten vom **16.6.1814** zur Verwaltung für das Gebiet zwischen Rhein, Mosel, Saar und der neuen französischen Grenze an der Queich, die bei Hauenstein entspringt und im Stadtgebiet von Gernersheim in den Rhein mündet, die „**k. u. k. österreichische und k. bayerische Gemein-**

1812: Bayern umfasst u. a. Vorarlberg, Tirol und Salzburg



Quelle: Putzger – Historischer Weltatlas, 89. Auflage, 1965; Westermanns Großer Atlas zur Weltgeschichte, 1969; Haacks geographischer Atlas. VEB Hermann Haack Geographisch-Kartographische Anstalt, Gotha/Leipzig, 1. Auflage, 1979. Urheber: Ziegelbrenner

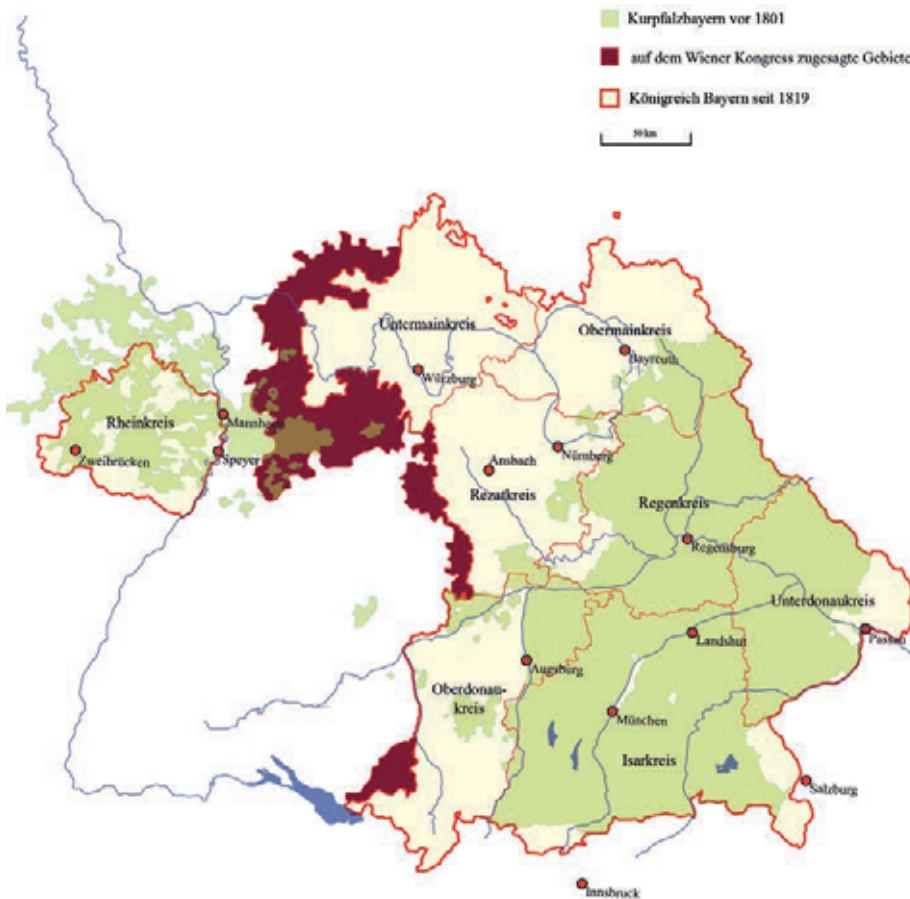


Bayern in den veränderten Grenzen von 1816



Quelle: Putzger – Historischer Weltatlas, 89. Auflage, 1965; Westermanns Großer Atlas zur Weltgeschichte, 1969; Haacks geographischer Atlas. VEB Hermann Haack Geographisch-Kartographische Anstalt, Gotha/Leipzig, 1. Auflage, 1979; dtv-Atlas zur Weltgeschichte Band 1: Von den Anfängen bis zur Französischen Revolution; 23. Aufl. 1989, ISBN 3-423-03002-X. Urheber: Ziegelbrenner

Gebietsabweichungen zwischen dem Wittelsbacher Herrschaftsgebiet vor der französischen Annektion und dem Königreich Bayern ab 1816



Quelle: Haus der Bayerischen Geschichte.

**schaftliche Landesadministration**“ eingerichtet.

Die endgültige Zuordnung des Gebiets blieb dabei bewusst offen. Dafür einigten sich Österreich und Bayern im Juni 1814, also noch vor Beginn des Wiener Kongresses, darauf, dass Tirol und Vorarlberg an Österreich zurückgingen und Bayern dafür das Großherzogtum Würzburg und das Fürstentum Aschaffenburg erhielt. Dieser Gebietsaustausch wurde sodann vom Wiener Kongress bestätigt. Das Weitere war deutlich schwieriger.

Der **Kampf** zwischen Preußen und Bayern **um Mainz** ging unentschieden aus, indem er zu einem **Patt** führte. Preußen war in seinem Bestreben, Frankfurt und Mainz zu bekommen, zwar nicht erfolgreich, konnte aber verhindern, dass Mainz an Bayern ging. Stattdessen wurde es dem schwächeren Hessen-Darmstadt zugeschlagen. Auch war Preußens Ziel, sich ganz Sachsen einzuverleiben, nicht durchsetzbar. Am Ende erhielt Preußen „nur“ 57 % des bisherigen Gebiets von Sachsen und 42 % seiner Bevölkerung und wurde für den entgangenen Rest mit der Rheinprovinz einschließlich Wetzlar und Braunsfels entschädigt.

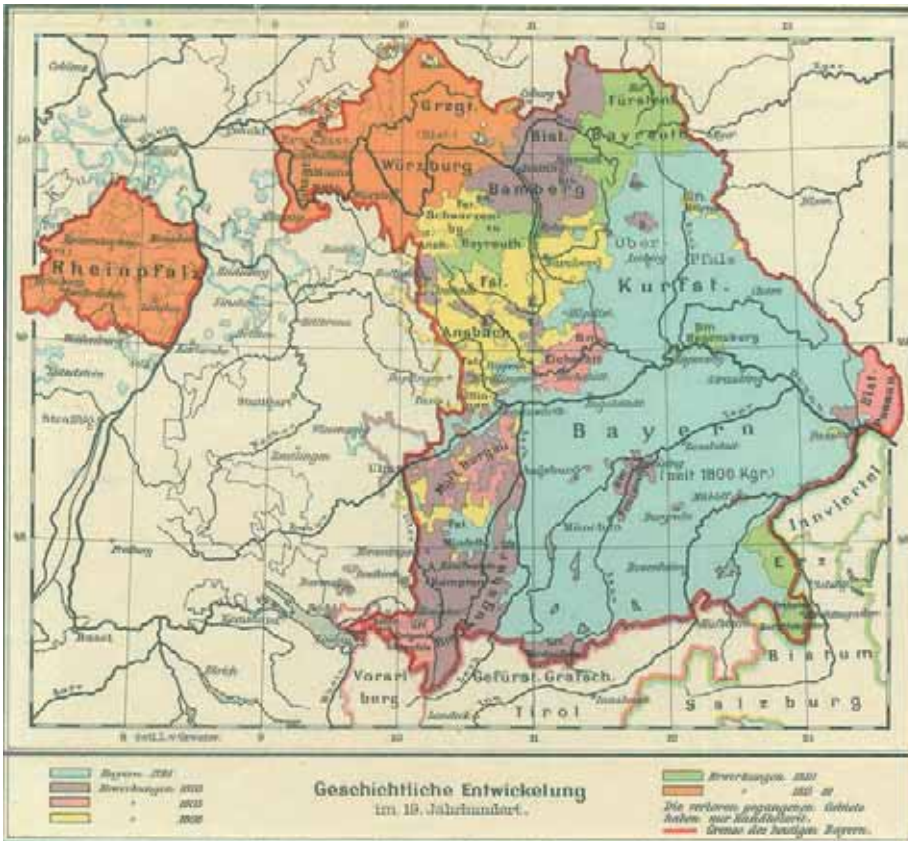
Auf dem Wiener Kongress selbst erfuhr das Territorium Baierns dagegen keine Veränderung. Stattdessen erreichte **Österreich**, dass ihm **in der Kongressakte vom 9.6.1815** die Landesteile auf dem rechten und **linken Rheinufer**, über die der Kongress noch nicht verfügt hatte, **in voller Souveränität zugesprochen** wurden, wodurch Österreich ab dem 10.6.1815 u. a. die linksrheinischen pfälzischen Gebiete zu Besitz erhielt. Während Bayern meinte, dass jenes Land den beiden Staaten weiterhin zur gemeinsamen Verwaltung zugewiesen worden sei, vertrat *Metternich* im Ergebnis erfolgreich die Auffassung, dass nach der Kongressakte die Gebiete eindeutig nur noch österreichisches Eigentum seien.

Hinzu kam, dass die von Bayern alternativlos angestrebte territoriale Einheit zu den linksrheinischen Gebieten ohne eine Landbrücke nicht zu erreichen war. Zu deren Gewährung waren die anderen Kongressmächte aber nicht bereit. So ging man in Wien im Juni 1815 auseinander.

Nach der Unterzeichnung des **2. Pariser Friedens am 20.11.1815** kam auf der linken Rheinseite **auch Landau mit den Kantonen Bergzabern und Kandel** aus dem französischen Departement **Bas-Rhin unter Österreichs Herrschaft**.

Schließlich wurde mit dem **Münchener Staatsvertrag vom 14.4.1816**, also erst zehn Monate nach Ende des Wiener Kongresses, der **Verhandlungsknoten** zwischen Österreich und Bayern mit Auswirkungen für die Pfalz **durchgeschlagen**: Bayern trat das Hausruck- und Innviertel,





Quelle: <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de>.

das tirolische Amt Vils und die größten Teile des so hochgehaltenen Fürstentums Salzburg an Österreich ab und enthielt als Entschädigung die fuldaischen Ämter Hammelburg und Brückenau, das böhmische Amt Redwitz, die hessischen Ämter Alzenau, Miltenberg, Amorbach und Heubach, sowie das, was man zunächst den Rheinkreis und später die Pfalz nennen sollte, nämlich aus dem früheren Departement Mont-Tonnere, die Arrondissements Zwei-

brücken, Kaiserslautern und Speier (bei Letzterem ohne die Kantone Worms und Pfeddersheim), aus dem Departement Mainz aber lediglich den Kanton Kirchheimbolanden; dazu aus dem Departement Sarre die Kantone Kusel im Arrondissement Birkenfeld sowie Waldmohr und Blieskastel im Arrondissement Saarbrücken und aus dem Departement Bas-Rhin die Kantone Landau, Bergzabern und Kandel und das Gebiet links der Lauter, wel-



achdem vermöge eines am 14. April d. J. in München abgeschlossenen Staats-Vertrages von Seiner Kaiserlich Königlich Apostolischen Majestät an Seine Majestät den König von Baiern folgende Landes-Bezirke auf dem linken Rhein-Ufer abgetreten worden sind; nämlich:

In dem Donnersberg-Departemente: 1. Das Arrondissement Zweibrücken; 2. Das Arrondissement Kaiserslautern; 3. das Arrondissement Speyer, mit Ausnahme der Kantone Worms und Pfeddersheim; 4. der Kanton Kirchheimbolanden im Arrondissement Alzey; im Saar-Departemente: 5. die Kantone Waldmohr, Blieskastel, der Kanton Kusel, mit Ausnahme der Dörfer Schwarzerden, Reichweiler, Pfeffelbach, Ruffweiler, Burg-Lichtenberg, Thal-Lichtenberg; 6. im Kantone St. Wendel: die Gemeinden Saal, Niederkirchen, Bubach, Marth, Hoff und Osterbrücken; 7. im Kantone Grumbach: die Gemeinden Eschenau und St. Julian; im Niederrhein-Departemente: 8. der Kanton, die Stadt und Festung Landau, letztere nach den Bestimmungen des Staats-Vertrags vom 14<sup>ten</sup> April d. J.; die Kantone Bergzabern, Kandel und der ganze Theil des Departements vom Niederrhein, welcher von Frankreich durch den Pariser Vertrag vom 20<sup>ten</sup> November 1815 abgetreten worden — so werden von Unterzeichnetem, Kraft erhaltener Vollmacht und im Namen Seiner Kaiserlich-Königlichen Apostolischen Majestät, sämtliche zur Verwaltung befähigte Länder gehörig, sowohl geistliche als weltliche Staatsdiener, desgleichen sämtliche Unterthanen dieser Bezirke ihrer bisherigen Dienst- und Unterthanen-Pflichten hiermit feyerlich entlassen.

Unvergesslich bleibt Seiner Kaiserlich-Königlichen Apostolischen Majestät die von den biedern Bewohnern der nunmehr abgetretenen Länder Ihnen und Ihrem Hause bewiesene Treue und Anhänglichkeit. — Indem Allerhöchstdieselben von ihnen mit den lebhaftesten Wünschen für ihr künftiges Wohlergehen scheidet, erwarten Sie von ihrer bisher bewährten Denkungsart, daß sie Seiner Majestät dem Könige von Baiern und Seinem Königlichem Hause mit gleicher Treue und Gehorsam ergeben seyn werden.

Gegeben Worms, am 4<sup>ten</sup> Mai 1816.

Wilhelm von Droßdiz,

Seiner Kaiserlich-Königlichen Apostolischen Majestät wirklicher Hofrath, General-Kommissär des k. k. Oesterreichischen Gebiets am linken Rhein-Ufer und Kommandeur des königlich Baiernischen Civil-Verdienst-Ordens.

Aus: Die Entstehung der Pfalz als Entschädigung für Bayern auf dem linken Rheinufer von Martin Mattheis, in: Pfälzer Heimat 48, Heft 4, 1997.

ches am 20.11.1815 von Frankreich an Österreich abgetreten worden war. Bei der **Gebietsaufteilung** spielten also **weder die alten Grenzen** im Heiligen Römischen Reich **noch** die von Frankreich neu gezogenen **Departement-Grenzen** eine maßgebliche **Rolle**.

Zu einer Landbrücke zwischen dem vergrößerten Baiern und der Pfalz kam es also nicht und Salzburg ging für Baiern ebenso verloren wie Tirol und Vorarlberg.

Im Ergebnis ist festzuhalten: Während die Pfälzer eine Deputation zum Wiener Kongress sandten, um

„die Wünsche des Völkcs, bairisch zu werden“, zum Ausdruck zu bringen und

„bei den hohen alliierten Mächten den Wunsch auszudrücken, dass das Land zwischen Mosel, Rhein und französischer Grenze ungeteilt an des Königs Majestät abgeben und von Allerhöchst demselben nicht vertauscht werden wolle“,

bestand **von Seiten Max Josephs und Montgelas** – anders als beim Thronfolger Ludwig I. – ohne Rücksicht auf historische Sentimentalitäten aus nüchterner Staatsräson **keinerlei Interesse daran**, die **ehemaligen wittelsbachischen Gebiete Kurpfalz und Zweibrücken-Pfalz wiederzuerlangen** oder sich in anderer Weise

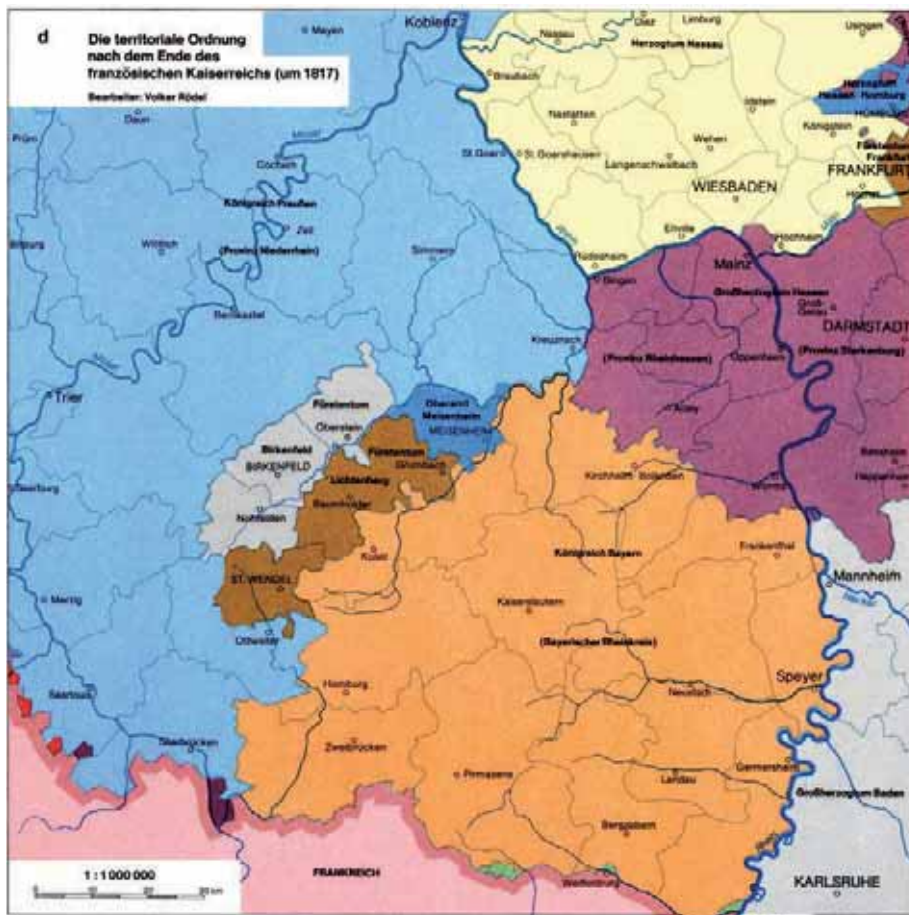
auf die linke Rheinseite hin auszubreiten und damit einen Puffer gegen Frankreich, von dem potenziell stete Gefährdungen ausgingen, zu bilden und zudem noch eine gemeinsame Grenze mit Preußen zu bekommen. Stattdessen hatte man altbairische Staatsgebiete arrondieren sowie Salzburg behalten und nicht eine unerwünschte, politisch und konfessionell unsichere Exklave auf dem linken Rheinufer mit etabliertem französischem Rechtssystem dazubekommen wollen. Man war sich **in Baiern sicher, für den Verlust Salzburgs** mit der künstlich geschaffenen Provinz, in der es keine einzige Stadt gab, die administrativ, wirtschaftlich oder kulturell eine überörtliche Bedeutung besaß, nur einen **schlechten Ersatz erhalten zu haben**.

Auch wenn die eigenen Ziele nicht erreicht wurden und Preußen (erneut) zum Gegenpol Habsburgs geworden war, hatte das Wittelsbacher Baiern die napoleonische Zeit nicht nur überlebt, sondern ging territorial gestärkt und zum Königreich erhoben aus dieser turbulenten Zeit der Umwälzung hervor. Sowohl in der Gebietsausdehnung wie im inneren Aufbau war ein ganz neuer Staat entstanden.

## E. Baiern in der Pfalz

Am 30.4.1816 nahm *Max Ludwig* die neuen „Bairischen Lande am Rhein“ förmlich in Besitz. Das neu erworbene Territorium knüpfte zunächst an die französischen Verwaltungsstrukturen an und wurde nach französischem Vorbild mit einem Flussnamen belegt und „**Rheinkreis**“ ge-





Quelle: Speyer, Pfälzische Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (Scan: Peter Haag-Kirchner, HMP).

## Rheinkreis 1816 – 1837 / Pfalz 1837 – 1946

Verwaltungsgliederung 1818 – 1862

Landkommissariate (Verwaltungssitz unterstrichen)  
Kantone



Quelle: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/1/1b/Verwaltungskarte\\_Rheinkreis\\_bzw.\\_Pfalz\\_1818-1862.svg/1054px-Verwaltungskarte\\_Rheinkreis\\_bzw.\\_Pfalz\\_1818-1862.svg.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/1/1b/Verwaltungskarte_Rheinkreis_bzw._Pfalz_1818-1862.svg/1054px-Verwaltungskarte_Rheinkreis_bzw._Pfalz_1818-1862.svg.png).

nannt. Die gesamte Verwaltung wurde **zunächst dem bayerischen Außenministerium** unter *Montgelas* unterstellt, der so in besonderer Weise seinen Einfluss auf die Ausbildung der staatlichen Strukturen im Rheinkreis zur Geltung bringen konnte. 1817 wurden in allen acht bayerischen Kreisen, also auch im neuen Rheinkreis, Regierungen als Verwaltungsspitze geschaffen. **Sitz der „Königlichen Regierung der bayerischen Lande am Rhein“** wurde Mitte August 1816 **Speier**, das an der äußersten Westgrenze des Rheinkreises und damit am nächsten zum rechtsrheinischen Bayern gelegen war, **und nicht** etwa das etwas größere **Zweibrücken**, von wo aus sich *Max Joseph* ursprünglich zu seinen verschiedenen ererbten Territorien aufgemacht hatte. Zweibrücken war aus bayerischer Sicht zu peripher und zu nahe an der französischen Grenze gelegen. Speier wurde im September 1816 auch Sitz des zunächst nur im linksrheinischen Bayern geschaffenen, aus 20 vom König ernannten Mitgliedern bestehenden rein staatlichen „**Landraths des Rheinkreises**“, dem in der Hauptsache die Aufgabe zufiel, die festgelegte Gesamtsumme der direkten Steuern umzulegen, der später aber zu einem Repräsentationsorgan der Pfalz heranwachsen sollte. Diese Institution wurde 1828 nach einheitlichem Muster auf die anderen sieben bayerischen Kreise übertragen. Überdies war Speier noch Sitz der Bistumsleitung. Dennoch entwickelte sich die Stadt nicht zur Metropole, zumal keinerlei Anstrengungen unternommen wurden, Speier zu einem kulturellen Anziehungspunkt zu entwickeln. *Ruppert*<sup>2</sup> kommentiert dies mit dem Satz: „So zeigte die **Pfalz** auch in dieser Hinsicht einen Grundzug, der Beobachtern immer wieder auffiel: **Vielfalt ohne Einheit.**“

Aus den **Unterpräfektoren** der französischen Arrondissements wurden im Rheinkreis zunächst die vier Kreisdirektionen Frankenthal, Kaiserslautern, Landau und Zweibrücken gebildet. Die darunter bestehenden 31 Kantone wurden als Gerichtsbehörden unverändert beibehalten.

Mit Wirkung zum **1.4.1818** wurden die vier Kreisdirektionen dann aufgelöst und in **zwölf Landkommissariate**, für die es in der bayerischen Verwaltungsstruktur kein Vorbild gab, aufgeteilt, womit der gesamte Rheinkreis flächendeckend erfasst war und die direkt der pfälzischen Regierungskammer des Innern unterstanden. Es handelte sich um die Landkommissariate Germersheim, Landau, Bergzabern, Speier, Neustadt, Frankenthal, Kaiserslautern, Kirchheimbolanden, Pirmasens, Zweibrücken, Homburg und Kusel. Dieser Akt gilt als die **Geburtsstunde der Landkreise in der Pfalz**, wengleich es sich aus-

<sup>2</sup> *Ruppert*, Die Pfalz im Königreich Bayern, 2017, S. 24.

**schließlich** um **staatliche Verwaltungseinheiten** handelte, deren Aufgabenbestand und Zuständigkeit gegenüber den aufgelösten Kreisdirektionen nicht verändert wurden. Dem staatlichen Landkommissar standen als Ausstattung ein Aktuar, zwei Schreiber und ein Bote zur Verfügung. Ähnlich waren die preußischen Landräte in den 1816 in den Westprovinzen gebildeten Landkreisen ausgestattet.

Nach 1803 stand Bayern mit *Max Joseph* und seinem Vertrauten *Montgelas* an der Spitze aufgrund der ständigen gebietlichen Veränderungen innenpolitisch vor der Daueraufgabe, die vielen neu erworbenen, zum Teil wechselnden Territorien und Reichsstädte in den sich formenden Territorialstaat zu integrieren; eine Aufgabe, die nach 1815 in gleicher Weise auch auf Preußen zukommen sollte.

Während in Preußen *Freiherr vom Stein* in seiner kurzen Regierungszeit 1807/08, aber mit weitreichenden Konzeptionen, nach einer organischen Verknüpfung zwischen Volk und Staat und einem Aufbau von unten nach oben strebte, verfolgte *Montgelas* – insoweit **Hardenberg nicht unähnlich** – angesichts der vorgefundenen Vielfalt und Unterschiedlichkeit in den hinzugewonnenen Gebieten einen **strikt zentralistischen Ansatz nach französischem Vorbild** von oben nach unten, und versuchte daher, alles eigenständige, korporative Leben zu ersticken. Auf diese Weise gelang es *Montgelas*, jedenfalls im territorial ausgeweiteten **rechtsrheinischen Bayern** einen **einheitlichen bayerischen Staatsraum** zu schaffen, in dem sich die einzelnen Teile dennoch fremd gegenüberstanden, weil es ihm – bildlich gesprochen – nicht gelingen sollte, dem vergrößerten Körper auch noch „eine Seele einzuhauchen“:

Aus den dabei – insbesondere in Tirol – entstehenden Friktionen zog *Montgelas* jedoch für den linksrheinischen Rheinkreis (ebenso wie *Hardenberg* in Preußen für die Westprovinzen) nach 1815 Lehren. Trotz Widerständen an den eigenen Höfen beließen **beide den linksrheinischen Gebieten ihre französischen Einrichtungen und das französische Recht**, sodass diese Gebiete im 19. Jahrhundert in rechtlicher und verwaltungsorganisatorischer Hinsicht moderner waren als das rechtsrheinische Bayern und Preußen. Da die Pfälzer keinerlei Zweifel daran ließen, dass sie die in der Franzosenzeit eingeführte Ordnung und die Einrichtungen bewahren wollten, verfolgte *Montgelas* die **Strategie, durch weitgehendes Entgegenkommen die Zustimmung der Bevölkerung zu gewinnen**, statt lange und heftige Widerstände brechen zu müssen, zumal hier strukturell schon vieles von dem verwirklicht worden war, was seinen eigenen Vorstellungen von einem modernen Staat

strukturell entsprach. *Montgelas* äußerte sich dazu wie folgt:

„Die pfalz-baierischen Provinzen, deren Bewohner nach Sitten, Begabung und Anschauungen völlig verschieden sind, könnten niemals nach denselben Grundsätzen regiert, vom gleichen Geiste erfüllt, zu einem gemeinsamen Ziel geführt werden. Die Bewohner des einen dieser Gebiete hassen die des anderen.“<sup>3</sup>

Er zielte vielmehr eher darauf ab, auch die künftige Entwicklung des rechtsrheinischen Bayern daran zu orientieren. Am 16.6.1816 sicherte König *Max I. Joseph*, der den neuen Landesteil in seiner Zeit als König bis 1825 niemals besuchen sollte, förmlich zu, an der bisherigen Verfassung und an den bestehenden Einrichtungen und Gesetzen im Rheinkreis nichts zu ändern. Diese **einfühlsame Eingliederungspolitik** löste in der Pfalz viel Zustimmung aus.

Da aber gerade das französische Recht bezogen auf die Staats- und Verwaltungsorganisation strikt zentralistisch ausgerichtet war, waren insoweit die Verhältnisse in der **Pfalz** – etwa durch die **strikte Trennung** zwischen **Justiz** einerseits und **Verwaltung** einschließlich Polizei andererseits – zwar anders als im rechtsrheinischen Bayern, damit aber nicht weniger zentralistisch, zumal sich *Montgelas*, der am 2.2.1817 dank tatkräftiger Mitwirkung des Kronprinzen und späteren Königs *Ludwigs I. gestürzt* wurde, Vorschlägen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung strikt widersetzte. Am 26.5.1818 wurde für ganz Bayern eine Verfassung erlassen, die die Grundlage der politischen Ordnung in allen Landesteilen – und damit auch im Rheinkreis – bis zum Ende der Wittelsbacher Herrschaft bildete.

Die Verbindung von Altbayern und Rheinkreis funktionierte aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme, aber auch aufgrund unterschiedlicher kultureller Traditionen und Mentalitäten nicht immer reibungslos. Zu unterschiedlich waren die innenpolitischen und sonstigen Verhältnisse in beiden Teilstaaten, sodass die Kluft zwischen Rheinkreis und dem rechtsrheinischen Bayern für Jahrzehnte im 19. Jahrhundert nur schwer zu überwinden war.

Die unbestrittene Lebenslust der Pfälzer und ihre Beweglichkeit wurde in Bayern nicht zuletzt auf die rechtliche Sonderstellung und die Nähe zu Frankreich zurückgeführt und brachte ihnen im rechtsrheinischen Bayern einen „gewissen Verdacht der Liederlichkeit und übertriebenen Geschäftigkeit“<sup>4</sup> ein, sodass sie als „Krischer“ bezeichnet wurden.

Mit diesem Urteil waren die Bayern nicht allein. Auch *Stein*<sup>5</sup> hatte bereits für Preußen festgestellt:

„In den westlichen Provinzen, namentlich auf dem linken Rheinufer, herrscht ein aufgeregter, beweglicher Sinn, viel sinnliche Gemeinheit, Geldsucht,

Neigung zu Frankreich, Hang zur Intrige, die teils auf der Geistesbeweglichkeit des Voksstammes beruht, teils durch die französische Gesetzgebung entwickelt wird.“

Im dicht besiedelten, bevölkerungsmäßig rasch wachsenden **Rheinkreis** kam hinzu, dass es für lange Zeit als ein „Armenhaus“ galt und es bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts alljährlich **hohe Auswandererzahlen** insbesondere bei Kleinbauern gab, was als Spätfolge den Vereinigten Staaten von Amerika 2017 einen Präsidenten bescherte, dessen Vorfahren aus Kallstadt im Landkommissariat (und späteren Bezirksamt) Neustadt stammten. Erst mit der insbesondere im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts fortschreitenden Industrialisierung und ausgebauteren Infrastruktur verbesserten sich die Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten für die Menschen in der Pfalz deutlich, sodass auch die Auswandererströme abebbten.

Die offensichtliche **Sonderstellung** des Rheinkreises als **„Nebenstaat“** in Bayern entwickelte sich in diesem politisch und gesellschaftlich im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einem **starken einigenden Band**, um eine historisch, konfessionell und kulturell bis dahin stark zersplitterte Region in sich zusammenzuführen. Dennoch litt das Gebiet dauerhaft darunter, dass es über **kein eigentliches Zentrum** verfügte: die großen Städte Speier, Zweibrücken und Landau hatten 1816 jeweils etwa 5.000 Einwohner und wuchsen im Zeitverlauf auch nicht schnell an. Die Kreishauptstadt Speier wurde zuvörderst durch die Vorderpfälzer als solche empfunden, die sich aber auch eher nach Mannheim orientiert hätten, hätte diese Stadt nicht außerhalb des Landes gelegen. Vergleichbares galt für die Donnersberg-Region mit Blick auf Mainz, für das Nahe-Gebiet mit Blick auf Kreuznach und für die Gegend um Kandel mit Blick auf Karlsruhe. Für die Westricher war und blieb der Blick fest auf Zweibrücken gerichtet.

Nach dem Sturz *Montgelas'* und einem folgenden reaktionären Schwenk des Königs wurde die Sonderentwicklung in der Pfalz immer stärker als problematisch empfunden – erst recht nach dem **Hambacher Fest Pfingsten 1832**, das von *Siebenpfeiffer* und anderen zu einer Protestkundgebung gegen die Verfassungsverhältnisse in Deutschland umfunktioniert wurde, bei dem aber bezweifelt werden muss, ob sich die Mehrheit des Publikums mit den als radikal empfundenen Forderungen tatsächlich identifizierte.

Während *Montgelas* mit nüchternem Blick auf das Mögliche agiert und *Max I. Joseph*

<sup>3</sup> Zitiert nach *Weis*, *Montgelas*, 1971, S. 342.

<sup>4</sup> *Heydenreuter*, in: Ruppert (Hrsg.), *Wittelsbach, Bayern und die Pfalz: Das letzte Jahrhundert*, 2017, S. 99.

<sup>5</sup> Zitiert nach *Henneke* (Fn. 1), S. 51.



# 100 Jahre Deutscher Landkreistag

Der Code Civil galt im linksrheinischen Bayern und Preußen bis 31.12.1899



Quelle: Putzger – Historischer Weltatlas, 89. Auflage, 1965; Westermanns Großer Atlas zur Weltgeschichte, 1969; Haacks geographischer Atlas. VEB Hermann Haack Geographisch-Kartographische Anstalt, Gotha/Leipzig, 1. Auflage, 1979; dtv-Atlas zur Weltgeschichte Band 1: Von den Anfängen bis zur Französischen Revolution; 23. Aufl. 1989, ISBN 3-423-03002-X. Urheber: Ziegelbrenner

ihn sich entfalten lassen hatte, agierte **König Ludwig I.** (1825 – 1848) stärker aus dem Bauch heraus und überschätzte oft die realen Handlungsmöglichkeiten. Es fing bereits damit an, dass Kronprinz *Ludwig* als Statthalter in Salzburg 1816 massiv gegen die Abtretung Salzburgs eintrat. Dass *Montgelas* schließlich auf massiven, nicht zuletzt militärischen Druck Österreichs auf Salzburg verzichtete, verzieh ihm *Ludwig* nie und war einer der Gründe für den vom Kronprinzen forcierten Sturz *Montgelas*, wobei sich später erweisen sollte, dass die **Pfalz** sich sowohl **bevölkerungsmäßig** als auch **finanziell bedeutsamer als Salzburg** darstellte.

Hinzu kam, dass es nicht gelungen war, das komplette Territorium der Kurpfalz für

Bayern zu erhalten und nicht nur der nördliche linksrheinische Teil um Alzey, Oppenheim und Pfeddersheim (an Hessen) bzw. Bacharach (an Preußen) abgetreten wurde, sondern mit den kurpfälzischen Gebieten um **Mannheim und Heidelberg** auch das „**Herz der alten Pfalz**“ **verloren gegeben** werden musste. Für König *Ludwig I.* gab es daher kein wichtigeres außenpolitisches Ziel als die Wiedergewinnung dieser Gebiete der alten Pfalzgrafschaft bei Rhein. Nur mit hohem diplomatischem Aufwand der deutschen und europäischen Staaten konnte *Ludwig I.* davon abgehalten werden, sich Heidelberg und Mannheim durch Einsatz militärischer Gewalt gegen das Großherzogtum Baden einzuverleiben.

Der auch emotional der Pfalz zugewandte König *Ludwig I.* sorgte nicht nur durch Anordnung vom 20.10.1825 dafür, dass **Bayern von nun an mit „y“ geschrieben** wurde, wie es hier von nun an auch geschieht, und parallel dazu folgerichtig aus Speier Speyer wurde, sondern auch dafür, dass durch „Königliche allerhöchste Verordnung vom 29.11.1837“ die acht Kreise in Bayern umbenannt und nicht mehr entsprechend französischem Vorbild nach Flüssen bezeichnet wurden. So **wurde** auch der **Rheinkreis** umbenannt und am 1.1.1838 aus diesem die **Pfalz** – und damit endlich der Begriff, der sich auch heute – anders als dies bei der Kurpfalz der Fall ist – fest mit diesem linksrheinischen Territorium verbindet. König *Ludwig I.* führte seit-

her überdies auch wieder den Titel des Pfalzgrafen bei Rhein.

Zumal nach dem Hambacher Fest erkalte seine Liebe zum Rheinkreis deutlich. Die Kurpfälzer seien die besseren **Pfälzer**, die linksrheinischen dagegen **durch ihre jahrelange Verbindung mit Frankreich „republikanisch verdorben“**. Bei seiner Abdankung 1848 nicht aufgrund der Revolution, sondern aufgrund seiner mehrjährigen Affäre mit der Tänzerin *Lola Montez*, beklagte *Ludwig*, dass „Pfälzer Geist das Land regiert“. Er sei für eine bayerische Pfalz gewesen, **nun aber werde Bayern pfälzisch**.

Sein Nachfolger, **König Max II.**, kam nur selten in die Pfalz, suchte 1851 aber Speyer und Zweibrücken auf, um die Wogen der in der Pfalz aufgewachsenen Unzufriedenheit zu glätten. In seiner Regierungszeit nahm die Vereinheitlichung der Strukturen weiter zu. Zunächst wurden 1852 auf der unteren Ebene der rechtsrheinischen Landgerichte und der pfälzischen Kantone Distriktsgemeinden als Selbstverwaltungskörper geschaffen gebildet.

Zum 1. Juli **1862** wurde im **rechtsrheinischen Bayern** nach pfälzischem Vorbild durch das Gerichtsverfassungsgesetz die **Trennung von Justiz und Verwaltung** durchgeführt, was zur **Neubildung von Bezirksämtern** in aufgabenbezogener und territorialer Hinsicht führte, die in der Regel mehrere Landgerichte umfassten. Diese **Bezeichnung** wurde **auch auf die zwölf Landkommissariate** in der Pfalz **übertragen**. Dort ging damit aber weder eine Aufgaben- noch eine Gebietsveränderung einher. Durch diese Maßnahme kam es also – nahezu – zu einer Vereinheitlichung der Verwaltung im ganzen Königreich Bayern.

Nicht in die neuen Bezirksämter einbezogen wurden nämlich im rechtsrheinischen Bayern diejenigen Städte, die direkt den Kreisregierungen unterstellt wurden. Da solche **kreisunmittelbaren Städte dem französischen Verwaltungssystem fremd** waren, gab es sie im Rheinkreis bei Schaffung der Landkommissariate 1818 und bei deren Umbenennung in Bezirksämter 1862 nicht. Während es also in der Pfalz eine Trennung zwischen Stadt- und Landgemeinden nicht gab, wurden im rechtsrheinischen Bayern 1869 unter **König Ludwig II.** (1864 – 1886), der die Pfalz nie betreten hat, zwei unterschiedliche neue Gemeindeordnungen erlassen. **In der Pfalz** war dagegen die **Bezeichnung „Stadt“** lediglich ein historisch bedingter **Ehrentitel ohne rechtliche oder administrative Bedeutung**.

Knapp 40 Jahre später, 1908, als aufgrund der gerade auch die Pfalz erfassenden Industrialisierung die Einwohnerzahlen einzelner Städte stark zugenommen hatten (dies gilt insbesondere für Kaiserslautern

und das erst 1853 durch gebietliche Ausgliederung aus Friesenheim und Mundenheim entstandene Ludwigshafen), erhielten mit dem Städteverfassungsgesetz auch die Städte in der Pfalz die Möglichkeit, beim bayerischen König einen Antrag auf Verleihung der Kreisunmittelbarkeit zu stellen, wobei ein entsprechender Antrag von zwei Dritteln der stimmberechtigten Bürgerschaft unterstützt werden musste. Was geschah daraufhin in der Pfalz? Fast nichts! **Allein** die Stadt **Landau** machte von dieser Möglichkeit Gebrauch und wurde daraufhin **1910 zur ersten kreisunmittelbaren Stadt in der Pfalz** erhoben.

## F. Die Kreisebene in der Pfalz von der Weimarer Republik bis zum wiedervereinten Deutschland

Die nächste Zäsur für die Bezirksämter in Bayern erfolgte erst nach dem Sturz der Monarchie in Bayern wie in Deutschland, und zwar mit dem **Selbstverwaltungsgesetz vom 22.5.1919** gleich in doppelter Hinsicht:

Zum einen wurde auch **auf der Bezirksebene** – endlich – fast 47 Jahre nach Verabschiedung der preußischen Kreisordnung im Dezember 1872 – die **kommunale Selbstverwaltung eingeführt**. Zum anderen wurden auf Grundlage dieses Gesetzes **weitere Städte** durch das bayerische Innenministerium „von oben herab“ für **kreisunmittelbar** erklärt, nämlich Frankenthal, Kaiserslautern, Ludwigshafen, Neustadt, Pirmasens, Speyer und Zweibrücken – Städte, **die zusammen mit Landau gegenwärtig insgesamt über 535.000 Einwohner** und damit über 7.000 Einwohner weniger **verfügen** als der kurpfälzische Rhein-Neckar-Kreis auf der gegenüberliegenden Rheinseite, dem die beiden Stadtkreise Mannheim und Heidelberg nicht angehören. *Franz Maier*<sup>6</sup> hat Recht, wenn er hervorhebt:

„Die Tatsache, dass es in der Pfalz bis heute noch acht kreisfreie Städte gibt, geht demnach zwar auf eine alte bayerische Verwaltungstradition zurück, doch ist diese Tradition in der Pfalz erst sehr spät eingeführt worden.“

Aus dem 20. Jahrhundert sind bezogen auf die Kommunalstrukturen in der Pfalz nur noch wenige Maßnahmen hinzuzufügen:

Nach dem Ersten Weltkrieg war die Pfalz von Dezember 1918 bis Juli 1930 durch französische Truppen besetzt. 1938 wurde – wie eingangs dargelegt – reichsweit geregelt, dass **ab 1.1.1939** für alle kreisparallelen Verwaltungseinheiten, und damit auch für die Bezirksämter in der Pfalz, die **Bezeichnung Landkreis mit einem Landrat an der Spitze** eingeführt wurde. Dieser wurde nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Zugehörigkeit zu Bayern auch formal beendet wurde, aufgrund der – erneuten – Einwirkung der französischen Besatzungsmacht bis in die 80er Jahre hinein im neu-

gebildeten Bundesland Rheinland-Pfalz von der Landesregierung ernannt. Erst danach wurde seine Wahl zunächst durch den Kreistag und sodann durch die wahlberechtigten Einwohner eingeführt.

In der **Regierungszeit des Ministerpräsidenten Helmut Kohl** wurde 1969 eine **Kreisgebietsreform** durchgeführt, die die Zahl der kreisfreien Städte in der Pfalz und in den übrigen Landesteilen (dort Koblenz, Trier, Mainz und Worms) unangestastet ließ, die **Anzahl der Landkreise** allerdings im gesamten Land von 39 auf 24, davon in der Pfalz **von zwölf auf acht** zurückführte.

Dabei blieb der Landkreis Germersheim zunächst völlig und auch später nahezu unverändert. Die Landkreise Kaiserslautern und Kusel erfuhren gewisse Gebietsveränderungen. Bei den anderen fünf heute noch bestehenden Landkreisen waren die Veränderungen deutlicher: der Landkreis Bad Dürkheim wurde aus den größten Teilen der früheren Landkreise Frankenthal und Neustadt an der Weinstraße neu gebildet, der Donnersbergkreis aus den Altkreisen Kirchheimbolanden und Rockenhausen. Der seit 40 Jahren Südliche Weinstraße heißende Landkreis Landau-Bad Bergzabern entstand durch Fusion der beiden gleichnamigen Altkreise. Der seit 2004 Rhein-Pfalz-Kreis heißende Landkreis Ludwigshafen wurde im Wesentlichen aus den Altkreisen Ludwigshafen und Speyer gebildet. Der seit 20 Jahren Südwestpfalz heißende Landkreis Pirmasens erhielt in zwei Phasen 1969 und 1972 einen völlig neuen Zuschnitt. Seinen Kernbestand bilden die ehemaligen Landkreise Pirmasens und Zweibrücken.

Da Rheinland-Pfalz in den 60er Jahren das erste Bundesland war, das eine Kreisgebietsreform mit überschaubaren Kreisdimensionen durchgeführt hat, wird insbesondere mit Blick auf die Vielzahl der einwohnerschwachen kreisfreien Städte in der Pfalz immer wieder einmal die **Frage nach einer neuen Kreisgebietsreform** aufgeworfen. Dazu merkte *Janbernd Oebbecke* im letzten DLT-Professorengespräch<sup>7</sup> an:

„Dort sei man mit Reformen ungefähr so schnell, wie man in Berlin/Brandenburg Flughäfen baue. Bis zum Reformabschluss werde es noch jede Menge Probleme geben.“

So gehen die früheren Landkommissariate in der Pfalz in wenigen Monaten in ihr drittes Jahrhundert. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>6</sup> *Maier*, in Ruppert (Hrsg.), Wittelsbach, Bayern und die Pfalz: Das letzte Jahrhundert, 2017, S. 77.

<sup>7</sup> *Oebbecke*, in: Henneke (Hrsg.), Rechtliche Herausforderungen bei der Entwicklung ländlichen Räume, 2017, S. 271.



# Bismarcks ambivalentes Verhältnis zur „Magna Charta des preußischen Volkes“

## A. Der Großgrundbesitzer aus Schönhausen

Wir erinnern uns<sup>1</sup>: Mit dem von *Stein* erlassenen Oktober-Edikt vom 9.10.1807 erwarben die persönlich frei gewordenen Bauern noch kein freies Eigentum, da die Eigentumsrechte sowie die Stellung der Gutsherren als Träger der Patrimonialgerichtsbarkeit und der niederen Polizei sowie die Jagdgerechtigkeit der Güter fortbestanden. Die Preußische Nationalversammlung beschloss aufgrund dessen im Juli 1848 – also gut 30 Jahre später – Gesetze, die die Bauernbefreiung vollenden und feudale Reste wie die Patrimonialgerichtsbarkeit und das gutsherrliche Jagdrecht beseitigen sollten. Dabei erschien vor allem der Plan, die Güter der Adligen wie anderen Grundbesitz mit einer Grundsteuer zu belegen, einem Manne als ein Sakrileg, der von 1847 bis 1848 Abgeordneter des Vereinigten Landtags gewesen war, der sodann aber wegen offenkundiger Aussichtslosigkeit, ein Mandat für die Preußische Nationalversammlung zu erringen, diesbezügliche Anstrengungen gar nicht erst unternommen hatte, dem seinerzeit 33-jährigen Gutsbesitzer *Otto von Bismarck*. Er wandte sich mit einer Eingabe an König *Friedrich Wilhelm IV.*, worin er die Besteuerung als „Konfiskation des Vermögens“ bezeichnete und gegen die „Willkür“ wettete, „wie nur Eroberer und Gewalt herrscher sie bisher übten“; vielen Familien werde „durch die Grundsteuer das Letzte genommen, was sie an ihren Gütern besitzen“.

*Bismarck* beschuldigte die Regierung „rechtloser Gewalttaten“ und zieh den König insoweit der Komplizenschaft, falls er den Entwurf unterzeichne<sup>2</sup>. Da *Bismarck* in der Zeit ohne Mandat war und der Geburt seiner ersten Tochter harnte, fand er Zeit und Gelegenheit, mit Standesgenossen, zu denen auch viele Landräte zählten, eine Versammlung der Konservativen aller preußischen Provinzen einzuberufen sowie einen „Verein zum Schutz des Eigentums und der Förderung des Wohlstands aller Volksklassen“, der der Verteidigung der materiellen Interessen der Großgrundbesitzer diene, zu gründen. Diese Initiative bildete den Ausgangspunkt für den Zusammentritt des aus etwa 400 Landadligen und einem Dutzend Bauern bestehenden „Junkerparlaments“, das am 18./19. 8.1848 in Berlin öffentlichkeitswirksam die Vorstellungen der konservativen Gutsbesitzer artikulierte. *Bismarck* prägte den Verhandlungsverlauf im Plenum und in den Ausschüssen maßgeblich mit. Besonders starken Eindruck hinterließ bei seinen Stan-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

desgenossen seine Rede zur Grundsteuerfrage<sup>3</sup>. Letztlich setzte sich der Adel durch und wehrte den Angriff auf die Steuerfreiheit der Rittergüter erfolgreich ab.



**GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE**

Während auf dieses Geschehen im Folgenden zurückzukommen sein wird, hatte die die Gemüter bewegende Revolution von 1848/49 weder Auswirkungen auf die Verfassung noch auf die Aufgaben der Kreise in Preußen. Am 31.1.1850 war es dann allerdings soweit, worauf man in Preußen seit 40 Jahren, nämlich seit *Hardenbergs* Finanzedikt aus dem Oktober 1810, gewartet hatte:

„Wir Friedrich Wilhelm von Gottes Gnaden, König von Preußen etc. etc. thun kund und fügen zu wissen, dass Wir die Verfassung endgültig festgestellt haben.“<sup>4</sup>

Nach Art. 62 dieser ersten Verfassung Preußens wurde die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt, wobei die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern zu jedem Gesetz erforderlich war. In der ersten Kammer gab es „geborene Mitglieder“, vom König auf Lebenszeit ernannte Mitglieder und von den Steuerzahlern, die die höchsten direkten Staatssteuern zahlten, sowie von den Gemeinderäten aus den großen Städten gewählte Mitglieder. Die zweite Kammer bestand aus 350 Mitgliedern, die nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht gewählt wurden.

In Art. 105 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat heißt es bezogen auf die Kommunen wörtlich:

„Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise, Bezirke und Provinzen des preußischen Staats wird durch besondere Gesetze unter Festhaltung folgender Grundsätze näher bestimmt:

1. Über die innern und besondern Angelegenheiten der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden beschließen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden ausgeführt werden. Das Gesetz wird die Fälle bestimmen, in welchen die Beschlüsse dieser Vertretungen der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind.
2. Die Vorsteher der Provinzen, Bezirke und Kreise werden von dem Könige ernannt...

3. Den Gemeinden insbesondere steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates zu...

4. Die Berathungen der Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen sind öffentlich. Die Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Über die Einnahmen und Ausgaben muss wenigstens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden.“

## B. Anläufe zu einer Preußischen Kreisordnung

### 1. Erster Anlauf 1850

Zur Ausführung dieses Verfassungsartikels erging am 11.3.1850 eine Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung, deren Praktizierung allerdings mit Erlass vom 19.6.1852 wieder beendet und die mit Gesetz vom 24.5.1853 beseitigt wurde. Die in Art. 105 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vorgesehenen Gesetze zur Vertretung und Verwaltung harnten also ihrer Umsetzung, die vor allem für die altpreußischen Provinzen notwendig war, in denen die Gemeinde- und Kreisverwaltung im Wesentlichen noch so geregelt war, wie sie von *Stein* bei seinem Amtsantritt vorgefunden worden war. Hier galt noch die strikte administrative Trennung von Stadt und Land. Die Selbstverwaltung lag in der Hand der Großgrundbesitzer. Die zahlreichen Gutsbezirke und kleinen Landgemeinden waren zur Erfüllung kommunaler Aufgaben vielfach kaum in der Lage. Der Landrat war kreiseingesessener Gutsbesitzer, der nach Vorschlag seiner Standesgenossen vom König auf Lebenszeit ernannt wurde. Kritisiert wurde zunehmend, dass ein solcher Landrat zwar seinen Kreis sehr gut kannte, aber er eben auch ein höchst partikulares Interesse innerhalb seines Gebiets verfolgte<sup>5</sup>.

Dabei gab es bereits Gesetze, die den Kreisvertretungen konkrete Aufgaben zuwiesen. So legte das Unterstützungsgesetz bedürftiger Familien eingezogener Reservisten und Landwehrmänner vom 27.2.1850 in § 3 den Kreisen die Unterstützung dieser Familien auf. Die erforderlichen Geldmittel waren von der Kreisverwaltung zu beschaffen und nötigenfalls nach den Verhältnissen der sonstigen Kommunalbeiträge aufzubringen. Außer-

<sup>1</sup> Dazu *Henneke*, Der Landkreis 2016, Heft 4, 175 ff.

<sup>2</sup> Dazu ausf.: *Pötzl*, Bismarck. Der Wille zur Macht, 2015, Text zu Fn. 100.

<sup>3</sup> *Kolb*, Otto von Bismarck, 2014, S. 35.

<sup>4</sup> Pr GS, S. 17.

<sup>5</sup> Dazu etwa *Born*, Preußen im Deutschen Kaiserreich 1871 – 1918, in: Neugebauer (Hrsg.), Handbuch der preußischen Geschichte, Band III, 2001, S. 15 (79).



dem verpflichtete das Kriegsleistungsgesetz vom 11.5.1851 die Kreise, für die Landlieferung, d. h. vor allem Fourage, Verpflegung, Arbeiten und Vorspann zu sorgen. Die Verteilung der Leistungen innerhalb der Kreise musste danach vom Landrat unter Zuziehung eines von der Kreisvertretung gewählten Ausschusses durchgeführt werden. Sollten einzelne Gemeinden im Verhältnis ihrer Leistungsfähigkeit zu hart betroffen werden, so war einen Ausgleich zu bewirken nach § 18 dieses Gesetzes Sache der Kreisvertretung, womit zum ersten Male in einem Gesetz die Ausgleichsfunktion der Kreise fixiert worden ist<sup>6</sup>.

Außerdem wurden die Landräte nach § 87 des Disziplinalgesetzes vom 21.7.1852 politische Beamte mit der Folge, dass sie jederzeit in den Ruhestand versetzt werden durften.

### II. Zweiter Anlauf 1853

Von daher lag es nahe, den Entwurf einer Kreisverfassung vorzulegen, was im Dezember 1853 auch geschah. In die Diskussion um die Gebotenheit einer Kreisverfassung für ganz Preußen schaltete sich auch *Otto von Bismarck* ein, der im Dezember 1848 zum Mitglied der Zweiten Kammer gewählt und – nach und aufgrund seiner fulminanten Olmütz-Rede vom 3.12.1850 – Ende April 1851 zum Preussischen Gesandten am Bundestag in Frankfurt bestellt worden war, eine Funktion, die er bis 1859 ausüben sollte und die der „Kladderadatsch“ wie folgt kommentierte:

„Herr von *Bismarck-Schönhausen* an den Bundestag geschickt. Sofern er wirklich geschickt ist, wird dort Herr von *Bismarck* schön hausen.“

In einer Denkschrift aus dem September 1853 an Prinz *Wilhelm von Preußen* erachtete es *Bismarck* als kaum möglich, eine einheitliche Kreisordnung für die ganze Monarchie aufzustellen,

„obwohl schon die Kreise in ihren Verhältnissen nicht so viel untereinander Ungleichartiges darbieten als die Gemeinden“.

Er schlug vor, darauf zu verzichten,

„allgemeine Kreisordnungen für ganze Provinzen oder gar die ganze Monarchie zu erlassen. Es würde keineswegs eine unausführbare oder auch nur besonders schwierige Arbeit sein, jedem Kreis eine besondere, den Eigentümlichkeiten desselben sich anschließende Kreisordnung oder ein Statut zu geben, welches von dem Landrath in Verbindung mit den Kreistagen zu entwerfen sein und allerhöchsten Orts sanktioniert würde, nachdem das Prinzip im Ganzen die Anerkennung im Wege der Gesetzgebung erhalten hätte.“

Für die industrialisierten Kreise des Westens seien andere Normen erforderlich als „in den Landesteilen, welche von alters her ein historisches Ganzes in sich gebildet haben. Die geistige Befähigung zur wirksamen Teilnahme an den Kreistagen wird keineswegs in allen Kreisen und Provinzen so gleichmäßig verteilt gefunden,

dass dieselbe Kreisordnung überall dieselben Erfolge gewähren könnte.“

Als Vorteil der preussischen Verwaltung im europäischen Vergleich machte *Bismarck* aus,

„dass die Beamten, welche in unmittelbarer Berührung mit dem Volk treten, die Landräthe, nicht subalterne Unterpräfekten sind, sondern dem angesehensten und wohlhabendsten Teil der Bevölkerung angehören und ihre Besoldung mehr eine Entschädigung für die mit der Führung des Amtes verknüpften Kosten darstellt, als dass sie angewiesen wären von derselben zu leben. Es ist ein besonderer Vorzug Preußens, dass der Träger dieses Amtes, welches von allen die direktesten Beziehungen und persönlichsten Berührungen mit den Regierten hat, unabhängig von seinem Amt in einer Stellung ist, welche ihn von der Versuchung der Bestechlichkeit bewahrt und ihm äußerliches Ansehen und Achtung sichert; Bekanntschaft mit den Verhältnissen des Kreises und den Personen seiner Bewohner, lange Ausdauer in seinem Amte, von welchem aus in der Regel Beförderungen oder sonstige Versetzungen nicht stattfinden, leichte Zugänglichkeit für jeden und gegenseitiges Vertrauen zwischen den Eingeweihten des Kreises und dem Landrath, dessen Besitz und sonstiges Ergehen von dem Kreise unzertrennlich ist, sind Vorzüge des Instituts der Landräthe, wie es bisher in Preußen steht“.

Hinzu gefügt sei, dass *Otto von Bismarck* im ersten Band seiner Gedanken und Erinnerungen ausführte<sup>7</sup>:

„Ich erinnere mich, dass ich als stellvertretender Landrath über den Plan, die Wahl der Landräthe wieder abzuschaffen, gutachtlich zu berichten hatte und mich so aussprach, die Bürokratie sinke in der Achtung vom Landrath aufwärts; sie habe dieselbe nur in der Person des Landraths bewahrt, der einen Janus-Kopf trage, ein Gesicht in der Bürokratie, eins im Lande habe.“

Die Staatsregierung erkannte 1853 schnell, dass der von ihr vorgelegte Entwurf nicht durchsetzbar war und zog ihn daher noch vor einer Beschlussfassung der Kammern zurück<sup>8</sup>.

### III. Dritter Anlauf 1859

Auch wenn es im Zeitverlauf inzwischen weitgehender Erkenntnis entsprach, dass es seinerzeit in der Vertretung der Kreise zu geringe Rechte für die Städte und die Landgemeinden gab, während die Belange der Großgrundbesitzer überbewertet wurden, und auch das Amt des Landrats in den Jahrzehnten in der Mitte des 19. Jahrhunderts seinen Charakter grundlegend verändert hatte, wurden auch in den Folgejahren Probleme der Kreisordnung zwar immer wieder diskutiert; man gelangte dabei aber nicht zu praktischen Resultaten. Dabei war nicht zu verkennen, dass immer weniger Rittergutsbesitzer willens und fähig waren, das Amt des Landrats kraftvoll zu versehen. So gewann die Staatsbürokratie bei der Neubesetzung von Landratsämtern seit den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts Schritt für Schritt die dominierende Position und setzte verstärkt auf junge Karrierebeamte aus dem Guts-

besitzermilieu als neuen Landratstyp, um so stärker Denk- und Handlungsstile der Bürokratie in die Kreisebene Einzug halten zu lassen. Der Trend zur Verdrängung des „Gutsbesitzerlandrats“ durch den „Karrierelandrat“ war ein signifikanter Ausdruck der Erosion der ständischen Ordnung und ihrer Partizipationsrechte bei der Präsentation der Landratskandidaten<sup>9</sup>.

Mit der Übernahme der Regentschaft durch Prinz *Wilhelm von Preußen* am 26.10.1858 begann eine „neue Ära“ auch für die Kreisordnungsdebatte. Diese kam bis zur Verabschiedung des Gesetzes im Dezember 1872 nicht mehr zur Ruhe; es mussten jedoch immer wieder vielfältige Widerstände überwunden werden. 1859 wurde erneut ein Gesetzentwurf erarbeitet, der im März 1860 im Abgeordnetenhaus eingebracht wurde. Er sah eine veränderte Zusammensetzung des Kreistags und die Aufhebung der gutsherrlichen Polizeigewalt vor. Den Großgrundbesitzern wurde im Entwurf aber nach wie vor eine institutionalisierte Mehrheit zugebilligt. Da die vermeintlich unmündigen Bauern „einer kräftigen Führung“<sup>10</sup> bedürften, seien die „großen Grundbesitzer als die natürlichen Stützpunkte der landwirtschaftlichen wie der ländlichen Interessen überhaupt vorzugsweise berufen, diese Führung zu übernehmen“.

Dem Abgeordnetenhaus war dieser Entwurf zu konservativ. Vor allem die Liberalen forderten eine Abkehr von der institutionalisierten Mehrheit des Großgrundbesitzes. Im Januar 1862 wurde erneut ein Entwurf einer reformierten Kreisordnung vorgelegt, in welchem auf Geheiß des inzwischen zum König avancierten *Wilhelm I.* an institutionalisierten Mehrheiten der Großgrundbesitzer festgehalten wurde, die mindestens die Hälfte der Kreistagssitze erhalten sollten. Die gutsherrliche Polizeigewalt sollte dagegen abgeschafft werden. Erneut fraß man sich in der Diskussion fest. Die Auflösung des Landtags im März 1862 und der nun einsetzende mehrjährige Verfassungskonflikt um die Heeresvorlage rückte die Kreisordnungsdebatte auf Jahre in den Hintergrund.

Der auf Vorschlag des preussischen Kriegsministers *Albrecht von Roon* am 23.9.1862 von König *Wilhelm I.* zum neuen preussischen Ministerpräsidenten berufene bisherige preussische Gesandte in Paris, *Otto von Bismarck*, hatte König *Wilhelm I.* bei den Gesprächen über seine Berufung im Schlosspark zu Babelsberg versprochen,

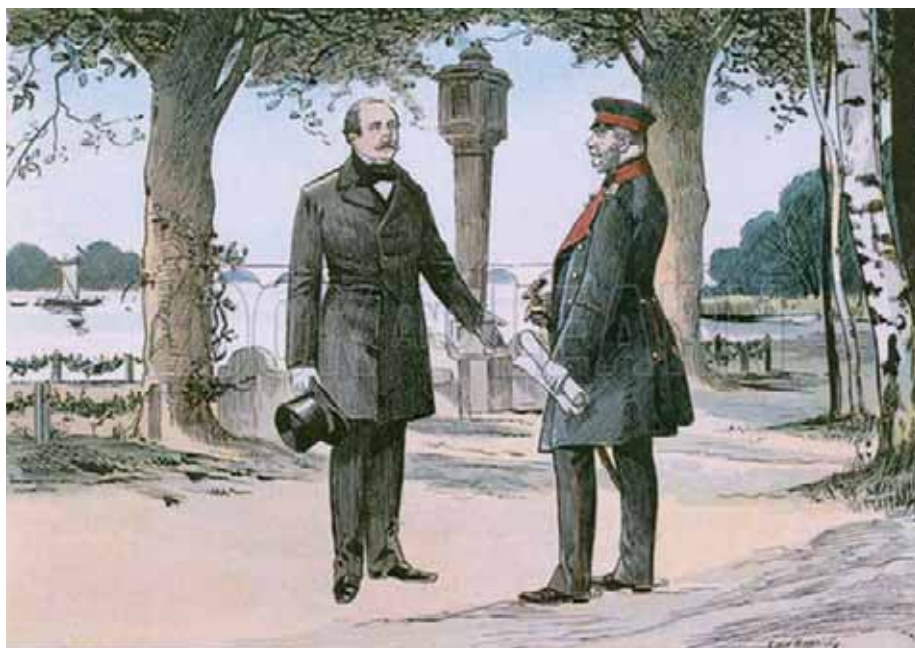
<sup>6</sup> Dazu von *Unruh*, *Der Kreis*, 1964, S. 121.

<sup>7</sup> *Bismarck*, *Gedanken und Erinnerungen*, Erster Band, 1898, S. 10.

<sup>8</sup> von *Unruh* (Fn. 6), S. 122.

<sup>9</sup> *Wagner*, *Bauern, Junker und Beamte*, 2005, S. 287 f.

<sup>10</sup> So die Amtlichen Motive zum Kreisordnungsentwurf, zitiert nach *Wagner* (Fn. 9), S. 304.



Wilhelm I. und Otto von Bismarck in Babelsberg 1862; veröffentlicht von Martin Oldenbourg in Berlin im Jahr 1900. © Look an Learn, London

sich für eine neue Kreisordnung einzusetzen<sup>11</sup>, verzögerte die Umsetzung dann aber geschickt und bereitete der Kreisordnungsdebatte fürs erste ein „Begräbnis dritter Klasse“, in dem er die Gesetzentwürfe den Provinzial-Landtagen zur Beratung übergab. Dabei lehnte *Bismarck* die Abschaffung ständischer Herrschafts- und Partizipationsordnungen nicht grundsätzlich ab, er hatte aber im Konflikt um die Heeresvorlage andere und für ihn vorrangigere Sorgen und konnte während des Verfassungskonflikts, wegen dessen Lösung er von König *Wilhelm I.* ja schließlich berufen worden war und der ja gerade zwischen dem König und dem Abgeordnetenhaus bestand, schlechterdings nicht auf die Ultrakonservativen im Herrenhaus und die konservativen Mehrheiten im Rittergutsbesitz einiger Provinzen als Basis auf dem Land verzichten. Die ständischen Kreistage galten der Regierung nun für einige Jahre als die zuverlässigsten und solidesten existierenden Organe<sup>12</sup>.

#### IV. Der Marathonlauf Eulenburgs

##### 1. Erste Etappe 1862 – 1867

Aber auch der Verfassungskonflikt fand sein Ende und wurde mit der Indemnitätsvorlage vom 3.9.1866 beigelegt, womit das Rücksichtnahmegebot des Königs und des Ministerpräsidenten auf den ständischen Konservatismus entfielen.

Jetzt kam es vor allem auf den Innenminister, dessen Verhandlungsgeschick und Beharrungsvermögen an, um die Kreisordnung über die gesetzgeberischen Hürden im Preußischen Abgeordnetenhaus und im Herrenhaus zu bringen.

Innenminister war seit Sommer 1862 *Friedrich Albrecht Graf zu Eulenburg*, den der

König, der *Eulenburg* später in hohem Maße schätzen und stützen sollte, ursprünglich nicht berufen wollte. *Bismarck* überwand die seinerzeitigen königlichen Bedenken mit dem Hinweis<sup>13</sup>, *Eulenburg* sei zwar

„arbeitsscheu und vergnügungssüchtig, zu weinerlicher Mattigkeit und künstlicher Aufregung geneigt, sich schonungslos jeder Art von Genuss hinzugeben“

– aber eben auch „die fähigste und schlagfertigste Kraft.“

Auch wenn das Gesamturteil über *Eulenburg* durchaus hätte positiver ausfallen können, machte sich dieser nach seiner Ernennung an die Arbeit, zumal er in der Durchführung der Kreisordnung für sich die Chance entdeckte, sich damit als Staatsmann in der Tradition der großen Reformer des Jahrhundertbeginns zu profilieren<sup>14</sup>. Ein bereits 1862 zur Diskussion gestellter Reformentwurf stellte allerdings keinen der Beteiligten zufrieden.

1866 war aber nicht nur der Verfassungskonflikt beendet, es waren auch in zwei Kriegen Dänemark und Österreich besiegt worden, was zur Folge hatte, dass sich Preußen in Norddeutschland mit Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen weitere Provinzen einverleiben konnte, in denen unter möglicher Schonung der bestehenden Strukturen die Selbstverwaltung bei einem grob definierten Ziel fortentwickelt werden sollte<sup>15</sup>:

„Die Würdigung der bedeutenden Verdienste, welche die Kreiskorporationen im Krieg dem preußischen Staatsleben geleistet haben, führte zu dem Entschluß, auch in den neu hinzugegetretenen Landesteilen Kreisverbände herzustellen.“

Durch die neu hinzugewonnenen Provinzen lebte die Diskussion um die Neufas-

sung der Kreisordnung in Preußen wieder auf<sup>16</sup>. Angesichts der 1866 erfolgten Annektionen war *Bismarck* als der verantwortliche Befürworter innenpolitischer Reformen auf kommunaler Ebene bemüht, eine liberalere Richtung einzuschlagen, um die Einwohner der neuen Provinzen auch moralisch als Staatsbürger zu gewinnen. Daher sollten Eigentümlichkeiten der jeweiligen Gebiete möglichst geschont werden<sup>17</sup>. Innenpolitisch verfügte *Bismarck* dabei nicht über ein wirkliches Reformkonzept. Seine Haltung zu Verwaltungsreformen, insbesondere zur Selbstverwaltung auf der Kreisebene, variierte im Zeitverlauf und war nicht von der stringenten Verfolgung mittel- oder langfristiger staatstheoretischer Grundanschauungen und Ziele getragen, sondern war praktischen, taktischen und politischen Zweckmäßigkeitserwägungen unterworfen, wobei zugleich in der Sache erleichternd wie in der Durchsetzung erschwerend hinzukam, dass *Bismarck* als Großgrundbesitzer ebenso wie sein gesamtes ihm ursprünglich tragendes politisches Umfeld selbst von den Reformmaßnahmen betroffen sein würden, sofern sich diese auf die Stammprovinzen Preußens beziehen sollten.

Vordringlich war es dabei, die Verwaltung in den neu erworbenen Provinzen zunächst der Struktur nach der preußischen Verwaltungsgliederung anzupassen, wobei der Assimilierungsprozess der neuen Provinzen mit der allmählichen Heranführung der neuen Landesteile auch für das gesamte größer gewordene Preußen erneuernd wirkte und neue Impulse zur Veränderung der verkrusteten preußischen Verwaltung gab<sup>18</sup>.

Das geschah durch die Amts- und KreisverfassungsVO für die Provinz Hannover vom 12.9.1867, die VO betr. die Kreis- und Distriktsbehörden sowie die Kreisvertretung in der Provinz Schleswig-Holstein vom 22.9.1867 und die KreisverfassungsVO für die Regierungsbezirke Wiesbaden und Kassel vom 9.9. bzw. 26.9.1867, mit denen die Vorherrschaft der adligen Großgrundbesitzer auf den Kreistagen gebrochen werden konnte. Dabei wurde im ehemaligen Kurhessen die dort bestehende Kreiseinteilung beibehalten, während es in Nassau keine Kreise gegeben hatte und dortige Ämter zusammengelegt wurden. Die Präsentation des Landrats durch

<sup>11</sup> *Benzig*, *Bismarcks Kampf um die Kreisordnung von 1872*, 1996, S. 439.

<sup>12</sup> Dazu ausf.: *Wagner* (Fn. 9), S. 307 f.

<sup>13</sup> Zitiert nach *Brunck*, *Bismarck und das Preußische Staatsministerium 1862 – 1890*, 2004, S. 214 sowie *von Unruh* (Fn. 6), S. 123.

<sup>14</sup> *Wagner* (Fn. 9), S. 310.

<sup>15</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 6), S. 123 f.

<sup>16</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 440.

<sup>17</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 441.

<sup>18</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 441.



eingesessene Vertreter und deren Mitverantwortung am politischen Geschehen des eigenen Raumes wurde in den Provinzen nur zum Teil eingeführt, auch erhielt der Kreisvorsteher nicht überall den Titel eines Landrats, sondern wurde in der Provinz Hannover Kreishauptmann genannt. Die drei Kreisordnungen der Jahre 1867 vermitteln – angesichts der bereits seit 1859 in Preußen strittig geführten Debatte keine Überraschung – letztlich ein Bild der Unsicherheit und einer noch fehlenden Konzeption des Gesetzgebers<sup>19</sup>.

## 2. Zweite Etappe 1868 – 1870

Nach der Eingliederung der drei Provinzen in den Preußischen Staat erlangte das Projekt einer neuen Kreisordnung politisch neue Relevanz, da im Laufe der Zeit ein Flickenteppich lokaler Verwaltungsstrukturen entstanden war, der bereinigt werden musste<sup>20</sup>. Angesichts dessen begann *Eulenburg* nunmehr damit, das Gesetzgebungsprojekt konsequent zu konkretisieren. Übertriebene Rücksichtnahmen auf den ständischen Konservatismus konnten dabei angesichts der gleich mehrfach veränderten Lage (Beilegung des Verfassungskonflikts und Erringung der politischen Führungsmacht im norddeutschen Bund) vermeintlich unterbleiben, da die beiden Parteien, auf die sich die Regierung fortan stützte, nämlich die National- und die Freikonservativen, eine Reform der ostelbischen Kreisordnungen samt Aufhebung der gutsherrlichen Polizei sowie die Schaffung von drei Wahlverbänden der Städte, Landgemeinden und des großen Grundbesitzes forderten, und zudem die Kompetenzen der Kreise in Richtung echter Kommunalverbände erweitert werden sollten<sup>21</sup>.

Für eine grundlegende Reform schien also ein weitgehender Konsens der politischen Lager möglich zu sein. Am 20.11.1868 präsentierte Innenminister *Eulenburg* aufgrund dessen seinen Ministerkollegen einen ersten Kreisordnungsentwurf, den er noch 1868 in den Landtag einbringen wollte<sup>22</sup>. Danach sollte der Kreistag aus drei Ständen (größerer Grundbesitz/Städte/Landgemeinden) bestehen. Jede Stadt sollte mindestens einen Abgeordneten auf den Kreistag entsenden. Der Landrat sollte durch den König ernannt werden, wobei der Kreistag anstelle der Rittergutsbesitzer das Präsentationsrecht für drei Kandidaten bekommen sollte. Jeder Stand sollte in dem neu zu schaffenden Kreisausschuss mit je zwei Mitgliedern vertreten sein.

Ministerpräsident *Bismarck* blockierte zunächst die Einbringung des Kreisordnungsentwurfs in den Preußischen Landtag und forderte dann mehrere Veränderungen an dem Entwurf. Insbesondere sollte ein vierter Stand der Höchstbesteuerten auf den Kreistagen gebildet wer-

den. Die dadurch erforderliche Umarbeitung nahm beachtliche Zeit in Anspruch. Am 9.1.1869 mahnte *Bismarck* den Innenminister zum wiederholten Male, den Regierungsentwurf dem Staatsministerium endlich vorzulegen.

Am 2.2.1869 traf sich *Bismarck* mit dem am 13.8.1816 geborenen nationalliberalen Mitglied des Preußischen Abgeordnetenhauses und Professor für öffentliches Recht an der Berliner Friedrich-Wilhelm-Universität, *Rudolf Gneist*, der zudem zwischen 1868 und 1893 gleich zwölf Mal (ein unübertroffener Rekord) Präsident des Deutschen Juristentages war, um über die Grundzüge einer kommunalen Kreisreform in Preußen zu verhandeln. Dabei stellte *Gneist* die Kernfrage, ob die Regierung eine parlamentarische Institution oder eine neue Grundlage der Staatsverwaltung plane, wobei er selbst sich für Letzteres aussprach<sup>23</sup>. *Gneists* einfache Kernaussage lautete:

„Wir haben nur nötig, die *Steinsche* Städteordnung auf die Kreise und damit auf das platte Land auszudehnen; an der Spitze ein geschulter höherer Beamter in einer starken obrigkeitlichen Stellung, zur Seite desselben ein Magistratskollegium, ein kollegialer Mittelpunkt der obrigkeitlichen und der wirtschaftlichen Verwaltung in den Bezirken des Kreisgebiets. Der Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft kann also nur auf die Initiative der Staatsgewalt und aus einem Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft zu einer harmonischen Bildung gelangen. Zu diesem Zweck ist das geschulte Beamtentum mit selbsttätigen Ehrenämtern der bürgerlichen Gesellschaft zu verbinden. Es handelt sich nur um die Ausdehnung der *Steinschen* Städteordnung auf das platte Land.“

Diese und weitere Erörterungen gingen in den *Eulenburgschen* Entwurf ein. Dennoch dauerte es, bis er einen Gesetzentwurf vorlegte, sodass *Bismarck* schließlich am 25.2.1869 schrieb<sup>24</sup>:

„*Eulenburg* ist weich wie Wachs, nur arbeiten kann er nicht, Pflichtgefühl und Tact hat er nicht ausreichend für seine Stellung und bei allem Verstande kann er nicht organisieren, weil ihm der sittliche Ernst fehlt, der Konsequenz im Wollen und Arbeiten gibt. Es ist hart genug, daß diese seit zwei Jahren von allen seinen Collegen beklagten und getragenen Schäden uns lähmen.“

Sodann beriet das Ministerkollegium ausführlich über den *Eulenburgschen* Entwurf. Des Weiteren wurden intensive Gespräche mit Abgeordneten geführt. Man war sich letztlich einig, die neue Kreisordnung nicht in den neuen Provinzen einzuführen, aber auch nicht in Posen, weil dort die Gefahr bestand, dass die überwiegend polnische Bevölkerung weitgehende Selbstverwaltungsbefugnisse zum Widerstand gegen die preußische Regierung nutzen werde<sup>25</sup>.

Am 16.9.1869 wurde im Staatsministerium daher beschlossen, den Kreisordnungsentwurf auf die sechs östlichen Provinzen zu beschränken, demnächst die Kreisausschüsse auch in den fünf anderen Provin-

zen einzusetzen und auf die Einführung des vierten Standes der Höchstbesteuerten auf den Kreistagen zu verzichten.

Am 8.10.1869 war es dann endlich soweit: Innenminister *Eulenburg* brachte den Kreisordnungsentwurf für die östlichen Provinzen im Abgeordnetenhaus ein, der die Aufhebung der gutsherrlichen Polizeigewalt und die Abschaffung der Reste der patrimonialen Ordnung vorsah. Maßgebliche Unterstützung hatte *Eulenburg* bei der Verteidigung des Entwurfs durch *Rudolf Gneist*<sup>26</sup>. *Bismarck* hielt sich zu dieser Zeit auf seinem Gut in Varzin auf und gab gegenüber *Eulenburg* offen zu, nicht zu den Landtagsverhandlungen nach Berlin gekommen zu sein, weil er Detailfragen über die Kreisordnung ausweichen wolle, während er gegenüber den Konservativen gesundheitliche Gründe vorschob<sup>27</sup>. *Bismarck* war ebenso wenig zufrieden wie die Konservativen. Aber auch von anderer Seite wurde von den Liberalen heftige Kritik geübt, weil der Entwurf nach ihrer Auffassung zu sehr am Ständesystem festhielt und keine gerechte Wahl der Kreistagsmitglieder geplant sei. Im Abgeordnetenhaus fand eine ausführliche Debatte um die Kreisordnung statt, bei der der vorgelegte Entwurf von allen Seiten heftig kritisiert wurde. Kritisiert wurde insbesondere, dass der Kreis, in dem ja auch in Zukunft das konservative Element über einen starken Einfluss verfügen sollte, nicht nur gegenüber den Städten, sondern auch gegenüber den Landgemeinden zu gewichtige Kompetenzen einnehmen würde.

*Johannes von Miquel*, seit 1867 Führer des rechten Flügels der Nationalliberalen im Preußischen Abgeordnetenhaus und von 1865 bis 1870 Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister von Osnabrück und späterer Oberbürgermeister von Frankfurt am Main sowie preußischer Finanzminister, zeigte sich aus seinen Osnabrücker Erfahrungen einer lebendigen städtischen Selbstverwaltung besorgt darüber, dass es der Kreis in Zukunft vermeintlich in der Hand habe,

„die städtische Selbstverwaltung völlig zu erdrücken. In dieser Kreisordnung gibt es keine Schranke zwischen Kreis und Gemeinde, alle die Kompetenzen, die bis dahin die Stadt mit Erfolg handhabt, kann in Zukunft der Kreis auch an sich reißen und dadurch nach und nach einen

<sup>19</sup> Zutreffend von *Unruh* (Fn. 6), S. 124.

<sup>20</sup> *Steinberg*, *Bismarck* 2015, S. 463.

<sup>21</sup> *Wagner* (Fn. 9), S. 308.

<sup>22</sup> *Benzig* (Fn. 11), 1996, S. 110 ff.

<sup>23</sup> Dazu näher *Benzig* (Fn. 11), S. 154.

<sup>24</sup> *Bismarck*, Die gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe) (GW), Berlin 1924 – 1935, Bd. XIV/2, Nr. 1241, S. 748 f.

<sup>25</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 146.

<sup>26</sup> *Gneist*, Die Preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Deutschen Verfassungs-Staates, 1870, passim.

<sup>27</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 159.



tiefen Einbruch in das bereits entwickelte Gemeindeleben machen.“

In Unkenntnis der Schwierigkeiten der Verwaltung auf dem platten Land fragte er zum Schluss<sup>28</sup>:

„Soll unsere Gemeinde untergehen für die Zukunft im Kreise“,

um sodann selbst einzuräumen, dass man sogar in den Westprovinzen die sehr entwickelten Gemeinden zu stärkeren Gemeindeverbänden zusammenlegen müsse, und um wenige Monate später zuzugeben, dass sich auch im Rheinland und in Westfalen die Überzeugung durchgesetzt habe, die kleinen Gemeinden seien nicht mehr imstande, alle Aufgaben der Gegenwart zu lösen, was insbesondere für die Armenlast, die Verkehrsansprüche und die Aufgaben im schulischen Bereich gelte.

Es folgte ein argumentatives und formelles „Hin und Her“ zwischen Abgeordnetenhaus und Herrenhaus. Am 7.2.1870 stärkte *Bismarck* seinem Innenminister ausdrücklich den Rücken, als er vor dem Herrenhaus erklärte, dass zur angestrebten Dezentralisation der Verwaltung zuerst eine Reform der Kreisordnung in die Wege geleitet werden müsse. Er ließ keinen Zweifel daran, dass trotz des Widerstandes der Konservativen die Preußische Regierung einschließlich des Königs

„diejenigen Reformen der Kreisordnung anstrebt, die absolut notwendig sind und von der öffentlichen Meinung allgemein gefordert werden.“<sup>29</sup>

*Bismarck* bat deshalb das Preußische Herrenhaus, es möge einer Vertagung des Landtags zustimmen, da der Innenminister die Hoffnung noch nicht aufgegeben habe, bereits in diesem Sommer die Kreisordnung zustande bringen zu können.<sup>30</sup> Seine Rede hatte indes in der Sache keinen Erfolg. Das Herrenhaus lehnte den Antrag *Bismarcks* mit der Begründung ab, es entspreche nicht der verfassungsrechtlichen Stellung des Hauses, einem anderen parlamentarischen Körper Platz zu machen.

Im Mai 1870 griff *Gneist* erneut in die Debatte ein und legte seine 224 Seiten umfassende Schrift zur Kreisordnung<sup>31</sup> der Öffentlichkeit vor. Darin heißt es u. a.<sup>32</sup>:

„Das höhere Glied über den Dorfgemeinden und Gutsbezirken ist nicht erst zu erfinden, sondern es ist seit Menschenaltern formirt vorhanden. Es ist der Kreisverband, wie er in 327 Landkreisen mit fester, gleichmäßig geordneter Bezirksverwaltung für alle Beziehungen des öffentlichen Lebens dasteht und die Verhältnisse von Stadt und Land zusammenfasst. Im Kreisverband sind die Vorbedingungen wirklich vorhanden, welche dem zersplitterten Communalleben des platten Landes bisher gefehlt haben. Auch die Erfahrungen anderer Länder bestätigen, daß nur Verbände von diesem durchschnittlichen Umfang die Lebensbedingungen einer Selbstverwaltung erfüllen. Die entscheidenden Gründe, um den Kreis zum Normalbezirk und damit die Kreisordnung zum Ausgangspunkt der Communalgesetzgebung zu machen sind folgende:

1. weil die obrigkeitliche Selbstverwaltung überhaupt die hervorragende Seite des Systems, und
2. weil die Aufhebung der Gutspolizei die unmittelbar zu lösende Aufgabe ist;
3. weil auch die wirthschaftliche Reform – die schwierige Neuvertheilung der Lasten und Steuern – in dem größeren Verbände leichter auszuführen und auszugleichen ist als in kleinen Bezirken, in welchen der Gegensatz der localen Interessen am härtesten aufeinander stößt;
4. weil die Selbstverwaltung in ihrer größeren Fortbildung die ungleichartigen Verhältnisse von Stadt und Land zusammenfassen muss, welche sich nur im Kreise zusammenfassen lassen.

Es bedarf specialisirter Bestimmungen über die Competenz der Kreisbehörde, der Verwaltungskommissionen und der Einzelbeamten in den Hauptzweigen – in einer Reihenfolge, welche im Allgemeinen von den Gebieten, in denen die gesetzmäßige Ordnung verwaltet, zu denjenigen fortschreitet, in welchen die wirthschaftliche Ordnung verwaltet:

- a) für das Gebiet der Polizeiverwaltung in ihren Hauptzweigen;
- b) für die Bildung der Geschworenenlisten;
- c) für das System der Strafverfolgungen;
- d) für die Militäraushebungen und das Serviswesen;
- e) für die Steuereinschätzungen;
- f) für die Schulverwaltung;
- g) für die Armenverwaltung;
- h) für die Wegeverwaltung;
- i) für die erweiterten Gebiete wirthschaftlicher Selbstverwaltung;
- j) für die Stellung der Kreisbehörde als Verwaltungsgerichtshof, in welcher die gesetzmäßige Ordnung als Generalcontrolle wiederkehrt.“

Bevor aber *Gneists* systematisierende Darlegungen die weitere politische Debatte zu bestimmen vermochten, tat sich politisch Großes, was mit der *Bismarck* am 13.7.1870 erreichenden „Emser Depesche“ in die entscheidende Phase eintrat: Am 19.7.1870 erklärte der sich provoziert fühlende französische König *Napoleon III.* Preußen den Krieg – was Preußen seinerseits die Gelegenheit gab, Frankreich seine militärische Überlegenheit zu demonstrieren und die anderen deutschen Staaten im Angesicht des gemeinsamen Feindes militärisch und politisch hinter sich zu vereinen und am 18.1.1871 im Spiegelsaal von Versailles das Deutsche Kaiserreich zu proklamieren, dessen Verfassung sodann am 16.4.1871 in Kraft trat.

### 3. Dritte Etappe Dezember 1871 – März 1872

Ab dem 21. Dezember 1871 trat dann der Kreisordnungsmarathon in seine entscheidende Phase ein, indem Innenminister *Eulenburg* an diesem Tage dem inzwischen neu gewählten Abgeordnetenhaus die

zweite Fassung seines Kreisordnungsentwurfs vorlegte, in dem es nicht mehr nur um eine Reform der Kreisstände, die Ablösung der Polizei vom Grundbesitz und eine größere Selbstverwaltung in den kommunalen Angelegenheiten ging, sondern auch darum, dem Kreisausschuss neben kreiskommunalen und staatlichen Verwaltungsaufgaben entsprechend den Vorschlägen *Gneists* die Funktion der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzuweisen. Der in der Vergangenheit erörterte Wahlverband der Höchstbesteuerten war in dem Entwurf ersatzlos entfallen. *Eulenburg* betonte, dass der Entwurf dazu dienen könne, das vorhandene Spannungsverhältnis zwischen Stadt und Land und den dort wohnenden sozialen Gruppen zu überwinden. Die Kreisordnung solle Freiheit und Disziplin im Staat zu vereinigen suchen<sup>33</sup>.

Der Entwurf wurde an sieben Tagen im Plenum des Abgeordnetenhauses erörtert und schließlich mit einer breiten Mehrheit von 256 gegen 61 Stimmen am 23.3.1872 angenommen. Zu den Gegnern, die im Abgeordnetenhaus mit Nein gestimmt hatten, gehörte auch *Bismarcks* älterer Bruder *Bernhard*, von 1840 bis 1888 Landrat des Kreises Naugard, bevor ihm für 17 weitere Jahre sein Sohn *Ernst* im Landratsamt folgen sollte.

### 4. Vierte Etappe im „heißen Herbst“ 1872

Wer nun aber geglaubt hatte, dass nach dieser breiten Mehrheit im Abgeordnetenhaus und den zuvor geführten intensiven Diskussionen die verfassungsrechtlich erforderliche Zustimmung des Preußischen Herrenhauses reine Formsache sei, sollte sich schwer getäuscht sehen. Vielmehr entwickelte sich der weitere Verlauf der Kreisordnungsberatungen zu einem wahren Drama mit drei Hauptakteuren: *Eulenburg* in vorderster Linie als verantwortlicher Innenminister, *Wilhelm I.* als seinen Innenminister in der Sache treu unterstützender König und *Bismarck* als – ja, als was eigentlich?

*Bismarcks* Rolle in dem 1872 aufgeführten Stück war höchst undurchsichtig und hat deshalb viele Spekulationen ausgelöst. *von Unruh*<sup>34</sup> gibt wieder, dass sich *Bismarck* nach Auffassung *Roons* im Kampf um die Kreisordnung auf die Rolle eines passiven Zuschauers beschränkt habe und nur selten zu bewegen gewesen sei, eine Meinungsäußerung abzugeben. *Gneist* habe

<sup>28</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 6), S. 131.

<sup>29</sup> *Bismarck*, GW (Fn. 24), XI, S. 85 – 89.

<sup>30</sup> *Bismarck*, GW (Fn. 24), XI, S. 85 – 89.

<sup>31</sup> *Gneist* (Fn. 26).

<sup>32</sup> *Gneist* (Fn. 26), S. 30, 99.

<sup>33</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 6), S. 139.

<sup>34</sup> *von Unruh* (Fn. 6), S. 123 u. 126.

dagegen in *Bismarck* einen stetigen Unterstützer *Eulenburgs* gesehen, der in allen Stadien seine starke Hand über die Durchführung des Werkes gehalten habe. von *Unruh*<sup>35</sup> selbst gelangte zu der Auffassung, dass die Reform mehr *trotz Bismarcks* Haltung als *mit* dessen Förderung zustande gekommen sei. Im Frühjahr 1872 schien es *Bismarck* trotz seiner Befürchtungen über den künftigen Verlauf der Beratungen im Herrenhaus ratsam gewesen zu sein, seinen zeitweise gehegten Plan aufzugeben, die Kreisordnung nicht weiter zu verfolgen.

Dennoch stellte *Bismarck* in einem Schreiben an König *Wilhelm I.* vom 9.5.1872 wegen der langjährigen „Überanstrengung seiner Nervenkraft“ einen Antrag auf Urlaub, der nach Meinung der ihn behandelnden Ärzte mindestens sechs Monate dauern sollte, sodass er bei der Eröffnung des Herrenhauses im Oktober 1872 nicht anwesend zu sein gedachte, obwohl auch ihm bewusst war, dass man nur ihm zutraute, den Konservativen im Herrenhaus eine Zustimmung zu dem vom Abgeordnetenhaus im März beschlossenen Entwurf *Eulenburgs* abringen zu können. Am 14. Mai 1872 trat *Bismarck* letztmalig im Abgeordnetenhaus auf und sorgte mit dem rasch zum Sprichwort gewordenen Satz:

„Nach Canossa gehen wir nicht“,

der im kollektiven Gedächtnis der Deutschen seinen Platz gefunden hat, für Furore. Am 17. Mai 1872 begab er sich sodann erholungshalber nach Varzin, wie er dies auch bereits 1868 und 1869 jeweils bis Anfang Dezember praktiziert hatte<sup>36</sup> – für einen Staatsmann, der in seiner Person nunmehr die Ämter des Reichskanzlers, des Außenministers und des Preußischen Ministerpräsidenten vereinte, ein ungewöhnliches Gebaren.

Nicht wenige Beobachter vermuteten als dahinter liegende Ursache Differenzen mit dem König insbesondere in Fragen der Kirchenpolitik, sodass Fürst *Hohenlohe* lästerte:

„Ich vermute irgendeine Schulkrankheit.“

Fest steht, dass *Bismarck* bei der Eröffnung des Herrenhauses im Oktober 1872 nicht anwesend sein wollte, obwohl er wusste, dass die Kreisordnungskommission des Herrenhauses die Ablehnung der Kreisordnung empfohlen hatte und er durch seine Abwesenheit entscheidend zur Verschärfung der innenpolitischen Krise in Preußen beitrug<sup>37</sup>. *Bismarcks* Aufgabe wäre es in dieser Konstellation gewesen, die konservativen Frondeure auf die Regierungspolitik einzuschwören, wie er es in der Vergangenheit immer wieder mit Erfolg getan hatte. Aber er blieb in Varzin, während Innenminister *Eulenburg* inzwischen allein mit der Situation fertig werden musste und mit dieser überfordert war.

Am 25.10.1872 wandte sich *Eulenburg* schließlich mit einem Schreiben an *Bismarck*, das nur als Hilferuf gewertet werden kann. Darin heißt es<sup>38</sup>:

„Werter Freund!

Nur die Wichtigkeit des Gegenstands kann mich bestimmen, Sie durch einen Brief zu incommodieren. Die Beratung der Kreisordnung im Herrenhaus läuft so, daß ein Zustandekommen derselben zu den größten Unwahrscheinlichkeiten gehört. So hat das Haus gestern mit etwa zwei Drittel Majorität gegen die Regierungsvorlage und gegen den Beschluß des Abgeordnetenhauses ... (gestimmt); ein Beschluß, auf welchen das Abgeordnetenhaus niemals eingeht; voraussichtlich werden auch in Beziehung auf die Zusammensetzung des Kreistages Beschlüsse gefasst werden, an deren Annahme seitens des Abgeordnetenhauses nicht zu denken ist. Was ist zu thun? Eine Kreisordnung muß zustande kommen und zwar binnen kürzester Frist. Eine konservativere Kreisordnung hat im Abgeordnetenhaus, eine liberalere im Herrenhaus keine Chance, und doch muss etwas geschehen: ohne Kreisordnung stockt die ganze Gesetzgebung: Schulordnung, Wegeordnung, Verwaltungsreorganisation, Provinzialfonds, alles bleibt stecken. Ich bitte Sie dringend: Lassen Sie mich ein Wort darüber wissen, wie Sie zur Sache stehen. Wollen Sie, daß ich gleich meine Demission gebe und wollen Sie's gleich mit einem anderen versuchen? Es ist keine Zeit zu verlieren.“

*Bismarck* antwortete am 27.10.1872 ungerührt<sup>39</sup>, dass er schon geäußerte Zweifel gehabt habe,

„ob wir unser Elaborat so, wie es war, ehe es in das Abgeordnetenhaus ging, ohne Anstoß und Konflikte durch das Herrenhaus bringen würden.“

Er habe sich kein Urteil über jede Einzelheit gebildet und rechne nicht mit einer En-bloc-Annahme der Regierungsvorlage im Herrenhaus. Zugleich warf er *Eulenburg* vor, seine Ratschläge nicht befolgt zu haben:

„Sie, verehrter Freund, fanden damals meine Anforderungen exorbitant, als ich von Ihnen ein festes Eingreifen in die Zerfahrenheit der konservativen Fraktion und die Maßregelung einiger rebellirender Landräthe, resp. Veranlassung zur Niederlegung des Mandats verlangte. Sie ließen mich damit vollständig abfahren. Ich glaube, daß Ihre Nachsicht zur Verwilderung der Gesellschaft nicht unwesentlich beigetragen hat, und bin hiernach in der Lage, von einem Landrath regiert zu werden, der es zu eigner Ehrenrettung sich angelegen sein lassen muß, mich dem von mir bewohnten Kreise als einen unfähigen und unchristlichen Minister darzustellen<sup>40</sup>. Es liegt darin eben der Beweis, wie weit mein Einfluß in den anderen Ministerien reicht.“

Kurzum: *Bismarck* ließ *Eulenburg* mit der Angelegenheit allein. Dieser müsse die Verantwortung für die Schwierigkeiten mit dem Herrenhaus selbst tragen und könne von ihm nicht fordern, dass er

„einen ganzen Factor der Gesetzgebung und Pfeiler der Landesverfassung zusammenhauen helfe“.

*Bismarck* beendete sein Antwortschreiben kühl mit den beiden Sätzen:

„Ich hoffe, im Dezember zu kommen, wenn ich aber viele solche Briefe wie diesen jetzt schreiben muß, so komme ich nicht vor dem Reichstage und lege mein Preuß. Ministerpräsidium gänzlich zu den Akten. Verantwortend ohne entsprechenden Einfluß auf das zu Verantwortende führt in ärztliche Anstalten. In alter Freundschaft der Ihrige.“

*Steinberg*<sup>41</sup> kommentiert diese „Flucht aus der Verantwortung“ mit dem Satz:

„*Bismarck* läßt sich hier auf ein Niveau herab, das von Feigheit, Verantwortungslosigkeit, kleinlicher Rachsucht und Absurdität geprägt ist.“

Dass *Bismarck*, der sich in Varzin nach Augenzeugenberichten zu jener Zeit bester Gesundheit erfreute, *Eulenburgs* Stellung damit unterhöhlte, konnte ihm nicht verborgen bleiben. Daher drängt sich die von vielen<sup>42</sup> gezogene Schlussfolgerung auf, dass *Bismarck* die eingetretene Situation nutzen wollte, Innenminister *Eulenburg* loszuwerden, ohne dabei selbst in Erscheinung treten zu müssen, wobei er aber kaum davon ausging, dass *Eulenburg* in Berlin einen politischen Überlebenskampf initiieren würde, um die Kreisordnung doch noch auf gesetzlichem Wege zu verabschieden. Indes können wir hier *Bismarcks* Verhaltensmotiven nicht weiter nachgehen.

Zunächst kam, was kommen musste: die Kreisordnungsvorlage wurde im Herrenhaus am 31.10.1872 abgelehnt<sup>43</sup>. Das Herrenhaus wandte sich ausdrücklich „gegen Experimente wie das der Selbstverwaltung“.

Auf die noch einmal abgewendete Umgestaltung des Ständestaates, die mit der Abschaffung der Gutsherrenrechte einhergegangen wäre, reagierte *Bismarck* mit einem weiteren Krankheitsanfall, über den sein Sekretär *Bucher*<sup>44</sup> schrieb:

„Sie wissen, in wie enger Wechselwirkung geistige und körperliche Zustände bei dem Fürsten stehen. Ist er durch ein Geschäft aufgeregt oder verstimmt, so ist er empfänglich für Erkältungen und Diätfehler.“

– womit *Bucher* auf *Bismarcks* maßlose Ess- und Trinkgewohnheiten anspielte.

Nun trat König *Wilhelm I.* auf den Plan. Ein Abschiedsgesuch *Eulenburgs* lehnte er ab, stattdessen stützte er ihn und erklärte,

<sup>35</sup> von *Unruh* (Fn. 6), S. 126.

<sup>36</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 195 ff.

<sup>37</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 206.

<sup>38</sup> Wiedergabe bei *Brunck* (Fn. 13), S. 227 f.

<sup>39</sup> *Bismarck*, GW (Fn. 24), XIV/2, Nr. 1466, S. 839.

<sup>40</sup> Zur späteren Abberufung des Landrats s. u. 5.

<sup>41</sup> *Steinberg* (Fn. 20), S. 467.

<sup>42</sup> Etwa *Steinberg* (Fn. 20), S. 464; *Benzig* (Fn. 11), S. 17 u. 224 f.; *Brunck* (Fn. 13), S. 226 ff.

<sup>43</sup> von *Unruh* (Fn. 6), S. 141, und *Born* (Fn. 5) geben ein Stimmenverhältnis von 148 : 118 Stimmen an, während *Benzig* (Fn. 11), S. 225, *Brunck* (Fn. 13), S. 229 und *Steinberg* (Fn. 20), S. 468 wechselseitig auf sich verweisend von einem Stimmenverhältnis von 145 : 18 ausgehen.

<sup>44</sup> Zitiert nach *Steinberg* (Fn. 20), S. 468.

dass er die Kreisordnung für dringend geboten halte. Dem ältesten Mitglied des Herrenhauses schrieb er in Erinnerung an die Zeit 1807, die er als zehnjähriger Prinz erlebt hatte<sup>45</sup>:

„Damals waren nicht zwei Menschen am Hofe, die nicht aus diesen Reformen den Untergang der Grundbesitzer und des preußischen Staates geweissagt hätten; ich selbst habe damals ähnliches geglaubt und jetzt bin ich überzeugt, daß auf ihnen die heutige Größe Preußens beruht.“

Bei alledem fiel es dem König äußerst schwer, dem Herrenhaus, das ihm in den Jahren des Verfassungskonflikts 1862 – 1866 niemals die Gefolgschaft versagt hatte, so entgegenzutreten. So hatte er einen Tag vor der Abstimmung im Herrenhaus am 30.10.1872 seiner Frau geschrieben<sup>46</sup>:

„Die Kreisordnung ist so gut wie verloren, doch wird der Kampf fortgesetzt und muss zu einer Crisis mit dem Herrenhaus kommen, das sich selbst den Hals in der öffentlichen Meinung bricht. Es ist zu unangenehm, da ich gerade diesem Haus so großen Dank schulde in den vier Jahren der sog. Wirren.“

Um einen Ausweg aus der Lage zu finden, beschloss das Kabinett auf Vorschlag *Eulenburgs* bei weiterhin krankheitsbedingter Abwesenheit des Ministerpräsidenten, dem König die Berufung von 26 neuen Pairs vorzuschlagen, die der Vorlage geneigt zu sein schienen<sup>47</sup>, um auf diesem verfassungsrechtlich möglichen Weg eine Mehrheit für die Kreisordnung sicherzustellen und zugleich die Mitglieder des Herrenhauses einzuschüchtern<sup>48</sup>.

Der von „seinen Junkern“ persönlich gekränkte König *Wilhelm I.* legte sich schließlich auf diesen Plan fest, konsultierte *Bismarck* dazu am 9.11.1872 schriftlich, welcher sich erneut nicht festlegte und nicht zu erkennen gab, wie er die Spannung zu lösen gedachte, und ernannte am 30.11.1872 auf Vorschlag seiner Minister 26 neue regierungstreue Herrenhausmitglieder<sup>49</sup>. Bei der Auswahl der Persönlichkeiten hatte der König „seinen Junkern“ die Demütigung erspart, „neben Judenbaronen und Gründern zu sitzen“, wie es Baronin *Spitzemberg* auszudrücken pflegte<sup>50</sup>.

Im Abgeordnetenhaus war zuvor am 26.11.1872 die Kreisordnung bei nur kosmetischen Veränderungen mit 288 gegen 91 Stimmen angenommen worden<sup>51</sup>. Am 9.12.1872 befasste sich das Herrenhaus abschließend mit der Kreisordnung. Innenminister *Eulenburg* führte aus<sup>52</sup>:

„Unsere bisherigen Kreistage haben sich bewährt. Ihren Ruhm will ich heute noch einmal singen, aber sie sollen andere Aufgaben erfüllen. Der preußische Staat ist auch in diesem seinem Organ Mann geworden; ich glaube, es ziemt sich nicht, dass wir ihm an dem Rock, der ihm zu eng geworden ist, die Nähte erweitern. Wir wollen ihm einen weiten, einen Rock aus gutem Zeug geben. Er steht ihm gut, aber weit genug, um seine Muskeln frei darin bewegen zu können. Gott wird

auch über diese Frucht seine schützende Hand legen.“

Die endgültige Abstimmung im Herrenhaus ging sodann 116 : 91 für die Kreisordnung aus. Die Strategie des Königs und *Eulenburgs* war im Ergebnis also aufgegangen. Trotz der Aufstockung des Herrenhauses durch den Pairsschub nahmen aber 59 Mitglieder weniger als bei der vorangegangenen Abstimmung teil; d. h. mehr als 80 Mitglieder des Herrenhauses waren aus Protest gegen den Pairsschub nicht erschienen. Kriegsminister *Roon* war über das Verfahren so empört, dass er seinen Abschied forderte. König *Wilhelm I.* gelang es allerdings, ihn zum Bleiben zu bewegen<sup>53</sup>.

## 5. Nachwehen: Der Rücktritt Bismarcks und das Staatsministerium Roon

Am Tage der Verkündung der Kreisordnung, dem 13.12.1872, schrieb der damals 57-jährige *Bismarck* an seinen alten Weggefährten und Kriegsminister, den am 30.4.1803 geborenen, also 69 Jahre alten *Albrecht von Roon*<sup>54</sup>:

„Lieber *Roon!*

Ich reise nicht, weil ich mich gesund fühle, sondern weil ich für Pflicht halte, die Situation mit Sr Majestät und mit Ihnen mündlich zu besprechen. Mein Gefühl sagt seit Monaten, dass ich die alte Gesundheit nicht wiedererlange und also auch den alten Geschäftskreis nicht minder übernehmen kann. Es ist eine unerhörte Anomalie, dass der auswärtige Minister eines großen Reiches daneben die Verantwortung für die innere Politik deßelben tragen soll. Mein Gewerbe ist ein solches, in dem man viele Feinde gewinnt, aber keine neuen Freunde, sondern die alten verliert, wenn man es zehn Jahre lang ehrlich und furchtlos betreibt. Ich bin nachgrade in Ungnade bei allen Gliedern des Könighlichen Hauses, und das Vertrauen des Königs zu mir ist im Abnehmen. Jeder Intrigant findet sein Ohr. Dadurch wird der auswärtige Dienst für mich schwieriger. Das muss ich tragen, wenn ich auswärtiger Minister bleiben und der König mich noch schneller aufreiben soll, als ich schon zugrunde gehe. Im Innern habe ich aber den Boden, der mir annehmbar ist, verloren durch die landesfeindliche Desertion der konservativen Partei in der katholischen Frage. In meinen Jahren und mit der Ueberzeugung, nicht mehr lange zu leben, hat der Verlust aller alten Freunde und Verbindungen etwas, für diese Welt, entmuthigendes, was bis zur Lähmung geht. Meine Federn sind durch Ueberspannung erlahmt; der König als Reiter im Sattel weiß wohl kaum, daß und wie er in mir ein braves Pferd zu Schanden geritten hat; die Faulen halten länger aus.“

Am Tag nach der Verkündung der Kreisordnung, am 14.12.1872, kehrte Ministerpräsident *Otto von Bismarck* nach Berlin zurück, um das Vertrauen des Königs, der vorrangig ihn für die innenpolitische Krise verantwortlich machte, zurückzugewinnen, wollte er doch zumindest als Reichskanzler und Außenminister des Deutschen Reiches noch länger im Amt bleiben. Er war außerordentlich überrascht, dass der König auf sein Rücktrittsgesuch vom 15.12.

1872 als Ministerpräsident positiv einging und dieses sofort annahm, da der König diesmal nicht bereit war, dem Machtstreben *Bismarcks* nachzugeben. *Bismarck* erschien wie paralysiert, dass der König auf sein Taktieren vorbereitet war und *Roon Bismarcks* Vorschlag gemäß zu seinem Nachfolger als Ministerpräsidenten bestellte<sup>55</sup>.

Am 21.12.1872 übernahm *Roon* den Vorsitz im Staatsministerium, litt zehn schmerzende Monate unter dieser Aufgabe<sup>56</sup>, um am 5.10.1873 politisch erfolglos und mit zerrütteter Gesundheit seinen Rücktritt einzureichen, nachdem er seinen letzten öffentlichen Auftritt am 2.9.1873, also am 3. Sedanstag, anlässlich der Enthüllung der Siegestsäule gehabt hatte. Von der Ministerpräsidentenschaft *Roons* ist nicht viel und kreisbezogen nur zu berichten, dass am 2.4.1873 die Amts- und Landesordnung für Hohenzollern publiziert wurde und in der Sitzung des Staatsministeriums vom 1.7.1873 Innenminister *Eulenburg* beantragte, den Landrat des Kreises Schlawe, in dem *Bismarcks* Gut *Varzin* lag, mit sofortiger Wirkung in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, da dieser seit nunmehr drei Jahren im Abgeordnetenhaus konsequent gegen die Gesetze der Regierung gestimmt habe. Das sei offene Opposition des Landrats gegen *Bismarck*, der als Großgrundbesitzer von *Varzin* einen Teil des Jahres im Kreis Schlawe verbringe. Für den Reichskanzler sei es unzumutbar, dass der Landrat weiterhin im Amt bleibe. Entsprechend wurde beschlossen.

Nachfolger *Roons* als preußischer Ministerpräsident wurde am 9.11.1873 für die nächsten 16 ½ Jahre – sein Vorgänger *Otto von Bismarck*, nachdem dieser einige Tage zuvor als „reumütiger Sünder“ eingeräumt hatte, mit dem Rücktritt elf Monate zuvor einen entscheidenden Irrtum begangen und eine Fehlentscheidung getroffen zu haben, da es dadurch nicht, wie von ihm erwartet, gelungen sei, mehr Klarheit in das Verhältnis zwischen Preußen und dem Deutschen Reich zu bringen<sup>57</sup>.

<sup>45</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 6), S. 141 und *Benzig* (Fn. 11), S. 238.

<sup>46</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 240.

<sup>47</sup> *von Unruh* (Fn. 6), S. 141.

<sup>48</sup> *Steinberg* (Fn. 20), S. 467.

<sup>49</sup> *Wagner* (Fn. 9), S. 313, *Brunck* (Fn. 13), S. 230, *Benzig* (Fn. 11), S. 293.

<sup>50</sup> Zitiert nach *Steinberg* (Fn. 20), S. 469.

<sup>51</sup> Vgl. nur *von Unruh* (Fn. 1), S. 141; *Benzig* (Fn. 11), S. 287.

<sup>52</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 1), S. 142.

<sup>53</sup> *Born* (Fn. 5), S. 15 (80).

<sup>54</sup> *Bismarck*, GW (Fn. 24), Band XIV/2, Nr. 1477, S. 1844 f.

<sup>55</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 319 ff.

<sup>56</sup> *Steinberg* (Fn. 20), S. 472.

<sup>57</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 417 f.



# „Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen“ vom 13.12.1872:

„§ 1: Die Kreise bleiben in ihrer gegenwärtigen Begrenzung als Verwaltungsbezirke erhalten.

§ 2: Jeder Kreis bildet nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation.

§ 4: **Ausscheiden der großen Städte aus den Kreisverbänden.** Städte, welche mit Ausschluss der aktiven Militäirpersonen eine Einwohnerzahl von mindestens 25.000 Seelen haben und gegenwärtig einem Landkreise angehören, sind befugt, für sich einen Kreisverband, Stadtkreis (§ 169), zu bilden und zu diesem Behufe aus dem bisherigen Kreisverbände auszuschneiden.

§ 21: **Gliederung des Kreises.** Die Kreise, mit Ausnahme der Stadtkreise (§§ 4 und 169), zerfallen in Amtsbezirke, bzw. in Stadt- und Amtsbezirke. Die Amtsbezirke bestehen aus einer oder mehreren Landgemeinden oder aus einem oder mehreren Gutsbezirken, bzw. aus Landgemeinden und Gutsbezirken.

An der Spitze des Kreises steht der Landrath.

§ 31: **Gutsvorsteher.** Für den Bereich eines selbständigen Gutsbezirks ist der Besitzer des Guts zu den Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Gemeinden für den Bereich ihres Gemeindebezirkes im öffentlichen Interesse gesetzlich obliegen.

§ 46: **Aufhebung der gutsherrlichen Polizeiverwaltung.** Die Polizei wird im Namen des Königs ausgeübt. Die gutsherrliche Polizeigewalt ist aufgehoben.

§ 74: **Landrath, Ernennung desselben.** Der Landrath wird vom Könige ernannt. Die Kreisversammlung ist jedoch befugt, für die Besetzung eines erledigten Landrathsamtes aus der Zahl der Grundbesitzer und der Amtsvorsteher des Kreises geeignete Personen in Vortrag zu bringen\*.

§ 84: **Zahl der Mitglieder des Kreistages.** Die Kreisversammlung (der Kreistag) besteht in Kreisen, welche unter Ausschluss der im aktiven Militäirdienste stehenden Personen 25.000 oder weniger Einwohner haben, aus 25 Mitgliedern. In Krei-

sen mit mehr als 25.000 Einwohnern bis zu 100.000 Einwohnern tritt für jede Vollzahl von 5.000 und in Kreisen mit mehr als 100.000 Einwohnern für jede über die letztere Zahl überschießende Vollzahl von 10.000 Einwohner je ein Vertreter hinzu.

§ 85: **Bildung von Wahlverbänden für die Wahl der Kreistags-Abgeordneten.** Zum Zwecke der Wahl der Kreistags-Abgeordneten werden drei Wahlverbände gebildet, und zwar der Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer, der Wahlverband der Landgemeinden und der Wahlverband der Städte. In Kreisen, in welchen keine Stadtgemeinde vorhanden ist, scheidet der Wahlverband der Städte aus.

§ 87: **Bildung des Wahlverbandes der Landgemeinden.** Der Wahlverband der Landgemeinden umfasst sämtliche Landgemeinden des Kreises; sämtliche Besitzer selbständiger Güter mit Einschluss der juristischen Personen, Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaft auf Aktien, welche nicht zu dem Verbands der größeren Grundbesitzer (§ 86) gehören; diejenigen Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, welche wegen ihrer auf dem platten Lande innerhalb des Kreises betriebenen gewerblichen Unternehmungen in der Klasse A.I. unter dem Mittelsatze veranlagt sind.

§ 88: **Bildung des Wahlverbandes der Städte.** Der Wahlverband der Städte umfasst die Stadtgemeinden des Kreises.

§ 90: Bleibt die vorhandene Zahl der in dem Wahlverband der größeren Grundbesitzer Wahlberechtigten (§ 86) in einem Kreise unter der ihrem Verbands nach § 89 zukommenden Abgeordnetenzahl, so wählt dieser Verband nur so viele Abgeordnete, als Wähler vorhanden sind, und fällt die demselben hiernach abgehende Zahl von Abgeordneten dem Wahlverbande der Landgemeinden zu.

§ 115: **Geschäfte des Kreistages.** Der Kreistag ist berufen, den Kreis-Kommunalverband zu vertreten, über die Kreisangelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes (§ 116) 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.

§ 118: **Berufung des Kreistages und Leitung der Verhandlungen auf demselben.** Der Landrath beruft die Kreistags-Abgeordneten zum Kreistage durch besondere Einladungsschreiben unter Angabe der zu verhandelnden Gegenstände, führt auf demselben den Vorsitz, leitet die Verhandlungen und handhabt die Ordnung der Versammlung. In Behinderungsfällen übernimmt der dem Dienst- bzw. Lebensalter nach älteste anwesende Kreisdeputirte den Vorsitz.

§ 136: **Der Landrath als Vorsitzender des Kreis Ausschusses.** Der Landrath leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang des Ausschusses und sorgt für die prompte Erledigung der Geschäfte. Der Landrath beruft den Kreis Ausschuss und führt in demselben den Vorsitz mit vollem Stimmrechte. Ist der Landrath verhindert, so geht der Vorsitz auf seinen Stellvertreter über. Ist dieses der Kreissekretair, so führt nicht dieser, sondern das hierzu vom Ausschusse gewählte Mitglied den Vorsitz.

§ 137: Der Landrath führt die laufenden Geschäfte der dem Ausschusse übertragenen Verwaltung. Er bereitet die Beschlüsse des Ausschusses vor und trägt für die Ausführung derselben Sorge. Er kann die selbständige Bearbeitung einzelner Angelegenheiten einem Mitgliede des Kreis Ausschusses übertragen.

Gegeben Berlin, d. 13. Dezember 1872

Wilhelm

\* 1881 wurde § 74 dahingehend geändert, dass der Kreistag befugt ist, für die Besetzung des erledigten Landrathsamtes geeignete Personen, welche seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören, in Vorschlag zu bringen. Geeignet zur Bekleidung der Stelle eines Landrathes sind diejenigen Personen, welche die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienste erlangt haben, oder dem Kreise seit mindestens einem Jahr durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und gleichzeitig mindestens während eines vierjährigen Zeitraumes entweder als Referendare im Vorbereitungsdienste bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden oder in Selbstverwaltungsämtern des betreffenden Kreises, des Bezirkes oder der Provinz tätig gewesen sind.



Landratsamt in Syke in der Provinz Hannover, bis 1885 Sitz des Amtshauptmannes des Amtes Syke, ab 1885 Sitz des Landrates des Landkreises Syke.

Foto: Axel Hindemith – Lizenz: Creative Commons by-sa-3.0 de

*Eulenburgs* Plan, die Kreisordnung für die sechs östlichen Provinzen bald nach ihrem Erlass auch in den westlichen Provinzen und in Posen einzuführen, scheiterte 1875 vor allem am Widerstand *Bismarcks*<sup>58</sup>. Für diese Gebiete bestanden verbreitet massive politische Bedenken, die wegen des in großer Schärfe entbrannten Kulturkampfes entstanden waren, und Ängste davor, dass ultramontane Einflüsse die Landrätepräsentation beherrschen würden<sup>59</sup>.

*Christoph von Tiedemann*, in Schleswig geboren und von 1872 bis 1876 Landrat des Kreises Mettmann und später für einige Jahre unter *Bismarck* der erste Chef der Reichskanzlei, hob in seiner Zeit als Landrat in einem Gespräch gegenüber *Bismarck* hervor, dass es auf die Geschicklichkeit zuverlässiger Landräte ankäme, zumal die königlichen Regierungen namentlich auf dem Gebiet des Schulwesens mit rücksichtsloser Einseitigkeit zu verfahren beliebten und belegte zahlenmäßig, bis zu welcher Höhe die Kommunallasten in seinem Kreis angewachsen seien. Den Gemeinden könne man unmöglich weitere Opfer für wesentlich staatliche Zwecke auferlegen. *Bismarck* stimmte dem seinerzeitigen rheinischen Landrat mit den Worten zu<sup>60</sup>:

„Ich besitze ein Verständnis für solche Sachen, was ich aber nicht von allen meinen Kollegen behaupten kann. *Friedenthal* und ich sind die einzigen Minister, weil wir auch Grundbesitzer sind, die auch einmal zu den Regierten gehört haben. Die Übrigen haben immer nur regiert, seitdem sie Referendare geworden, am Grünen Tisch reskribiert und dekretiert und haben nie an eigener Haut erfahren, wie einem zumute ist, wenn man eine Verfügung erhält, mit der man nichts anzufangen weiß, weil sie von jemandem herrührt, der die Praxis nur vom Hörensagen kennt.“

– auch ein Argument dafür, mit einer neuen Kreisordnung für die Westprovinzen noch abzuwarten.

## V. Kreisordnungen für die übrigen fünf Provinzen 1884 – 1888

Erst nach Beilegung des Kulturkampfes wurde der Erlass von Kreisordnungen für die neuen Provinzen angegangen. Begonnen wurde mit der Provinz Hannover, wo es bei der Erörterung der Gesetze noch einmal sehr heftige Auseinandersetzungen über die Vor- und Nachteile der bürokratisch strukturierten Amtsverfassung einerseits und der Kreisverfassung andererseits, bei der die Landräte dem Kreis der Grundbesitzer entnommen wurden, gab<sup>61</sup>. In der zweiten Hälfte der 1880er Jahre ging es dann aber Schlag auf Schlag. Mit den Kreisordnungen für die Provinz Hannover vom 6.5.1884<sup>62</sup>, für Hessen-Nassau vom 7.6.1885<sup>63</sup>, für die Provinz Westfalen vom 31.7.1886<sup>64</sup>, für die Rheinprovinz vom 30.5.1887<sup>65</sup> und schließlich für Schleswig-Holstein vom 26.5.1888<sup>66</sup>. Eine Übertragung auf die Provinz Posen erfolgte allerdings aus den weiterhin fortbestehenden Bedenken auch dann nicht. Eine Landgemeindeordnung erging erst 1891, also fast 19 Jahre nach Verabschiedung der Kreisordnung.

## C. Bewertung: Ist die Kreisordnung von 1872 „die Magna Charta des preußischen Volkes“?

Der renommierte Abgeordnete des Preußischen Abgeordnetenhauses und Gegenspieler *Bismarcks*, *Eduard Lasker*, sah in der Kreisordnung ebenso wie andere auch<sup>67</sup> „die Magna Charta des preußischen Volkes“ und reihte die Preußische Kreisordnung neben die Reichsverfassung, die Gewerbeordnung und das Strafgesetzbuch, mithin drei Reichsgesetze, unter die großartigsten Rechtsetzungsergebnisse. *Heinrich von Treitschke*<sup>68</sup> bewertete die Kreisordnung als den

„ersten großen Fortschritt auf den Bahnen, welche *Steins* Städteordnung eröffnete, als die bedeutendste gesetzgeberische Leistung des konstitutionellen Preußens, weshalb das Jahr 1872 ebenso unvergeßlich bleiben werde wie das Jahr 1808“.

1994 hat mit *Paul Nolte*<sup>69</sup> im Abstand von 120 Jahren ein führender Historiker der heutigen „Generation Reform“ – so der Titel seines berühmten Buches aus dem Jahre 2004 – herausgestellt, dass es sich bei der Preußischen Kreisordnung 1872 nicht um ein Randthema der preußischen Politik gehandelt habe, sondern dass die Auseinandersetzungen um die ländliche Kommunalordnung Ostelbiens

„immer wieder zum Kristallisationspunkt von Debatten um die politische und wirtschaftliche Ordnung Preußens überhaupt“

geworden seien und in ihrer letzten, durch die Renitenz der Herrenhausjunker dramatisierten Phase gar zu einem

„symbolischen Kampf um die Machtverteilung in Preußen“.

Machtpolitisch von entscheidender Bedeutung war also die – auch von *Wilhelm I.* und *Bismarck* als richtig erkannte – Abschaffung überlebter ständischer Rechte und der sich bis dahin nicht in der Verfügungsgewalt des Staates befindlichen Polizeigewalt der Rittergutsbesitzer in § 46 Kreisordnung<sup>70</sup>. Mit der Kreisordnung von 1872 wurde den Rittergutsbesitzern also dieses wichtige Statusmerkmal durch die Entscheidung beider Häuser des Landtags genommen, wobei hervorzuheben ist, dass der Landadel in weiten Teilen Preußens, insbesondere in den hinzugetretenen Gebieten, für die lokale Herrschaft 1872 keine bedeutsame Größe mehr war, da der bürgerliche Grundbesitz bereits in der Zeit davor eine immer größere Bedeutung erlangt hatte. *Steinberg*<sup>71</sup> kommentiert die Geschehnisse dahingehend, dass die

„Reform der lokalen Verwaltung der altertümlichen Patrimonialgerichtsbarkeit der Junker ein Ende setzte, die ländlichen Gebiete einen kleinen Schritt weiter in die Moderne beförderte und den Bauern und Landarbeitern auf den Junkergütern zu etwas mehr Gerechtigkeit verhalf. Deren Besitzer wehrten sich gegen diese Neuerungen, doch

<sup>58</sup> *Benzig* (Fn. 11), S. 437 u. 446.

<sup>59</sup> *von Unruh* (Fn. 6), S. 145; *Benzig* (Fn. 11), S. 423.

<sup>60</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 6), S. 145.

<sup>61</sup> *von Unruh* (Fn. 6), S. 146.

<sup>62</sup> GS, S. 181.

<sup>63</sup> GS, S. 193.

<sup>64</sup> GS, S. 217.

<sup>65</sup> GS, S. 209.

<sup>66</sup> GS, S. 139.

<sup>67</sup> Nachweise bei *Wagner* (Fn. 9), S. 327 sowie bei *von Unruh*, Die normative Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Jeserich/Pohl/von Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. III, 1984, S. 560 (568).

<sup>68</sup> Zitiert nach *von Unruh* (Fn. 6), S. 143 sowie *ders.* (Fn. 67), S. 560 (568).

<sup>69</sup> *Nolte*, Repräsentation und Grundbesitz. Die kreisständische Verfassung Preußens im 19. Jahrhundert, in: *Tenfelde/Wehler* (Hrsg.), Wege zur Geschichte des Bürgertums, 1994, S. 78 (79, 89).

<sup>70</sup> *Wagner* (Fn. 9), S. 327 u. 372.

<sup>71</sup> *Steinberg* (Fn. 20), S. 471 f.



ihr Widerstand kam nie einem Hochverrat gleich, sondern war politische Opposition und Interessenvertretung.“

*Steinberg* hält in diesem Zusammenhang *Bismarck* vor:

„Er vermochte die einfachste politische Realität nicht zu erkennen, daß Taten Folgen haben.“

*Ernst Engelberg*<sup>72</sup> wertet ähnlich:

„Die Herren auf dem Lande verteidigten ihre gutsherrliche Polizei- und Dorfverwaltung, die eben auch Schule und Kirche beherrschte. Im Beharren auf möglichst allseitiger Machtausübung innerhalb des unmittelbaren Lebensbereichs, also in einem unverhohlenen Patriarchalismus, trafen sich die protestantisch-konservativen Junker am ehesten mit den katholisch-klerikalen Honoratioren.“

Vor diesem Hintergrund sind die erzielten Veränderungen sehr beachtlich, auch wenn der Kreistag auch nach der Reform weiterhin eine ständische, wenngleich modernisierte Zusammensetzung<sup>73</sup> aufwies.

Von nun an stand die Mitwirkung an kreiskommunalen Angelegenheiten und der Aufstieg in die lokalen Machteliten allen – allerdings nur männlichen – Angehörigen der lokalen Besitzeliten offen und war nicht mehr durch ständische Zuordnung vorgegeben. Andererseits schaltete die neue Kreisordnung keineswegs den Einfluss der Gutsbesitzer aus, zumal die Landratsämter von jeher die erste Stufe der Karriere adliger Assessoren bildeten<sup>74</sup>.

Der Kreistag, der u. a. für den Kreishaushalt, den Erlass von Satzungen und die Letztverteilung von Leistungen an den Staat zuständig war, die der Kreis aufbringen musste, ohne dass die Lastenverteilung genau vorgegeben war, wurde in drei Wahlverbänden in mittelbarer Wahl gewählt, wobei es bis 1920, also bis in die Zeit der Weimarer Republik hinein, keine unmittelbare Volkswahl gab. Die Kreistagsabgeordneten der Städte wurden durch die Magistrate, die der Landgemeinden durch Wahlsammlungen gewählt. Die Sitze im Kreistag wurden zunächst nach der Bevölkerungszahl von Stadt und Land aufgeteilt, wobei die Städte auch bei höherer Einwohnerzahl nicht mehr als die Hälfte, bei nur einer Stadt nicht mehr als ein Drittel der Abgeordneten stellen durften. Die übrigen Sitze wurden je zur Hälfte auf die beiden Wahlverbände der großen Grundbesitzer und der Landgemeinden aufgeteilt. Auf diese Weise wurde eine Quotierung vorgenommen, mit der drei ökonomische Bevölkerungsgruppen, denen jeweils eigene Kultur- und Milieustrukturen zugeschrieben wurden, konstituiert wurden<sup>75</sup>. Die Alternative dazu wäre allenfalls das für Landtags- und Stadtratswahlen in Preußen bis in die Zeit der Weimarer Republik geltende Drei-Klassen-Wahlrecht gewesen<sup>76</sup>.

Mit der auf *Gneist* zurückgehenden Beauftragung des Kreis Ausschusses als dem eigentlichen Selbstverwaltungsorgan zur Entscheidung von Klagen der Kreisbewohner gegen Verwaltungsakte bekamen die Bürger erstmals einen normierten Instanzenweg zur Anfechtung aller Verwaltungsakte, womit ein für Preußen völlig neues Verhältnis zwischen Bürger und Staat konstituiert wurde<sup>77</sup>. Gegenüber dem Patriarchalismus des unmittelbar und unkontrolliert herrschenden Gutsherren machte damit ein juristisch geregeltes Verwaltungssystem weitere Fortschritte<sup>78</sup>.

Hinsichtlich des Landrats wurde das überkommene ständische Präsentationsrecht abgeschafft und durch ein – 1881 modifiziertes – Vorschlagsrecht des Kreistags in § 74 Kreisordnung ersetzt. Die Ernennung – und ggf. Abberufung – erfolgte durch den König. Nach 1872 war eine Verständigung zwischen Kreistag und Regierung über die Person des Landrats durchaus üblich, jedoch wurde der Posten mehr noch als früher zu einem Beamtenposten, der seine Wurzeln nicht mehr in der engen Verbindung des Landrats zu seinem Kreis hatte, weshalb *Bismarck* meinte, dass die Reform das Amt des Landrats bürokratisiert hätte. Es setzte sich deutlich die bereits zuvor zu beobachtende Entwicklung fort, dass der eingesessene Landrat seltener, der reine Beamte häufiger bestellt wurde. So war der Landrat weitgehend von der Regierung abhängig und als solcher kein Organ der Selbstverwaltung, wenngleich er dort mitwirkte und als geborener Vorsitzender des Kreistages und des Kreis Ausschusses deren Sitzungen leitete und deren Beschlüsse ausführte sowie die Geschäfte der laufenden Verwaltung erledigte<sup>79</sup>.

Da der Landrat zudem bereits seit 1852 politischer Beamter war, wurden insbesondere in Zeiten des Kulturkampfes häufiger Landräte abberufen, so allein in Westfalen elf in der Zeit von 1872 – 1876.

Alles in allem setzte die Preußische Kreisordnung einen Handlungsrahmen dafür, die weiterhin heterogenen Sozialkörper von Stadt und Land, die im Zeitalter der Industrialisierung noch weiter auseinanderstrebten, zu gemeinsamem Wirken zusammenzufassen und Strukturen zu schaffen, die es der Kreiselbstverwaltung vor Ort ermöglichten, das Gefälle zwischen Stadt und Land – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – zu verringern bzw. ein weiteres Auseinanderklaffen aufzuhalten<sup>80</sup>.

Was die Verantwortlichen daraus kreisbezogen machten, hing allerdings sehr stark von den jeweiligen Gegebenheiten ab. Im Fazit kann man *Georg Christoph von Unruh* folgen, wenn er ausführt<sup>81</sup>:

„Mit der Anpassung der Kreisverfassung an die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen ihrer Zeit begann 1872 im größten deutschen

Bundesland eine neue Epoche des Verhältnisses des Staates zu seinen Angehörigen, indem eine Form der Selbstverwaltung eingeführt wurde, die sich auf Mitverantwortung gründete und das Gemeinsame statt des Trennenden zwischen den verschiedenen Sozialkörpern und wiederum zwischen diesen und dem Verwaltungsapparat des Staates betonte.“

*von Unruh* verschweigt aber auch nicht, dass nicht alles gelang<sup>82</sup>:

„So lag es nicht zuletzt an den Spannungen, die zwischen manchen Kreisen und ihren größeren Städten bestanden, weil das Bewusstsein der gegenseitigen Interdependenzen noch nicht überall Gemeingut geworden war. Infolgedessen wurde ein wirklicher Ausgleich zwischen den agrarischen und den industriell-gewerblichen Belangen nicht gefunden. Da der Gesetzgeber in § 4 der Preußischen Kreisordnung die Voraussetzungen für eine ‚Auskreisung‘ größerer Städte geschaffen hatte, um eine hegemoniale Stellung von größeren Orten zu vermeiden, suchten die Städte ggfs. eine solche Regelung umso mehr, als sie vielfach höhere finanzielle Leistungen an den Kreis erbrachten als die übrigen Gemeinden. Der übrigbleibende ‚Restkreis‘ büßte durch diese Gebietsreformen nicht selten beträchtlich an Leistungsfähigkeit ein.“

– eine Problematik, die erst in der Weimarer Republik einer dauerhaften Lösung zugeführt werden sollte.

Der kräftige Strich hin zur kreiskommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 1 und 2 GG in den jeweiligen Sätzen 2 ist also mit den Kreisordnungen für die Provinzen in Preußen von 1872 – 1888 deutlich weiterzuziehen, was nicht zuletzt auch für die Entwicklung der Selbstverwaltungsaufgaben im größer gewordenen Preußen gilt. ■

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>72</sup> *Engelberg*, *Bismarck*. Das Reich in der Mitte Europas, 1993, S. 58.

<sup>73</sup> Zutreffend *von Unruh* (Fn. 6), S. 143.

<sup>74</sup> *Engelberg* (Fn. 72), S. 58.

<sup>75</sup> *Wagner* (Fn. 9), S. 323 f.

<sup>76</sup> Zutreffend *Rüfner*, Preußen, in *Jeserich/Pohl/von Unruh* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. III, 1984, S. 678 (696 f.); *Wagner* (Fn. 9), S. 323 f.

<sup>77</sup> *Wagner* (Fn. 9), S. 325.

<sup>78</sup> *Engelberg* (Fn. 72), S. 58.

<sup>79</sup> *Rüfner* (Fn. 76), S. 694.

<sup>80</sup> *von Unruh* (Fn. 6), S. 144; *ders.* (Fn. 67), S. 560 (569).

<sup>81</sup> *von Unruh* (Fn. 6), S. 144.

<sup>82</sup> *von Unruh* (Fn. 67), S. 560 (569).

# Baden-Baden, 22.9.1867: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen, verordnen: Die Provinz Schleswig-Holstein wird in zwanzig Kreise getheilt“

## A. Einleitung

Auf den ersten Blick muss man merklich zusammenzucken, wenn man davon Kenntnis nimmt, dass im September 2017 an verschiedenen Orten in Schleswig-Holstein, u. a. in Bad Segeberg und Eutin, eine am 22. September 1867 in Baden-Baden und damit in einer Stadt des seinerzeit souveränen Großherzogtums Baden vom Preußischen König *Wilhelm*, der sich später als der Erste erweisen sollte, als Ausdruck seines Gottesgnadentums gegebene Verordnung zum Anlass von Festveranstaltungen genommen wird.

Sofort fragt man sich:

- Warum wird die Verordnung eines Preußischen Königs zum Anlass für eine Festveranstaltung in schleswig-holsteinischen Kommunen genommen, war doch das „up ewig ungedeelte“ Schleswig-Holstein 1867 gerade erst von Preußen annektiert worden?
- War *Wilhelm*, von Gottes Gnaden König von Preußen, nach in Kraft treten der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850<sup>1</sup> rechtlich überhaupt noch in der Lage, ohne Gesetzesbeschluss eine derartige Verordnung zu geben, hatte er doch *Bismarck* fünf Jahre zuvor gerade deshalb zum Ministerpräsidenten berufen, um mit diesem den Verfassungskonflikt mit der gesetzgebenden Gewalt um die Heeresvorlage auszufeuchten?
- Man kommt der Angelegenheit etwas näher, wenn man einen Blick auf den Inhalt der in Baden-Baden unterzeichneten und gesiegelten Verordnung von König *Wilhelm* wirft; er verordnete nämlich u. a. wörtlich:

„Die Provinz Schleswig-Holstein wird in zwanzig Kreise getheilt, deren Abgrenzung und Benennung die Anlage ergibt.

An die Spitze eines jeden ländlichen Kreises wird ein Landrath gestellt, welcher vorbehaltlich der Einführung eines Präsentationsrechtes Seitens der Kreisvertretung durch Uns ernannt wird.

Der Landrath ist das Organ, dessen die Regierung in allen Theilen der Verwaltung zur Vollziehung ihrer Verfügungen sich bedient...“

In dem in der Anlage beigefügten „Verzeichniß der Kreise in der Provinz Schleswig-Holstein“ werden aufgeführt:

- 1.) Kreis Hadersleben,
- 2.) Kreis Apenrade,
- 3.) Kreis Sonderburg,
- 4.) Kreis Flensburg,

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

- 5.) Kreis Tondern,
- 6.) Kreis Husum,
- 7.) Kreis Eiderstedt,
- 8.) Kreis Schleswig,
- 9.) Kreis Eckernförde,
- 10.) Stadtkreis Altona,
- 11.) Kreis Pinneberg,
- 12.) Kreis Steinburg,
- 13.) Kreis Süderdithmarschen,
- 14.) Kreis Norderdithmarschen,
- 15.) Kreis Rendsburg,
- 16.) Kreis Kiel,
- 17.) Kreis Segeberg,
- 18.) Kreis Stormarn,
- 19.) Kreis Plön,
- 20.) Kreis Oldenburg.“

- Ist nun also die **Bildung der Kreise** oder etwa der Beginn der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kreisebene **Anlass für Feierlichkeiten**, und wenn ja, gilt das für Bad Segeberg als Teil des Kreises Segeberg und Eutin gleichermaßen?



GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE

Mit den meisten dieser und ähnlicher Fragen habe ich mich aus Anlass der 100. Wiederkehr der Gründung des Verbandes der Preußischen Landkreise als Vorläufer des Deutschen Landkreistages am 8. September 1916 im Preußischen Abgeordnetenhaus in der Darstellung: „Die deutschen Landkreise und ihr Landkreistag – Von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik“ aus gesamtdeutschem Blickwinkel befasst<sup>2</sup>. Die nunmehrigen Jubiläumsfeierlichkeiten in Schleswig-Holstein sollen zum Anlass genommen werden, nochmals einen kurzen Blick speziell auf die **Kreise in der preußischen Provinz Schleswig-Holstein** zu werfen.

## B. Die Kreise in Preußen

### I. Überkommener Bestand

Kreise gab es zu Beginn des 19. Jahrhunderts im seinerzeitigen Königreich Preußen flächendeckend. Nach dem Frieden

von Tilsit vom 9.7.1807 war Preußen allerdings in seiner Gebietsausdehnung auf nur noch knapp 160.000 km<sup>2</sup> bei einer Bevölkerung von 4,5 Mio. Einwohnern zurückgedrängt und damit mehr als halbiert worden<sup>3</sup>. Preußische Gebiete befanden sich seinerzeit ausschließlich östlich der Elbe.

Von diesem Tiefpunkt aus konnte es nur noch aufwärts gehen. Es begann mit der **Stein'schen Städteordnung** vom 19.11.1808<sup>4</sup>, die als „Ordnung für sämtliche Städte der preußischen Monarchie“ aber **nur** im seinerzeitigen Staatsgebiet **östlich der Elbe Wirkkraft** entfalten konnte und auch dort **nicht für die Kreise** und schon gar nicht für die Gutsbezirke und andere ländliche Gebiete galt.

Nach *Steins* Sturz Ende 1808 wurde am 4.6.1810 *Hardenberg* Staatskanzler<sup>5</sup>. Mit kommunaler Selbstverwaltung hatte dieser nicht viel im Sinn, mit *Stein* und anderen trug er heftigste Konflikte aus. *Hardenberg* ging es um die Schaffung eines starken Staates und nach den Befreiungskriegen nahm der Siegeszug Preußens seinen Lauf. Es wurden nicht nur die verloren gegangenen Gebiete zurückerlangt; Preußen bekam auf dem Wiener Kongress erhebliche neue Gebiete hinzu – und *Hardenberg* erhielt den Ort Quilitz und das dortige Schloss, das heutige Schloss Neuhausen, als königliche Dotation und wurde zudem in den Fürstenstand erhoben.

Um die neu hinzugewonnenen riesigen Territorien in Sachsen, Jülich-Kleve-Berg, Westfalen und am Niederrhein wirksam in Besitz zu nehmen und sodann nach und nach beherrschen zu können, mussten sie verwaltungsmäßig untergliedert werden. Es fand also erstmals in Preußen eine **„Integration durch Verwaltung“** statt. So kam es noch von Wien aus am 30.4.1815 zum Erlass der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden<sup>6</sup>. Aufgrund dieser wurde der preußische Staat in die **zehn Provinzen** Brandenburg, Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Sachsen, Großherzogtum Posen, Schlesien, Jülich-Kleve-Berg, Westfalen und

<sup>1</sup> PrGS, 17.

<sup>2</sup> *Henneke*, Die deutschen Kreise und ihr Landkreistag – Von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 50, 2016.

<sup>3</sup> *Henneke* (Fn. 2), S. 37 ff.

<sup>4</sup> Dazu *Henneke* (Fn. 2), S. 52 ff.

<sup>5</sup> *Henneke* (Fn. 2), S. 62 ff.

<sup>6</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 2), S. 75 ff.





Quelle: [https://de.wikipedia.org/wiki/Provinz\\_Schleswig-Holstein#/media/File:Provinz\\_Schleswig-Holstein\\_1905.png](https://de.wikipedia.org/wiki/Provinz_Schleswig-Holstein#/media/File:Provinz_Schleswig-Holstein_1905.png)



Großherzogtum Niederrhein und diese wiederum in Regierungsbezirke eingeteilt. Außerdem wurde eine **flächendeckende Einteilung in Kreise** vorgegeben, wobei dabei regelmäßig die „schon stattfindende Einteilung“, also weitgehend **napoleonische** „Zweckschöpfungen der Verwaltungskunst“, beibehalten werden sollte. Der Aufbau der preußischen Verwaltung vollzog sich in den neu hinzugekommenen Landesteilen im Westen behutsam und erfolgte keineswegs nur mit der obrigkeitstaatlichen Brechstange. Die aufgrund dessen in den Jahren 1815 bis 1818 vorgenommene Einteilung der neuen Provinzen Preußens in Kreise ist sodann bis in das 20. Jahrhundert hinein nur wenig verändert worden, sieht man einmal von den Folgen der Industrialisierung insbesondere nach der Reichsgründung 1871 ab. 1822 wurden allerdings die Provinzen Jülich-Kleve-Berg und Großherzogtum Niederrhein mit Sitz in Koblenz fusioniert.

Jeder Kreis hatte einen Landrat, „welcher der Regierung zur Vollziehung ihrer Maßnahmen zur Verfügung“ stand. Die überkommene kurmärkische Form der **Bestellung des Landrates** durch den König **auf Vorschlag von drei Kandidaten durch die Kreisstände** wurde **in den Rheinprovinzen und in Westfalen** bewusst **nicht eingeführt**, eine Unterlassung, die die Integration in den westlichen Provinzen erheblich belastete<sup>7</sup>. Hier erfolgte die Ernennung der Landräte ohne Mitwirkung der Kreiseingesessenen. Der Landrat war hier reiner Staatsbeamter, der **Kreis ein reiner Verwaltungsbezirk**.

In Preußen traute man den neuen Untertanen im Westen nicht recht. So hatte *Stein* bereits ausgeführt<sup>8</sup>:

„In den **westlichen Provinzen**, namentlich auf dem linken Rheinufer, herrscht ein aufgeregter, beweglicher Sinn. Die Regierung ist hier eine neue Erscheinung, nicht durch die Bande der Gewohnheit gefestigt, hier muss die neue Institution nicht schwankend und dunkel in ihren wesentlichen Bestimmungen sein, sondern fest und klar.“

In den großen Städten des linken Rheinufers machte *Stein* aus:

„viele sinnliche Gemeinheit, Geldsucht, Neigung zu Frankreich, **Hang zur Intrige**, die teils auf der **Geistesbeweglichkeit des Volksstammes** beruht, teils durch die französische Gesetzgebung entwickelt wird.“

Es gehe darum,

„die Gefahr abzuwenden, welche das Eigentum bedroht, die Gefahr nämlich, die aus dem Wachstum der Zahl und der Ansprüche der untersten Klasse der bürgerlichen Gesellschaft entsteht. Diese Klasse besteht in den Städten aus dem heimatlosen, eigentumslosen Pöbel, auf dem Land aus der Klasse der kleinen Kötter, Bringsitzer, Neubauern, Einlieger, Heuerlinge; sie hegt und nährt in sich den Neid und die Habsucht, die überhaupt die verschiedenen Abstufungen in der bürgerlichen Gesellschaft erzeugen. Wie sehr die Sicherheit des Eigentums und der Person

gefährdet sind, wenn jene Abstufungen alle der Erde gleichgemacht, das lehrt der gegenwärtige Zustand Frankreichs.“

**Hardenberg** hatte es sodann mit der **Einführung von Elementen kommunaler Selbstverwaltung** über die auf die Städte begrenzte *Stein'sche* Städteordnung hinaus nicht eilig. Insoweit geschah in seiner Regierungszeit bis 1822, aber auch in den Folgejahrzehnten **nichts**.<sup>9</sup>

Ab 1825 kam es allerdings sukzessive zur Einführung provinzieller Kreisordnungen. Gutsbesitzer, Städte und Bauernstand wurden zu **Kreisständen** in den bestehenden landrätlichen Kreisen zusammengefasst. Adliger Stand war nirgends mehr ein Erfordernis zur Ausübung ständischer Rechte. Die fortbestehende ständische Gliederung legte also nicht mehr den Geburtsstand, sondern die Grundbesitzverhältnisse zugrunde. Es waren auch bürgerliche oder neu geadelte Gutsbesitzer als Rittergutsbesitzer Mitglieder der Kreisstände geworden, die dadurch in sozialer Hinsicht ein anderes Gefüge als noch im Preußen des 18. Jahrhunderts erhielten. Die städtischen Abgeordneten repräsentierten den Kapitalbesitz. Von **kommunaler Selbstverwaltung** konnte man aber auch mit den Kreisordnungen ab 1825 **in keiner Weise** sprechen, da der Kreistag lediglich die Kreisverwaltung des Landrats in kommunalen Angelegenheiten zu begleiten und zu unterstützen hatte und seine Beschlüsse der Genehmigung der Bezirksregierung bedurften. Seine Hauptaufgabe waren die Repartierung der Staatssteuern und Äußerungen zu den von den Staatsbehörden den Kreisangehörigen auferlegten Abgaben und Diensten.

Der Landrat blieb weiterhin staatlicher Beamter und wurde zum „Gegenspieler“ der Kreisstände, die er als landesherrlicher Kommissar einzuberufen und ohne eigenes Stimmrecht als Landrat zu leiten und deren Beschlüsse er als Kommissar im Auftrage der Bezirksregierung auszuführen hatte, ohne in die Kommunalverwaltung eingebunden zu sein. Der Landrat musste allerdings in der Regel dem Stand der ritterlichen Gutsbesitzer entnommen werden. Der ausschließlich staatliche Charakter des Landrats erfuhr noch dadurch eine besondere Betonung, dass er in die neu geschaffene Kategorie der politischen Beamten einbezogen wurde, die jederzeit von der Regierung ohne Begründung und ohne Zustimmung der Stände abberufen werden konnten<sup>10</sup>.

Finanziert wurden die Kreise ursprünglich ausschließlich aus dem staatlichen Etat. Die Kreiskasse war eine staatliche Steuerkasse. 1841/42, also zu Beginn der Regierungszeit König *Friedrich Wilhelms IV.*, erhielten die Kreisstände die Befugnis zur Besteuerung der Kreiseingesessenen durch Erhebung von Kreisabgaben für ge-

meinnützige, im Interesse des ganzen Kreises liegende Einrichtungen, wobei über den Aufbringungsmodus im Einzelnen normativ nichts bestimmt war. Es konnten Zuschläge zu allen oder nur zu einzelnen Staatssteuern erhoben werden. Im Laufe der Zeit entwickelte sich die Beteiligung der Kreisstände in einzelnen Kreisen immer weiter. So wurde über Förderungen aus den Meliorationsfonds ebenso entschieden wie über den Straßenbau und zum Teil auch über eine Wiesenordnung.

Zu einer organisatorischen Weiterentwicklung der überkommenen kurmärkischen Kreisverfassung ist es durch die provinziellen Kreisordnungen und durch die Ausführungsbestimmungen der Regierung nicht gekommen, was unterschiedliche Beurteilungen über die Bedeutung der Kreise in dieser Zeit hervorgerufen hat wie

- abhängige Ständekorporation,
- Ablieferungsstelle für Ortssteuerkassen,
- ausgeprägter junkerlicher Klassengeist<sup>11</sup>.

Ein großer Schleswig-Holsteiner, der 1815 in Borby geborene *Lorenz von Stein*, arbeitete dagegen bereits seinerzeit<sup>12</sup> heraus, dass mit der wachsenden wirtschaftlichen Unabhängigkeit des kleinen Grundbesitzes das Bedürfnis nach allgemeiner Teilnahme an der Verwaltung entstehen und die Notwendigkeit eintreten konnte, eine Form zu finden, in einem gemeinsamen größeren Körper der Selbstverwaltung zusammenzutreten. Einen dicken Strich unter die Entwicklung der Kreise in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat *Georg-Christoph von Unruh*<sup>13</sup> zutreffend mit den Worten gezogen:

„Noch war es keine Selbstverwaltung mit der verantwortlichen Teilnahme des Staatsbürgertums an der öffentlichen Verwaltung, aber doch ein Ansatz für eine solche Entwicklung.“

## II. Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat und ihre Folgen

Mit dem von *Stein* erlassenen Oktober-Edikt vom 9.10.1807 erwarben die persönlich frei gewordenen Bauern noch kein freies Eigentum, da die Eigentumsrechte sowie die **Stellung der Gutsherren** als Träger der Patrimonialgerichtsbarkeit und der niederen Polizei sowie die Jagdgerechtigkeit der Güter **fortbestanden**. Die Preussische Nationalversammlung beschloss angesichts dessen im Juli 1848 – also erst

<sup>7</sup> Henneke (Fn. 2), S. 78.

<sup>8</sup> Zitiert nach Henneke (Fn. 2), S. 51.

<sup>9</sup> Dazu ausf.: Henneke (Fn. 2), S. 75 ff.

<sup>10</sup> Henneke (Fn. 2), S. 94 f.

<sup>11</sup> Henneke (Fn. 2), S. 96.

<sup>12</sup> *Lorenz von Stein*, Verwaltungslehre Teil 1, 1865, S. 500 ff.

<sup>13</sup> *von Unruh*, Der Kreis, 1964, S. 115.



gut 30 Jahre später – Gesetze, die die Bauernbefreiung von 1807 vollendeten und feudale Reste wie die Patrimonialgerichtsbarkeit und das gutsherrliche Jagdrecht beseitigen sollten. Dabei erschien vor allem der Plan, die Güter der Adligen wie der anderen Grundbesitz mit einer Grundsteuer zu belegen, einem Manne als ein Sakrileg, der von 1847 – 1848 Abgeordneter des Vereinigten Landtags gewesen war, der sodann aber wegen offenkundiger Aussichtslosigkeit, ein Mandat für die Preussische Nationalversammlung zu erringen, diesbezügliche Anstrengungen gar nicht erst unternommen hatte, dem seinerzeit 33 Jahre alten Gutsbesitzer *Otto von Bismarck*. Er wandte sich mit einer Eingabe an König *Friedrich Wilhelm IV.*, worin er die Besteuerung als „Konfiskation des Vermögens“ bezeichnete und gegen die „Willkür“ wetterte, „wie nur Eroberer und Gewalt herrscher sie bisher übten“; vielen Familien werde „durch die Grundsteuer das Letzte genommen, was sie an ihren Gütern besitzen“.

*Bismarck* beschuldigte die Regierung „rechtloser Gewalttaten“ und bezichtigte den König insoweit der Komplizenschaft, falls er den Entwurf unterzeichne. Letztlich setzte sich der Adel durch und wehrte den Angriff auf die Steuerfreiheit der Rittergüter erfolgreich ab. Die **gutsherrliche Gerichtsbarkeit** wurde allerdings durch Verordnung vom 2.1.1849 **abgeschafft**<sup>14</sup>.

Die die Gemüter bewegende Revolution von 1848/1849 hatte weder Auswirkungen auf die Verfassung noch auf die Aufgaben der Kreise in Preußen. Am **31. Januar 1850** war es dann allerdings soweit, worauf man in Preußen seit 40 Jahren, nämlich seit *Hardenbergs* Finanzedikt aus dem Oktober 1810, gewartet hatte<sup>15</sup>:

„Wir Friedrich Wilhelm von Gottes Gnaden, König von Preußen etc. etc. thun kund und fügen zu wissen, dass **Wir** die **Verfassung endgültig festgestellt** haben.“

Nach Art. 62 dieser ersten Verfassung Preußens wurde die **gesetzgebende Gewalt** gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt, wobei die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern zu jedem Gesetz erforderlich war. In der ersten Kammer gab es „geborene Mitglieder“, vom König auf Lebenszeit ernannte Mitglieder und von den Steuerzahlern, die die höchsten direkten Staatssteuern zahlten, sowie von den Gemeinderäten aus den großen Städten gewählte Mitglieder. Die zweite Kammer bestand aus 350 Mitgliedern, die nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht gewählt wurden. In **Art. 96** und **105** der **Verfassungsurkunde** für den Preussischen Staat heißt es u. a. wörtlich:

„Die **Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden** wird **durch** das **Gesetz bestimmt**. Über Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden ent-

scheidet ein durch das Gesetz bezeichneter Gerichtshof.

Die **Vertretung und Verwaltung der** Gemeinden, **Kreise**, Bezirke und Provinzen des preussischen Staats wird **durch besondere Gesetze** unter Festhaltung folgender Grundsätze **näher bestimmt**:

1. Über die inneren und besondern Angelegenheiten der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden beschließen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden ausgeführt werden. Das Gesetz wird die Fälle bestimmen, in welchen die Beschlüsse dieser Vertretungen der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind.
2. Die **Vorsteher der** Provinzen, Bezirke und **Kreise** werden **von dem Könige ernannt**.
3. Den Gemeinden insbesondere steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates zu.
4. Die Beratungen der Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen sind öffentlich. Die Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Über die Einnahmen und Ausgaben muss wenigstens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden.“

Zur Ausführung dieses Verfassungsartikels erging am 11.3.1850 eine Regelung, deren Praktizierung allerdings mit der Erlass vom 19.6.1852 wieder beendet und die mit Gesetz vom 24.5.1853 beseitigt wurde. Die in Art. 105 der Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vorgesehenen Gesetze zur Vertretung und Verwaltung harren also ihrer Umsetzung, die vor allem für die altpreußischen Provinzen notwendig war, in denen die Gemeinde- und Kreisverwaltung im Wesentlichen noch so geregelt war, wie sie von *Stein* bei seinem Amtsantritt *vorgefunden* worden war. Hier galt noch die strikte administrative Trennung von Stadt und Land. Die **Selbstverwaltung** lag in **der Hand der Großgrundbesitzer**. Der Gutsbezirk stellte einen räumlich abgegrenzten Teil des platten Landes dar, dessen Gebiet und **Bewohner** der obrigkeitlichen **Gewalt eines Gutsherrn unterworfen** waren. In den Rechten und Pflichten war der Gutsbezirk der Landgemeinde gleichgestellt. Die zahlreichen Gutsbezirke und kleinen Landgemeinden waren zur Erfüllung kommunaler Aufgaben vielfach kaum in der Lage.

Der **Landrat** war **kreiseingesessener Gutsbesitzer**, der nach Vorschlag seiner Standesgenossen vom König auf Lebenszeit ernannt wurde. Kritisiert wurde zunehmend, dass ein solcher Landrat zwar seinen Kreis sehr gut kannte, aber er eben auch ein höchst partikulares Interesse innerhalb seines Gebietes verfolgte. Nach § 87 des Disziplinalgesetzes vom 21.7.1852 wurden Landräte politische Beamte mit der Folge, dass sie jederzeit in den Ruhestand versetzt werden durften.

### III. Anlauf zur Schaffung einer Kreisverfassung

Angesichts dieses Rechtszustandes lag es nahe, den Entwurf einer Kreisverfassung vorzulegen, was im Dezember 1853 auch geschah. In die Diskussion um die Gebotenheit einer Kreisverfassung für ganz Preußen schaltete sich auch *Otto von Bismarck* ein, der im Dezember 1848 zum Mitglied der Zweiten Kammer gewählt und Ende April 1851 zum Preussischen Gesandten am Bundestag in Frankfurt bestellt worden war. In einer Denkschrift aus dem September 1853 an Prinz *Wilhelm von Preußen* erachtete es *Bismarck* als kaum möglich, eine einheitliche Kreisordnung für die ganze Monarchie aufzustellen. Er schlug vor, darauf zu verzichten,

„allgemeine Kreisordnungen für ganze Provinzen oder gar die ganze Monarchie zu erlassen. Es würde keineswegs eine unausführbare oder auch nur besonders schwierige Arbeit sein, jedem Kreis eine besondere, den Eigentümlichkeiten desselben sich anschließende Kreisordnung oder ein Statut zu geben, welches von dem Landrath in Verbindung mit den Kreistagen zu entwerfen sein und allerhöchsten Orts sanktioniert würde, nachdem das Prinzip im Ganzen die Anerkennung im Wege der Gesetzgebung erhalten hätte. Die **geistige Befähigung zur wirksamen Teilnahme an den Kreistagen** wird **keineswegs in allen Kreisen** und Provinzen so **gleichmäßig verteilt** gefunden, dass dieselbe Kreisordnung überall dieselben Erfolge gewähren könnte.“<sup>16</sup>

Hinzugefügt sei, dass *Otto von Bismarck* im ersten Band seiner Gedanken und Erinnerungen<sup>17</sup> ausführte:

„Ich erinnere mich, dass ich als stellvertretender Landrath über den Plan, die Wahl der Landräthe wieder abzuschaffen, gutachtlich zu berichten hatte und mich so aussprach, die Bürokratie sinke in der Achtung vom Landrath aufwärts; sie habe dieselbe nur in der Person des Landraths bewahrt, der einen Janus-Kopf trage, ein Gesicht in der Bürokratie, eins im Lande habe.“

Die preussische Regierung erkannte 1853 schnell, dass der von ihr vorgelegte Entwurf einer Kreisverfassung nicht durchsetzbar war und zog ihn daher noch vor einer Beschlussfassung der Kammern zurück.

Nicht zu verkennen war allerdings, dass immer weniger Rittergutsbesitzer willens und fähig waren, das Amt des Landrats bei sich steigernden Anforderungen kraftvoll zu versehen. So gewann die Staatsbürokratie bei der Neubesetzung von Landratsämtern seit den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts Schritt für Schritt die dominierende Position und setzte verstärkt auf junge Karrierebeamte aus dem Gutsbesitzermilieu als neuen Landratstypus, um so stärker Denk- und Handlungsstile

<sup>14</sup> Dazu näher: *Henneke* (Fn. 2), S. 97.

<sup>15</sup> PrGS, 17.

<sup>16</sup> Zitiert nach *Henneke* (Fn. 2), S. 100.

<sup>17</sup> *Bismarck*, Gedanken und Erinnerungen, Erster Band, 1898, S. 10.

der Bürokratie in die Kreisebene Einzug halten zu lassen. Der **Trend zur Verdrängung des „Gutsbesitzerlandrats“ durch den „Karrierelandrat“** war ein signifikanter Ausdruck der Erosion der ständischen Ordnung und ihrer Partizipationsrechte bei der Präsentation der Landratskandidaten.

Mit der Übernahme der Regentschaft durch Prinz *Wilhelm von Preußen* am 26.10.1858 begann eine „neue Ära“ auch für die Kreisordnungsdebatte, wobei jedoch immer wieder neu vielfältige Widerstände überwunden werden mussten. 1859 wurde erneut ein **Gesetzesentwurf** erarbeitet, der im März 1860 im Abgeordnetenhaus eingebracht wurde. Er sah eine veränderte Zusammensetzung des Kreistags und die **Aufhebung der gutsherrlichen Polizeigewalt** vor. Den Großgrundbesitzern wurde im Entwurf aber nach wie vor eine institutionalisierte Mehrheit zugebilligt. Da die vermeintlich unmündigen Bauern „einer kräftigen Führung“ bedürften, seien die „großen Grundbesitzer als die natürlichen Stützpunkte der landwirtschaftlichen wie der ländlichen Interessen überhaupt vorzugsweise berufen, diese Führung zu übernehmen“. So heißt es jedenfalls in den amtlichen Motiven zum seinerzeitigen Kreisordnungsentwurf<sup>18</sup>. Dem Abgeordnetenhaus war dieser Entwurf allerdings zu konservativ. Vor allem die Liberalen forderten eine Abkehr von der institutionalisierten Mehrheit des Großgrundbesitzes. Im Januar 1862 wurde erneut ein Entwurf einer reformierten Kreisordnung vorgelegt, in welchem auf Geheiß des inzwischen zum König avancierten *Wilhelm an institutionalisierten Mehrheiten der Großgrundbesitzer festgehalten* wurde, die mindestens die Hälfte der Kreistagssitze erhalten sollten. Die gutsherrliche Polizeigewalt sollte dagegen abgeschafft werden. Erneut fraß man sich in der Diskussion fest. Die Auflösung des Landtags im März 1862 und der nun einsetzende mehrjährige Verfassungskonflikt um die Heeresvorlage rückten die Kreisordnungsdebatte sodann auf Jahre in den Hintergrund.

Der auf Vorschlag des preußischen Kriegsministers *Albrecht von Roon* am 23.9.1862 von König *Wilhelm* zum neuen preußischen Ministerpräsidenten berufene bisherige preußische Gesandte in Paris, *Otto von Bismarck*, hatte König *Wilhelm* bei den Gesprächen über seine Berufung im Schlosspark zu Babelsberg nicht zuletzt versprochen, sich für die neue Kreisordnung einzusetzen, verzögerte die Umsetzung dann aber geschickt und bereitete der Kreisordnungsdebatte fürs Erste ein „Begräbnis dritter Klasse“, indem er die Gesetzesentwürfe den Provinziallandtagen zur Beratung übergab. Dabei lehnte *Bismarck* die Abschaffung ständischer Herrschafts- und Partizipationsordnungen

nicht grundsätzlich ab, er hatte aber im Konflikt um die Heeresvorlage andere und für ihn vorrangigere Sorgen und konnte während des Verfassungskonflikts, wegen dessen Lösung er von König *Wilhelm* schließlich in erster Linie berufen worden war, und der ja gerade zwischen dem König und dem Abgeordnetenhaus bestand, schlechterdings **nicht auf die Ultrakonservativen im Herrenhaus** und die konservativen Mehrheiten im Rittergutsbesitz einiger Provinzen als Basis auf dem Land **verzichten**. Schließlich galten die ständischen Kreistage der Regierung nun für einige Jahre als die zuverlässigsten und solidesten existierenden Organe<sup>19</sup>.

### C. Die Kreisordnung und die Kriege gegen Dänemark und Österreich

Aber auch der Verfassungskonflikt fand sein Ende und wurde mit der Indemnitätsvorlage vom 3.9.1866 beigelegt, womit das Rücksichtnahmegebot des Königs und des Ministerpräsidenten auf den ständischen Konservatismus entfiel. Jetzt kam es vor allem auf den Innenminister, dessen Verhandlungsgeschick und Beharrungsvermögen, an, um die Kreisordnung über die gesetzgeberischen Hürden sowohl im preußischen Abgeordnetenhaus als auch im Herrenhaus zu bringen. Innenminister war seit Sommer 1862 *Friedrich Albrecht Graf zu Eulenburg*, den der König, der *Eulenburg* später in hohem Maße schätzen und stützen sollte, ursprünglich nicht berufen wollte. *Bismarck* überwand die seinerzeitigen königlichen Bedenken mit dem Hinweis<sup>20</sup>, *Eulenburg* sei zwar

„**arbeitscheu** und **vergnügungssüchtig**, zu **weinerlicher Mattigkeit** und **künstlicher Aufregung** geneigt, sich **schonungslos jeder Art von Genuss** hinzugeben“

– aber eben auch

„die fähigste und schlagfertigste Kraft“.

Auch wenn man sich ein positiveres Gesamturteil über *Eulenburg* hätte vorstellen können, machte sich dieser nach seiner Ernennung an die Arbeit, zumal er in der Durchsetzung der Kreisordnung für sich die Chance entdeckte, sich damit als Staatsmann in der Tradition der großen Reformen des Jahrhundertbeginns zu profilieren. Ein bereits 1862 zur Diskussion gestellter Reformentwurf stellte allerdings keinen der Beteiligten zufrieden.

1866 war aber nicht nur der Verfassungskonflikt beendet, es waren auch in zwei Kriegen Dänemark und Österreich besiegt worden, was zur Folge hatte, dass sich Preußen in Norddeutschland mit Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau weitere Provinzen einverleiben konnte, in denen erneut unter möglicher Schonung der bestehenden Strukturen die Selbstverwaltung bei einem grob definierten Ziel fortentwickelt werden sollte:

„Die Würdigung der bedeutenden Verdienste, welche die Kreiskorporationen im Krieg dem preußischen Staatsleben geleistet haben, führte zu dem Entschluss, auch in den neu hinzugegetretenen Landesteilen Kreisverbände herzustellen.“

Es **wiederholte sich** mithin ein Vorgehen, das bereits von *Hardenberg* 1815 mit Erfolg praktiziert worden war, nämlich die **Integration neuer Staatsgebiete durch Verwaltung** und ihre sachgerechte Untergliederung in Regierungsbezirke und Kreise. Durch die neu hinzugewonnenen Provinzen lebte die Diskussion um die Neufassung der Kreisordnung in Preußen zwangsläufig wieder auf. Angesichts der 1866 erfolgten Annexionen war *Bismarck* als der verantwortliche Befürworter innenpolitischer Reformen auf kommunaler Ebene bemüht, eine liberalere Richtung einzuschlagen, um die Einwohner der **neuen Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau** auch moralisch als Staatsbürger zu gewinnen. Daher sollten **Eigentümlichkeiten** der jeweiligen Gebiete **möglichst geschont** werden. Innenpolitisch verfügte *Bismarck* dabei allerdings nicht über ein wirkliches Reformkonzept. Seine **Haltung** zu Verwaltungsreformen, insbesondere **zur Selbstverwaltung auf der Kreisebene, variierte** im Zeitverlauf und war nicht von der stringenten Verfolgung mittel- oder langfristiger staatsrechtlicher Grundanschauungen und Ziele getragen, sondern praktischen, taktischen und politischen Zweckmäßigkeitserwägungen unterworfen, wobei zugleich in der Sache erleichternd wie in der Durchsetzung erschwerend hinzukam, dass *Bismarck* als Großgrundbesitzer ebenso wie sein gesamtes ihm ursprünglich tragendes politisches Umfeld selbst von den Reformmaßnahmen betroffen sein würde, sofern sich diese auf die Stammprovinzen Preußens beziehen sollten.

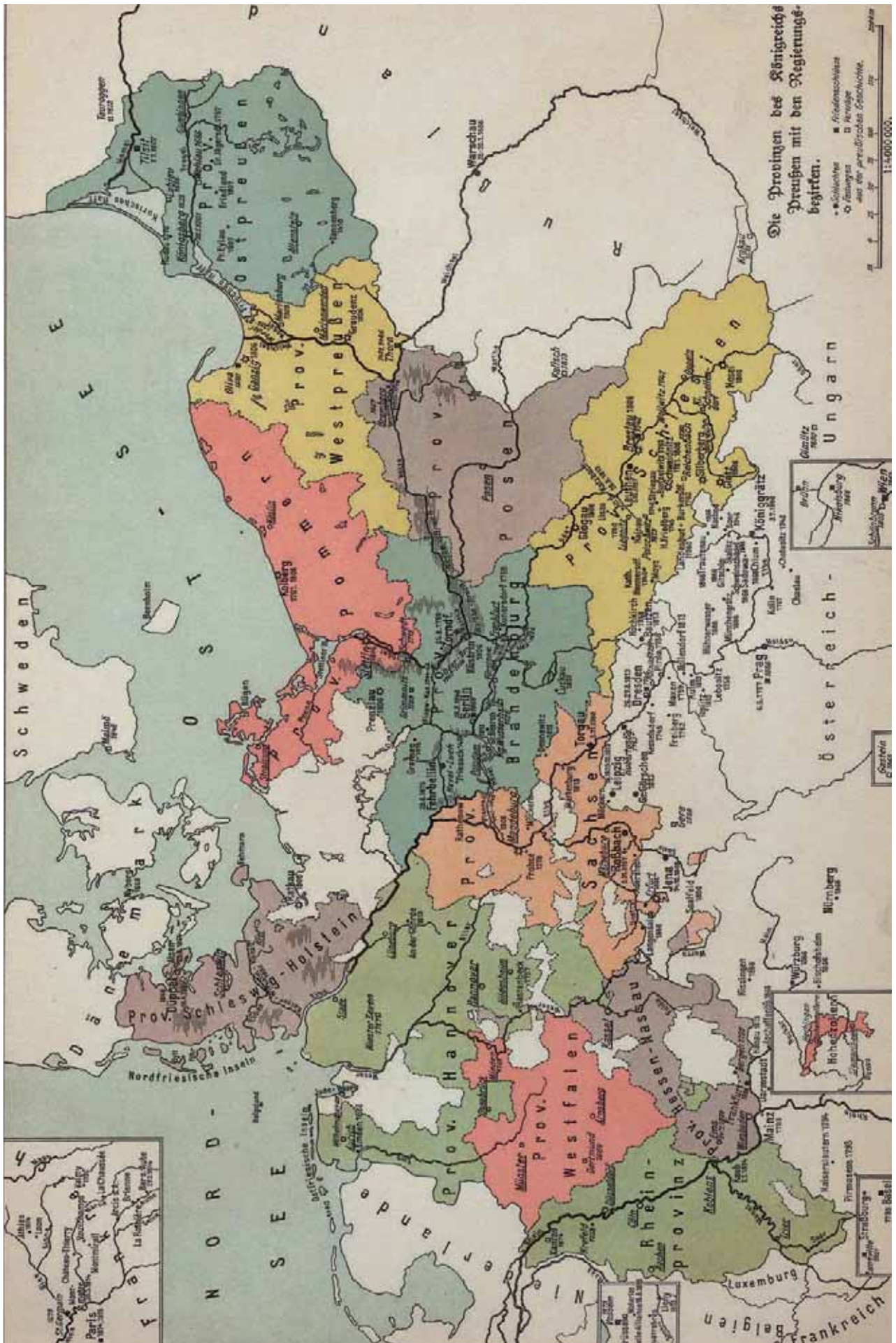
**Vordringlich** war es dabei, die **Verwaltung** in den neu erworbenen Provinzen zunächst **der Struktur nach der preußischen Verwaltungsgliederung anzupassen**, wobei der Assimilierungsprozess der neuen Provinzen mit der allmählichen Heranführung der neuen Landesteile auch für das gesamte größer gewordene Preußen erneuernd wirken und neue Impulse zur Veränderung der verkrusteten preußischen Verwaltung geben sollte. Das eigentliche Ziel Preußens nach dem Sieg über Österreich bestand darin, für die annektierten Gebiete so schnell wie möglich funktionsfähige, gegliederte Verwaltungsstrukturen nach überkommenem preußischen Muster zu schaffen.

<sup>18</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 2), S. 102.

<sup>19</sup> Dazu *Henneke* (Fn. 2), S. 102f.

<sup>20</sup> Zitiert nach *Henneke* (Fn. 2), S. 104.





Provinzen des Königreichs Preußen ab 1867. Quelle: www.wikipedia.org

## I. Das Gebiet der Provinz Schleswig-Holstein 1867

Nach Österreichs Niederlage wurden im Prager Friedensvertrag vom 23.8.1866 dessen Rechte auf die **Herzogtümer Schleswig und Holstein dem König von Preußen übertragen**. Mit dem Patent vom 12.1.1867 nahm dieser förmlich Besitz von den Herzogtümern, sodass die Reform der Verwaltungs- und Justizorganisation in Angriff genommen werden konnte.

Schleswig-Holstein war preußische Provinz geworden, wobei es sich rückschauend lohnt, einen näheren Blick auf das davon umfasste Gebiet zu werfen, wiewohl dieses doch im Norden, Osten, Süden und – allerdings allein bezogen auf Helgoland – sogar im Westen in beachtlicher Weise vom heutigen Gebietsstand ab. Im Norden ging das Herzogtum Schleswig deutlich über Flensburg hinaus und erfasste u. a. **Tondern, Hadersleben, Apenrade und Sonderburg**. Im Osten gehörten dagegen die Freie Reichstadt Lübeck, das Fürstentum Lübeck und im Südosten das Herzogtum Lauenburg nicht zum Herzogtum Holstein, während ihm im Süden die Städte Wandsbek und Altona (nicht aber Geesthacht) angehörten; ja **Altona** war sogar die mit Abstand größte Stadt der Provinz Schleswig-Holstein. Allein im Westen entsprach der Grenzverlauf dem heutigen, sieht man einmal davon ab, dass Helgoland, auf dem *Heinrich Hoffmann von Fallersleben* am 26.8.1841 das „Lied der Deutschen“ dichtete, 1807 von britischen Truppen besetzt und danach in das Vereinigte Königreich eingegliedert worden war, um erst 1890 aufgrund des sogenannten „Hosenknopfvertrages“ an Preußen zu gelangen und infolgedessen in die Provinz Schleswig-Holstein eingegliedert zu werden.

## II. Annäherungsprobleme

Die **Bevölkerung** der Herzogtümer hatte auf die Annexion durch Preußen nicht gewartet. Vielmehr musste sie sich an den ihr durch Kriege und diplomatische Verhandlungen von außen auferlegten Zustand erst **allmählich gewöhnen**. Für die Integration der neuen Provinz in das Königreich Preußen bedurfte es daher einer **einfühlsamen Politik** der mit dem Integrationsvollzug beauftragten Beamten. Die überkommene Vielschichtigkeit in den Verwaltungsstrukturen widersprach nachdrücklich der preußischen Zielsetzung, die neue Provinz ebenso wie die Provinz Hannover und die Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden möglichst reibungslos in den preußischen Staatsverband einzugliedern<sup>21</sup>. *Alfons Galette*<sup>22</sup> hat es so ausgedrückt:

„In kaum einem anderen europäischen Territorium hat sich eine vergleichbare Mannigfaltigkeit der verschiedensten lokalen und regionalen Verwaltungstypen auf engstem Raum benachbart und im Gebietsgemenge entwickelt, wie in den

nordelbischen Herzogtümern vor ihrer staatlichen Verbindung mit dem Königreich Preußen.“

Die Integration der neuen Provinzen unterschied sich insoweit bereits von den 50 Jahre zuvor im Rheinland, in Westfalen und in Sachsen getroffenen Maßnahmen, als sie zu einer Zeit erfolgte, in der es in Deutschland zu einem grundlegenden Wandel der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen aufgrund der zunehmenden Industrialisierung, kräftigen Bevölkerungswachstums und deutlich verbesserter Verkehrserschließung kam. Der Verlust alter landesgeschichtlich bedingter Bindungen, kultureller Eigenarten und traditioneller Rechte war also kein Schleswig-Holsteinspezifisches Phänomen, sondern trat überall auf deutschen Territorien zutage. Auch Sprachenstreitigkeiten gab es nicht nur in Nordschleswig, sondern ab 1871 auch in Elsass-Lothringen und seit langem überkommen insbesondere in Westpreußen<sup>23</sup>.

Dennoch: Die **Menschen in den beiden Herzogtümern** waren nicht freiwillig zu Preußen geworden, sie sahen sich als **„Muss-Preußen“**<sup>24</sup>. In den Anfangsjahren 1867 ff. dominierte daher die Ablehnung aller Maßnahmen, die mit der Integration Schleswig-Holsteins in ein zentralistisch regiertes Preußen verbunden waren. *Theodor Mommsen* attestierte seinen Landsleuten dabei eine **„träge Verdrießlichkeit“**. Spiegelbildlich dazu sahen die preußischen Beamten die neuen Untertanen ebenfalls äußerst kritisch. *Eckardt Opitz* zitiert folgende Stimmen<sup>25</sup>:

„Der Mehrzahl nach sind die **Bewohner von Holstein ein träger** und nur **um materielles Wohlleben bemühter Volksstamm**. Sie hängen am Alten, sind jeder Neuerung abgeneigt, in hohem Maße geizig, **wollen** möglichst gar **keine Steuern zahlen**. Die ganze **Provinz**, sowohl in Schleswig als in Holstein, ist **schwerfällig im Denken und Handeln**, ist zäh bei einer einmal vorgefassten Meinung, **liebt** aber vor allem **Ruhe und Wohlbehagen**.“

Aus dem Wunsch der Bevölkerung nach Ruhe leiteten die preußischen Beamten ab, dass festes Auftreten der Behörden helfe, Unruhen zu vermeiden.

Die einzuschlagenden **Verwaltungsreformen** betrafen dabei nicht nur die Verwaltungsorganisation im engeren Sinne. Auch ging es um die Durchsetzung der allgemeinen Wehrpflicht und die Einführung neuer Steuern. Der allgemeinen Wehrpflicht entzogen sich viele Schleswig-Holsteiner durch Auswanderung. Hinsichtlich der Besteuerung wurde in Schleswig-Holstein **1867 erstmals eine Einkommen- und Gewerbesteuer** eingeführt, die zwar als gerecht galt, von der Bevölkerung aber **als drückend empfunden** wurde.

## III. Wettlauf gegen die Zeit

Mit Blick auf die Verwaltungs- und Gerichtsstrukturen in Schleswig-Holstein und die übrigen neuen preußischen Staats-

gebiete stand die preußische Regierung unter Führung *Bismarcks* wegen **Art. 96 und 105 der Preußischen Verfassung** unter besonderem Druck, sahen diese beiden Bestimmungen doch vor, dass **Reformmaßnahmen nur im Wege förmlicher Gesetzgebung mit parlamentarischer Beteiligung** durchgeführt werden konnten. Insoweit half *Bismarck* jedoch eine zeitliche Lücke. Das Inkrafttreten der Preußischen Verfassung für die neuen Staatsgebiete war nämlich auf den 1. Oktober 1867 festgelegt worden. Da die innerpreußische Diskussion um eine Kreisverfassung bereits seit 1859, also seit acht Jahren, andauerte, ohne dass sich eine Verständigung mit den beiden für die Gesetzgebung zuständigen Kammern abzeichnete, galt es, **vor dem 1.10.1867** in Schleswig-Holstein, Hannover, Kurhessen, Nassau und in der ebenfalls annektierten früheren freien Reichsstadt Frankfurt zu **Lösungen im Ordnungswege** sowohl für die Verwaltungsstruktur als auch für die Gebietsgliederung und die innere Kreisverfassung zu kommen.

Dabei griff die dringend gebotene Trennung von Verwaltung von Justiz auch in Schleswig-Holstein besonders stark in überkommene Gewohnheiten der Bevölkerung ein, da insoweit jedenfalls zum Teil eine gewisse Selbstverwaltung, die lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen hatte, stattgefunden hatte. Im Justizwesen wurden in Schleswig-Holstein nunmehr 70 Amtsgerichte, die drei Landgerichte Altona, Flensburg und Kiel, sowie ein Oberlandesgericht für die gesamte Provinz geschaffen. Verwaltungsmäßig wurden zunächst zwei getrennte Regierungen beibehalten, erst am 20.6.1868 – also *nach* Erstreckung der Verfassungsgeltung auch auf Schleswig-Holstein – wurde eine gemeinsame Regierung für beide Herzogtümer gebildet.

Um das Inkrafttreten der Verfassung in den neu erworbenen Gebieten regierungsseitig zeitlich zu unterlaufen, ging es im **September** mit dem **Erlass von Verordnungen Schlag auf Schlag**: Am 9.9.1867 wurde die Kreisverfassungsverordnung für den Regierungsbezirk Wiesbaden erlassen, am 12.9.1867 die Amts- und die Kreisverfassungsverordnung für die Provinz Hannover, am **22.9.1867** die Verordnung betreffend die Kreis- und Distriktsbehörden sowie die Kreisvertretung in der **Provinz Schleswig-Holstein** und am 26.9.1867 schließlich die Kreisverfassungsverordnung für den Regierungsbezirk Kassel<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Dazu näher *Opitz*, Schleswig-Holstein, 1988, S. 207.

<sup>22</sup> *Galette*, 125 Jahre Kreise in Schleswig-Holstein, in: 125 Jahre Kreise in Schleswig-Holstein, 1992, S. 7 (9).

<sup>23</sup> *Opitz* (Fn. 21), S. 207.

<sup>24</sup> *Opitz* (Fn. 21), S. 207.

<sup>25</sup> *Opitz* (Fn. 21), S. 208.



#### IV. Kreisordnungen vermittelte Bild der Unsicherheit

Mit diesen Verordnungen konnte die Vorranghaftigkeit der adeligen Großgrundbesitzer auf den Kreistagen gebrochen werden. Dabei wurde im ehemaligen Kurhessen die dort bestehende Kreiseinteilung beibehalten, während es in Nassau zuvor keine Kreise gegeben hatte und dortige Ämter zusammengelegt wurden. Die Präsentation des Landrats durch eingesessene Vertreter und deren Mitverantwortung am politischen Geschehen des eigenen Raumes wurde in den Provinzen nur zum Teil eingeführt, auch erhielt der Kreisvorsteher nicht überall den Titel eines Landrats, sondern wurde in der Provinz Hannover Kreishauptmann genannt. Die **Kreisordnungen des Jahres 1867 vermitteln** – angesichts der bereits seit 1859 in Preußen strittig geführten Debatte keine Überraschung – letztlich ein **Bild der Unsicherheit** und einer noch fehlenden gestalterischen Konzeption. In Schleswig-Holstein wurden neben einer Regelung für die Kreise auch eine Landgemeindeordnung und eine Provinzial-Ständeversammlung geschaffen. Die historischen Landschaften und Ämter sowie auf dynastische Verhältnisse zurückzuführende Bezirke, aber auch Güter, Köge, Städte und Klöster wurden durch die Kreisordnung möglichst unter Bewahrung der historischen Grenzen zunächst in 19 Landkreisen mit einem Landrat an der Spitze sowie dem Stadtkreis Altona zusammengefasst. Auf der Ebene darunter befanden sich 1.724 Landgemeinden und 360 Gutsbezirke.

Trotz der bei der Reform im Rahmen des Möglichen an den Tag gelegten Behutsamkeit **begegneten** breite Kreise der **Schleswig-Holsteiner den Reformen mit großer Skepsis** insbesondere wegen des das Überkommene allzu geringschätzig abwertende und bevormundende Verhalten mancher altpreußischer Beamten<sup>27</sup>.

Hinsichtlich des **Gebietsbezuges** bestand für Schleswig-Holstein die Vorgabe, dass die Kreise möglichst 570 – 850 km<sup>2</sup> umfassen und über 40.000 – 60.000 Einwohner verfügen sollten. Die Ersetzung der alten Verwaltungsstrukturen durch Kreise nach diesen Vorgaben führte zu einem Verlust an Publikumsnähe der Verwaltung und erschwerte damit die Zustimmung der Bevölkerung zu der neuen **Organisationsstruktur**, die dann aber – insbesondere von kriegsbedingten Veränderungen abgesehen – **nahezu unverändert für mehr als 100 Jahre** Bestand haben sollte.

Hinsichtlich der **inneren Kreisverfassung** kritisiert *Galette*<sup>28</sup>:

„Obgleich die Vorarbeiten zu einer neuen zeitgemäßen Kreisverfassung im Zeitpunkt der Annexion der Herzogtümer 1867 bereits sehr weit fortgeschritten waren, glaubte die preußische Regierung dennoch, die neu gebildeten schleswig-holsteinischen Kreise nach dem in den alten

Provinzen geltenden, längst als **überholt und reformbedürftig** erkannten Recht organisieren zu sollen.“

*Galette* verschweigt dabei, dass das gewählte Vorgehen allein schon den obwaltenden Rechts- und Machtverhältnissen geschuldet war.

In den schleswig-holsteinischen Kreisen bestand durch die Vertretung der Landschaften und der Kirchspielsgemeinden ein deutlicher Bezug zur Kreisverfassung der östlichen Provinzen, doch **fehlte** hier – ebenso wie bereits zuvor in den Westprovinzen – das wichtigste Kriterium, nämlich **dass der Landrat unter Mitwirkung der Kreiskorporation kreiert wurde**<sup>29</sup>. In den Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und im Regierungsbezirk Kassel wurde sowohl den Städten und Landgemeinden als auch den größeren Grundbesitzern eine Vertretung auf den Kreistagen eingeräumt, um auf diese Weise Erfahrungen für Preußen insgesamt zu sammeln<sup>30</sup>. In Schleswig-Holstein war jeder landrätliche Kreis ein kreisständischer Verband, der aus den drei Ständen der Besitzer größerer Güter, der Städte und der Landgemeinden bestand. Die Stimmenzahl der Gutsbesitzer betrug grundsätzlich bis zu einem Drittel, in den Kreisen Eckernförde, Oldenburg und Plön bis zur Hälfte aller Stimmen. Aufgrund der Kreisordnung von 1867 vermochte sich in den in Schleswig-Holstein gebildeten Kreisen ein gewisses kommunales Eigenleben zu entwickeln, das zuvor in den beiden Herzogtümern außerhalb der Landschaften Dithmarschens und Eiderstedts weitgehend unbekannt gewesen war<sup>31</sup>.

#### V. Die neuen Kreisordnungen 1872 – 1888

Der Weg hin zu den neuen preußischen provinziellen Kreisordnungen war immer noch sehr lang. Nach der Eingliederung der drei neuen Provinzen in den Preußischen Staat erlangte das Projekt einer neuen Kreisordnung politisch aber neue Relevanz, da im Laufe der Zeit ein Flickenteppich lokaler Verwaltungsstrukturen entstanden war, der bereinigt werden musste. Angesichts dessen begann *Eulenburg* nunmehr damit, das Gesetzgebungsprojekt konsequent zu konkretisieren. Übertriebene Rücksichtnahmen auf den ständischen Konservatismus konnten dabei angesichts der gleich mehrfach veränderten Lage wegen der Beilegung des Verfassungskonflikts und der Erringung der politischen Führungsmacht im norddeutschen Bund – vermeintlich – unterbleiben, da die beiden Parteien, auf die sich die Regierung fortan stützte, nämlich die Nationalkonservativen und Freikonservativen, eine Reform der ostelbischen Kreisordnungen sowie die Schaffung von drei Wahlverbänden der Städte, Landgemeinden und des großen Grundbesitzes, forderten, und

zudem die Kompetenzen der Kreise in Richtung echter Kommunalverbände erweitert werden sollten.

Dass sich der Weg insbesondere im Herrenhaus dennoch als ausgesprochen dornenreich erweisen sollte und **Bismarck** hierbei eine äußerst **ambivalente Rolle** spielte, ist eine eigene, in ihren Details sehr spannende Geschichte, die ich an anderer Stelle<sup>32</sup> entfaltet habe und auf die hier verwiesen werden muss.

Im Ergebnis kam es am **13.12.1872** zur Verkündung einer „Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen“, während erst nach Beilegung des Kulturkampfes der Erlass von Kreisordnungen für die neuen Provinzen angegangen wurde. Begonnen wurde mit der Provinz Hannover, wo es bei der Erörterung der Gesetze noch einmal sehr heftige Auseinandersetzungen über die Vor- und Nachteile der bürokratisch strukturierten Amtsverfassung einerseits und der Kreisverfassung andererseits, bei der die Landräte dem Kreis der Grundbesitzer entnommen wurden, gab. Erst in der zweiten Hälfte der 1880er Jahre ging es dann Schlag auf Schlag. Mit den Kreisordnungen für die Provinz Hannover vom 6.5.1884, für die Provinz Hessen-Nassau vom 7.6.1885, für die Provinz Westfalen vom 31.7.1886, für die Rheinprovinz vom 30.5.1887 und – ganz am Ende – für die **Provinz Schleswig-Holstein vom 26.5.1888**. Hinzuzufügen ist, dass eine Übertragung auf die Provinz Posen aus den weiterhin fortbestehenden politischen Bedenken auch dann nicht erfolgte.

Mit diesen Kreisordnungen wurde die Gliederung des Kreistags nach Kreisständen jeweils beendet. Erst jetzt entstand ein **einheitliches Kollegium gleichberechtigter Abgeordneter ohne Sonderrechte** bestimmter Abgeordnetengruppen. Von einer gleichen und allgemeinen Wahl konnte allerdings auch jetzt nicht die Rede sein. Es fand eine **getrennte Wahl** der städtischen und ländlichen Abgeordneten statt, wobei die Aufteilung grundsätzlich nach dem jeweiligen Bevölkerungsanteil erfolgte. Die städtischen Abgeordneten durften aber nicht mehr als die Hälfte aller Abgeordneten stellen, in Kreisen mit nur einer Stadt sogar nicht mehr als ein Drittel. Die verbleibenden Sitze fielen grundsätzlich je zur Hälfte den beiden Wahlverbänden der größeren Grundbesitzer einerseits und der Landgemeinden andererseits zu.

<sup>26</sup> Henneke (Fn. 2), S. 105.

<sup>27</sup> *Galette* (Fn. 22), S. 9 (22).

<sup>28</sup> *Galette* (Fn. 22), S. 9 (27).

<sup>29</sup> von Unruh (Fn. 13), S. 24.

<sup>30</sup> von Unruh (Fn. 13), S. 125.

<sup>31</sup> *Galette* (Fn. 22), S. 9 (30).

<sup>32</sup> Henneke (Fn. 2), S. 106 – 123.



Quelle: Gebietsänderung der Provinz Schleswig-Holstein 1876 bis 1937. Aus: Historischer Atlas Schleswig-Holstein. 1867-1945, hrsg. von I.E.Momsen, E. Dege, U. Lange, Neumünster 2001, S. 169.

In Eiderstedt, Husum, Norder- und Süder-Dithmarschen fielen sie insoweit nur an den Wahlverband der Landgemeinden. Demgegenüber erhielten in Eckernförde, Oldenburg und Plön die größeren Grundbesitzer die Hälfte der Sitze. Die städtischen Abgeordneten wurden entsprechend ihres Bevölkerungsanteils an der Gesamtsitz-

zahl berücksichtigt. Der Rest entfiel dort auf die Landgemeinden.

Der **Landrat** wurde vom König ernannt und musste entweder die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst aufweisen oder seit mindestens einem Jahr dem Kreis durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und zudem vier

Jahre lang als Referendar im Vorbereitungsdienst bei Gerichten oder Verwaltungsbehörden des Kreises tätig gewesen sein. Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen konnte der **Kreistag** geeignete Personen zur Ernennung vorschlagen und hatte damit ein gewisses, wenngleich **begrenzt** **Präsentationsrecht**.



Diese Kreisordnung überstand nicht nur die Revolution von 1918, sondern galt auch in der Weimarer Republik und im Dritten Reich fort, ehe sie im Jahre 1950 nach einer Geltungsdauer von 62 Jahren in Schleswig-Holstein durch eine neue Kreisordnung ersetzt wurde.

## D. Gebietsveränderungen

Wurden 1867 in der Provinz Schleswig-Holstein zunächst 20 Kreise eingerichtet, davon 9 in Schleswig und 11 in Holstein, veränderte sich diese Zahl im Zeitverlauf wie in Tab. 1 dargestellt.

Weitere Gebietsveränderungen, die das Gebiet einzelner Kreise veränderten, aber nicht deren Zahl und Grundstruktur, gab es 1937 durch das **Groß-Hamburg-Gesetz**, mit dem insbesondere Gebietsbereinigungen im Verhältnis zu Hamburg vorgenommen wurden, die die Kreise Pinneberg (Schnelsen an Hamburg), Stormarn (größere wechselseitige Bereinigungen) und Herzogtum Lauenburg (hinzutreten von Geesthacht) betrafen. Außerdem kam der Domhof in Ratzeburg von Mecklenburg-Strelitz zu Schleswig-Holstein.

Schließlich wurde durch das **Barber-Ljaschtschenko-Abkommen** vom 13.11.1945 eine mehrere Gemeinden in Schleswig-Holstein und Mecklenburg betreffende, vorwiegend strategisch bedingte Bereinigung der Zonengrenze vorgenommen, die 1990 nach der Wiedervereinigung nicht rückgängig gemacht wurde.

Seither ist die Gebietsstruktur auf Kreisebene in Schleswig-Holstein unverändert.

## E. Resümee

Die eingangs aufgeworfenen Fragen sind daher wie folgt zu beantworten:

I. König *Wilhelm* durfte am 22.9.1867 – **gerade noch** – die Kreisbildung in Schleswig-Holstein **im Verordnungswege** verfügen und eine Kreisverfassung schaffen, da die preußische Verfassung, die hierfür eine Gesetzesbindung vorsah, in der Provinz Schleswig-Holstein erst am 1.10.1867 in Kraft trat.

II. Am 22.9.1867 hätte man angesichts der **ablehnenden Haltung der schleswig-holsteinischen Bevölkerung** nicht prognostiziert, dass 150 Jahre später der Erlass der preußischen Kreisordnung in Schleswig-Holstein feierlich gewürdigt werden würde.

III. Da der **Kreis Eutin** erst 1937 und damit 70 Jahre später gebildet und in die preußische Provinz Schleswig-Holstein eingegliedert wurde, kann dort 2017 – anders als in Segeberg – nur auf eine **(erst) 80-jährige Kreiszugehörigkeit** zurückgeblückt werden.

IV. Die Kreisbildung 1867 hat unbestreitbar **räumliche Identitäten** und eine **Identifi-**

Tab. 1

Jahr	Kreise	Stadt-kreise	Summe	Veränderung
1867	19	1	20	
1876	20	1	21	Eingliederung Herzogtum Lauenburg in Provinz SH
1883	20	2	22	Stadtkreis Kiel gebildet
1888	20	3	23	Stadtkreis Flensburg gebildet
1901	20	5	25	Stadtkreise Neumünster und Wandsbek gebildet
1907	20	5	25	Restkreis Kiel in Bordesholm umbenannt
1920	17	5	22	Kreise Apenrade, Hadersleben und Sonderburg an Dänemark abgetreten, <i>Teile</i> der Kreise Tondern und Flensburg ebenfalls
1922	18	5	23	Helgoland erhält Kreisstatus
1932	16	5	21	Kreise Helgoland und Bordesholm aufgelöst
1937	17	4	21	Eingliederung Hansestadt Lübeck und Landesteil Lübeck des Freistaats Oldenburg als Kreis Eutin in Provinz SH; Ausgliederung der Stadtkreise Altona und Wandsbek nach Hamburg
1970	12	4	16	Bildung der Stadt Norderstedt aus je zwei Gemeinden der Kreise Pinneberg und Stormarn mit Zuordnung zum Kreis Segeberg; Fusion der Kreise Südtondern, Husum und Eiderstedt zum Kreis Nordfriesland; Fusion von Norder- und Süder-Dithmarschen; Fusion der Kreise Rendsburg und Eckernförde; Fusion der Kreise Eutin und Oldenburg zum Kreis Ostholstein
1973	11	4	15	Fusion der Kreise Schleswig und Flensburg-Land

**kation der Bevölkerung mit dem jeweiligen Kreisgebiet** geschaffen. Das ist allemal feierliche Würdigungen angesichts im Zeitverlauf nahezu unveränderter Kreisgrenzen wert.

V. Um die **Geburtsstunde von Kreisselbstverwaltung** im heutigen Sinne handelt es sich **bei der Kreisordnung** für die Provinz Schleswig-Holstein aus dem Jahre **1867** aber **nicht**. Diese hat erst mit den provinziellen Kreisordnungen ab 1872 und dabei für die Provinz Schleswig-Holstein erst ganz zum Schluss zum 1. April 1889 eingesetzt und mit Art. 74 S. 1 der Verfassung des Freistaates Preußen vom 20.11.1920<sup>33</sup> und seiner einfachgesetzlichen Umsetzung ihren ersten Abschluss gefunden, bevor sie 1933 für zwölf Jahre auch auf dieser Ebene brutal unterdrückt wurde.

„Auferstanden aus Ruinen und der Zukunft zugewandt“ und so stark wie nie zuvor geworden ist die Kreisselbstverwaltung auch in Schleswig-Holstein nach dem 8. Mai 1945<sup>34</sup>, wobei die Flüchtlingsversorgung und Unterbringung gerade in Schleswig-Holstein zunächst im Vordergrund stand. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag war auch angesichts dessen noch 1945 zunächst als „Landkreisvereinigung

der Provinz Schleswig-Holstein“ nach der am 30.10.1945 gegründete Arbeitsgemeinschaft kurhessischer Landkreise der zweite Verband, der sich im Nachkriegsdeutschland auf Landesebene gegründet hat, um auf dieser Basis mit Erfolg die Wiedergründung des Deutschen Landkreistages am 10.2.1947 zu betreiben.

**2022** wird der Deutsche Landkreistag in Berlin daher ein **Dreifachjubiläum** begehen:

- **150 Jahre Preußische Kreisordnung**
- **100 Jahre Deutscher Landkreistag**
- **75 Jahre Wiederbegründung nach dem Zweiten Weltkrieg.** □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte der  
Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>33</sup> Dazu Henneke (Fn. 2), S. 167.

<sup>34</sup> Dazu Henneke (Fn. 2), S. 245 ff.

# Entwicklung der Kreisaufgaben im langen 19. Jahrhundert bis zum Großen Krieg

## A. Die Situation auf dem Lande in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Die flächendeckend sich über Preußen erstreckenden Kreise waren aufgrund der Trennung von Stadt und Land für die Verwaltung des „platten Landes“ zuständig. Mehr als zwei Drittel der deutschen Erwerbsbevölkerung waren zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Landwirtschaft beschäftigt. Ihr Leben war eintönig, an die Scholle gebunden und warf für die Bauern nur ein sehr bescheidenes Einkommen ab. Gleichwohl war der Agrarsektor der maßgeblichste Wirtschaftszweig, sodass jeder Innovation in der Landwirtschaft für die gesellschaftliche Entwicklung eine zentrale Bedeutung zukam. Bis zur Bauernbefreiung 1807 konnten die unteren Schichten weder ihren Wohnort noch ihren Beruf und ihre Arbeitsstelle frei wählen. Ihr Leben unterlag strengen, von den Grundherren überwachten Regeln.

Chausseen gab es bis zum Ende des 18. Jahrhunderts nur in den Städten, erst während der französischen Herrschaft begann der Ausbau von Chausseen über Land; auch *Stein* ließ zu seiner Zeit in Westfalen Ende des 18. Jahrhunderts eine Überlandstraße errichten. Was unter *Napoleon* begonnen wurde, führte Preußen nach 1815 fort, indem es bereits während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem rasanten Ausbau der Verkehrswege und der Wasserstraßen kam. So machte sich auch *Stein* um die Schiffbarmachung der Ruhr verdient. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts war es den meisten Menschen nicht möglich zu reisen, um andere Städte oder Länder zu sehen. *Matthias von Hellfeld*<sup>1</sup> beschreibt anschaulich:

„Und wenn sie ihre Region doch einmal verlassen konnten, dann traten sie eine beschwerliche Reise an, die sie in Pferdewagen über lehmige Wege von einem Ort zum anderen brachte. Den meisten Menschen wird ein derartiges Vergnügen allerdings verwehrt geblieben sein, weil sie weder das Geld noch das Interesse hatten, ihre heimatliche Umgebung zu verlassen. Reisen aus privaten oder beruflichen Gründen waren höchst selten, Straßen waren weder geteert noch kartographiert. Die Pferdewagen holperten über Kopfsteinpflaster oder lehmige Böden, was das Reisen verlangsamte und zur Strapaze machte.“

Die Kommunikation und Interaktion der Menschen in den Kreisen war also sehr eingeschränkt. Es gab nicht nur keine ausgebauten Verkehrswege, es gab auch kein elektrisches Licht, kein Telefon und natürlich auch keine Eisenbahn. Preußen verwaltete mithin mit den Kreisen auf der unteren Ebene eine rückständige, kaum mobile und wenig technisierte Agrargesell-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

schaft, was dazu führte, dass die Kreisverwaltung in der Regel nur aus dem Landrat, einem Sekretär, einem Boten und einem Ausreiter bestand; daran änderte sich in den meisten Kreisen im Laufe des 19. Jahrhunderts nur wenig, auch wenn in diesem Jahrhundert „die Verwandlung der Welt“ (*Jürgen Osterhammel*) stattfand.



**GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE**

## B. Die Verwandlung der Welt nimmt Fahrt auf

Das Zauberwort des 19. Jahrhunderts hieß Industrialisierung; deren Standorte waren allerdings höchst ungleich über das Land verteilt. Die Industrialisierung machte aus Preußen einen hoch entwickelten, innovativen und stark technisierten Staat bei dramatisch sich auftuenden räumlichen Diskrepanzen. Gab es 1800 weder Straßen noch Eisenbahnen, erstreckte sich 1880 ein Spinnennetz aus 34.000 km Gleisen über das Land, auf denen Menschen ebenso wie Güter und Waren immer schneller transportiert wurden. Auch gab es 1800 keine Hochöfen, während sich 100 Jahre später im ursprünglich platten Land um die Ruhr oder an der Saar gigantisch wachsende – oft kreisfrei gewordene – Städte rund um die Schlote und Zechen bildeten. Aufgrund der Industrialisierung und der zunehmenden Verkehrsverbindungen veränderten sich die Produktionsbedingungen ebenso wie die Familienstrukturen erheblich. Es kam zu einer räumlichen Trennung von Erwerbsarbeit und Haushalt.

Die Bevölkerung wuchs explosionsartig, mit ihr wuchs leider auch die strukturelle Armut und es kam zu erheblichen Binnenwanderungen vom platten Land in die Industriegebiete und zudem zu mehreren Auswanderungswellen vom platten Land insbesondere nach Amerika. Die Fabriken, Hütten und Gruben mit den sie umgebenden, sich rasch ausbreitenden Städten brauchten immer mehr Arbeitskräfte und schufen zugleich weitere Arbeitsplätze für Lehrer, Ärzte, Handelsgeschäfte, Anwälte usw. Trotz der enormen Binnenwanderungen wäre es falsch, von „Landflucht“ zu sprechen, weil auch auf dem platten Land die Bevölkerung absolut gesehen deutlich

zunahm; es fanden dort allerdings bei Weitem nicht alle Nachgeborenen Arbeit. Die Menschen mussten also sehr viel mobiler und flexibler werden als in der Vergangenheit.

Für die Kreise des platten Landes veränderte sich ihr Aufgabenfeld nur in begrenztem Maße, während es in den Industriegebieten zu immer mehr Auskreisungen kam. Es gab aber auch Industriekreise wie Recklinghausen, bei denen es im Verlauf des 19. Jahrhunderts zu einem enormen Aufwuchs an Aufgaben wie an Mitarbeitern kommen sollte.

Der gegliederten preußischen Verwaltung ist es im 19. Jahrhundert insgesamt in beispielhafter Weise gelungen, die Umwälzungen durch die Industrialisierung und bahnbrechende Erfindungen wie die Fotografie 1826, den Elektromotor 1834, den Kunstdünger 1841, den Fernsprecher 1861, den Otto-Motor 1876, die Glühlampe 1879, den Kraftwagen 1886 und Röntgenstrahlen 1895 von Staatsseite zu begleiten, zu steuern und zum Teil durch staatliches Engagement zu fördern. Dabei beschränkte sich die Verwaltung strikt auf das für wesentlich Gehaltene. Während die erste in Deutschland erlassene Einkommensteuer im Jahr 1808 einen Steuertarif zwischen 0,66 v.H. und 20 v.H. vorsah, was unter den gegebenen außergewöhnlichen Umständen als erforderlich angesehen wurde, um den Staatsbankrott abzuwenden<sup>2</sup>, sah die preußische Einkommensteuer von 1891 nur eine Belastung zwischen 0,66 v.H. und 4 v.H. vor. Der Satz bei der Umsatzsteuer belief sich 1916 auf 0,1 v.H. des Warenpreises. Der Staatsanteil erreichte knapp 14 % der Investitionen.

## C. Provinzielle Kreisordnungen und Besteuerungsbefugnis gegenüber Kreiseingesessenen

Ab 1825 kam es sukzessive zur Einführung provinzieller Kreisordnungen. Gutsbesitzer, Städte und Bauernstand wurden zu Kreisständen in den bestehenden landrätlichen Kreisen zusammengefasst. Adliger Stand war nirgends mehr ein Erfordernis zur Ausübung ständiger Rechte. Die fortbestehende ständische Gliederung legte also nicht mehr den Geburtsstand, sondern die Grundbesitzverhältnisse zugrunde. Nach den Freiheitskriegen waren auch Bürgerliche oder neu geadelte Gutsbesitzer als Rittergutsbesitzer Mitglieder der

<sup>1</sup> von *Hellfeld*, *Das lange 19. Jahrhundert*, 2015, S. 16f.

<sup>2</sup> Dazu ausführlich: *Henneke*, *Öffentliches Finanzwesen. Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung*, 2. Aufl. 2000, Rn. 27.



Kreisstände geworden, die dadurch in sozialer Hinsicht ein anderes Gepräge als noch im 18. Jahrhundert erhielten. Die städtischen Abgeordneten repräsentierten den Kapitalbesitz.

Die Kreisordnung für die Rheinprovinzen und Westfalen vom 13.7.1827 hat mit der Einführung von Kreisständen im Westteil Preußens die Struktur der dortigen Kreise verändert, die nun zugleich staatliche und kommunalständische Bezirke wurden. Von kommunaler Selbstverwaltung konnte man aber auch mit den Kreisordnungen ab 1825 noch nicht sprechen, da der Kreistag lediglich die Kreisverwaltung des Landrats in kommunalen Angelegenheiten zu begleiten und zu unterstützen hatte und seine Beschlüsse der Genehmigung der Bezirksregierung bedurften. Seine Hauptaufgabe war die Repartierung der Staatssteuern und Äußerungen zu den von den Staatsbehörden den Kreisangehörigen auferlegten Abgaben und Diensten.

Der Landrat blieb weiterhin staatlicher Beamter und wurde zum „Gegenspieler“ der Kreisstände, die er als landesherrlicher Kommissar einzuberufen und ohne eigenes Stimmrecht als Landrat zu leiten und deren Beschlüsse er als Kommissar im Auftrage der Bezirksregierung auszuführen hatte, ohne in die Kommunalverwaltung eingebunden zu sein. Der Landrat musste allerdings in der Regel dem Stand der ritterlichen Gutsbesitzer entnommen werden, wobei die Kreisstände auch in den westlichen Provinzen ein Präsentationsrecht erhielten. Die Landräte wurden in Westfalen zu drei Viertel und im Rheinland – trotz dessen ausgeprägter städtischer Struktur – immerhin noch zur Hälfte aus dem Adel rekrutiert. Der ausschließlich staatliche Charakter des Landrats erfuhr dadurch eine besondere Betonung, dass er in die neu geschaffene Kategorie der politischen Beamten einbezogen wurde, die jederzeit von der Regierung ohne Begründung und ohne Zustimmung der Stände abberufen werden konnten.<sup>3</sup>

Finanziert wurden die Kreise ursprünglich ausschließlich aus dem staatlichen Etat. Die Kreiskasse war eine staatliche Steuerkasse. 1841 (in Brandenburg, Pommern, Posen, Sachsen und Westfalen) bzw. 1842 (in Schlesien, Ost- und Westpreußen), also zu Beginn der Regierungszeit König *Friedrich Wilhelms IV.* erhielten die Kreisstände die Befugnis zur Besteuerung der Kreiseingesessenen durch Erhebung von Kreisabgaben für gemeinnützige, im Interesse des ganzen Kreises liegende Einrichtungen, wobei über den Aufbringungsmodus im Einzelnen normativ nichts bestimmt war. Es konnten Zuschläge zu allen oder auch nur zur einzelnen Staatssteuern erhoben werden. Für die Rheinprovinz galt diese Befugnis erst ab 1846. Die Kosten der Kreisverwaltung wurden indes weiterhin vom staatlichen Etat getragen.

Im Laufe der Zeit entwickelte sich die Beteiligung der Kreisstände in einzelnen Kreisen immer weiter. So wurde über Förderungen aus dem Meliorationsfonds ebenso entschieden wie über den Straßenbau und 1846 im Kreis Siegen über die erste Wiesenordnung.

Bereits 1831 eröffneten die Stände des Kreises Schleusingen in der Nähe von Suhl die erste Kreissparkasse in Preußen, was mittelfristig schneeballartige Effekte nach sich zog. 1850 wies ein Erlass des Preußischen Landwirtschaftsministers auf die Errichtung von Kreissparkassen und die Gründung von Hebestellen auf dem flachen Land hin. 1854 bezeichnete eine Verfügung der Minister für Inneres und für Handel ausdrücklich den Kreis als geeigneten Bezirk für die Sparkasse, in dem

„die Kreisstände weit eher in der Lage wären, die gesetzlich vorgeschriebene Garantie der Sparkasse zu übernehmen als dies bei den städtischen, namentlich den kleinen Kommunen möglich wäre“.

Deshalb bezeichnete es die Weisung als notwendig, in jedem landrätlichen Kreis mindestens eine Kreissparkasse zu gründen.<sup>4</sup> Von anderen Kreisen wurde 1841 beantragt, im Rahmen der Wohlfahrtspflege den Landarmenfonds von der Regierung zur eigenen Verwaltung zu übernehmen und künftig selbst für ihre Landarmen zu sorgen.

Zu einer organisatorischen Fortentwicklung der überkommenen kurmärkischen Kreisverfassung ist es durch die provinziellen Kreisordnungen und durch die Ausführungsbestimmungen der Regierung nicht gekommen, was unterschiedliche Beurteilungen über die Bedeutung der Kreise in dieser Zeit hervorgerufen hat<sup>5</sup> wie

- abhängige Ständekorporation,
- Ablieferungsstelle für Ortsteuerkassen,
- ausgeprägter junkerlicher Klassengeist.

Der große Sohn Borbys, der 1815 dort geborene *Lorenz von Stein*, arbeitete dagegen bereits seinerzeit<sup>6</sup> heraus, dass mit der wachsenden wirtschaftlichen Unabhängigkeit des kleinen Grundbesitzes das Bedürfnis nach allgemeiner Teilnahme an der Verwaltung entstehen und die Notwendigkeit eintreten konnte, eine Form zu finden, in einem gemeinsamen größeren Körper der Selbstverwaltung zusammenzutreten.

Den dicken Strich unter die Entwicklung der Kreise in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zieht *Georg Christoph von Unruh*<sup>7</sup> zutreffend mit den Worten:

„Noch war es keine Selbstverwaltung mit der verantwortlichen Teilnahme des Staatsbürgertums an der öffentlichen Verwaltung, aber doch ein Ansatz für eine solche Entwicklung.“

## D. Die Folgen der (Hoch-)Industrialisierung für die Kreise

Die aufgezeigte „Verwandlung der Welt“ im 19. Jahrhundert durch die Industrialisierung ging nach der Gründung des Deutschen Reiches 1871 und dem Inkrafttreten der Preußischen Kreisordnung 1872 in die Phase der Hochindustrialisierung insbesondere im Ruhrgebiet, rund um Berlin, in Oberschlesien und an der Saar über. In der Lebensspanne *Otto von Bismarcks* von 1815 – 1898 vollzog sich in Deutschland ein radikaler Umbau von rückständig geprägten Agrarländern zu einem führenden europäischen Industriestaat. Der Reformprozess in Preußen ab 1807, der nach und nach überkommene ständestaatliche Organisationsformen überwand, Geburtsprivilegien abschaffte und dafür auf Freizügigkeit und Bildung setzte, leistete dazu einen erheblichen, gesellschaftliche Kräfte freisetzenden Beitrag<sup>8</sup>.

In den vier Jahrzehnten nach der Reichsgründung versechsfachte sich die industrielle Produktion; die Exporte vervierfachten sich. Die Binnenwanderung nahm noch einmal deutlich zu. Viele Familien verließen die ländlichen Gebiete und siedelten in den Städten der neu entstehenden Ballungszentren. In vielen aufgrund der fortschreitenden Industrialisierung an ihren Rändern immer weiter ins platte Land hinaus wuchernden Städten verzehnfachte sich binnen kurzer Zeit die Einwohnerzahl, was mit einem raschen Anstieg sozialer Probleme einherging<sup>9</sup>.

### I. Auskreisungen und die Aufspaltung in Landkreise und Industriekreise

Während sich das Kreisrecht in Preußen bis zum Ende des Großen Krieges nicht nennenswert veränderte, kam es infolge der (Hoch-)Industrialisierung insbesondere im Ruhrgebiet zu erheblichen kommunalen Umgestaltungen. Aber auch ansonsten wuchsen die Städte zum Teil erheblich, was entsprechend der Regelung in § 4 der Preußischen Kreisordnung zu Auskreisungen führte.

So gab es bei der Kreisbildung in den westlichen Provinzen 1816 mit Münster, Aachen, Köln und Trier nur vier kreisfreie Städte. Die Rangfolge der Einwohnerzahlen der Städte in der Provinz Westfalen lautete damals: Münster 15.000 Einwohner, Minden 6.800 Einwohner, Bielefeld

<sup>3</sup> *Leesch*, Die Verwaltung der Provinz Westfalen 1815 – 1945, Struktur und Organisation, 1993, S. 43, 228 ff.

<sup>4</sup> Dazu näher: *von Unruh*, Der Kreis, 1964, S. 111.

<sup>5</sup> Dazu näher: *von Unruh* (Fn. 4), S. 114 ff.

<sup>6</sup> *Lorenz von Stein*, Verwaltungslehre, Teil 1, 1865, S. 500 ff.

<sup>7</sup> *von Unruh* (Fn. 4), S. 115.

<sup>8</sup> *von Hellfeld* (Fn. 1), S. 157.

<sup>9</sup> *von Hellfeld* (Fn. 1), S. 191 ff.

Abb. 1: Die Kreise in Westfalen – Stand: 1.7.1817



Abb. 2: Die Kreise in Westfalen – Stand: 16.6.1925



Quelle: Die Gebietsentwicklung der Kreise und Gemeinden Westfalens 1817-1967 von Stephanie Reekers (1977)

6.000 Einwohner, Paderborn und Herford jeweils 5.800 Einwohner, Iserlohn 5.200 Einwohner und Soest 5.100 Einwohner. Auch 25 Jahre später wiesen Städte wie Dortmund und Bochum erst 7.600 bzw. 4.300 Einwohner auf.

Seit den 1870er Jahren sollte demgegenüber eine rasante Einwohnerentwicklung rund um Fabriken, Hütten und Gruben einsetzen. Das führte dazu, dass bereits 1861 die Städte Barmen und Elberfeld, die in der Weimarer Republik zu Wuppertal fusionierten, kreisfrei wurden. 1872 kamen Düsseldorf und Crefeld hinzu. Die erste kreisfreie Stadt im Ruhrgebiet wurde 1873 Essen, 1874 gefolgt von Duisburg und 1875 von Dortmund. Im selben Jahr erhielt die Landgemeinde Gelsenkirchen den Status einer Stadt. Auch danach ging es mit den Auskreisungen peu à peu weiter. Es folgten noch im 19. Jahrhundert Bochum (1876), Bielefeld (1878), Hagen (1887), Gelsenkirchen (1896) und Witten (1899). Nach der Jahrhundertwende ging es mit den Auskreisungen weiter. Beispielhaft genannt seien nur Städte, die heute längst ihrerseits eingemeindet sind: Hörde, Buer, Osterfeld, Wanne-Eickel, Watten-scheid und Castrop-Rauxel.

Durch die regionale Konzentration der (Hoch-)Industrialisierung gab es neben der rasant zunehmenden, in das platte Land hinein wuchernden Urbanisierung weiterhin eine mehr oder weniger statische, nach wie vor durch die Landwirtschaft geprägte und dominierte ländliche Welt, die nur indirekt und schwach von der Industrialisierung berührt wurde. In anderen Gebieten führte die Auskreisung von größeren Städten die Kreise auf ländliche und mittelstädtische Strukturen zurück. Aus der in den Westprovinzen 1816 vorgenommenen relativ homogenen Einteilung der Kreise entwickelte sich mithin eine Dreiteilung in kreisfreie Städte, ländliche Kreise und industrialisierte Kreise. Mit anderen Worten wurde genau in dieser Epoche aus dem Kreis der *Landkreis* als dominanter Typus, von dem sich der Industriekreis als Sonderform abhob<sup>10</sup> und aus dem die kreisfreien Städte ausschieden.

## II. Aufgabenentwicklung der Kreise

Während die Aufgaben der kreisfrei gewordenen Städte im Folgenden außer Betracht bleiben, ist die Aufgabenentwicklung der Landkreise und der Industriekreise zwischen der Reichsgründung und dem Großen Krieg näher zu betrachten. Neben den staatlichen Verwaltungsaufgaben war ein

Grundbestand an Aufgaben beiden Kreistypen gemeinsam. Dies gilt etwa für das Armenwesen, die Sparkassen und die Kreisstraßen. Diese wurden geradezu zum Markenzeichen der auch im ländlichen Bereich begrenzt stattfindenden Modernisierung von technischer Infrastruktur und Wirtschaftsförderung. In den Industriekreisen steigerten sich die sozialen, wirtschaftlichen und baulichen Anforderungen an diese Aufgaben besonders. Andere Aufgaben wie die Landwirtschaftsförderung einerseits oder die Industrieförderung andererseits waren demgegenüber vom Typus des Kreises abhängig.

Mit Beginn der (Hoch-)Industrialisierung entwickelten sich die Lebensverhältnisse im Deutschen Reich räumlich immer weiter auseinander. Die Lebensverhältnisse auf dem platten Land traten in einen zunehmenden Gegensatz zum sozialen und politischen Wandel in den Verdichtungsräumen, was von den verantwortlichen politischen Kräften durchaus erkannt und wofür nicht zuletzt mit der Preußischen Kreisordnung von 1872 reagiert wurde.

<sup>10</sup> Wolfgang Hofmann, Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung, in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. III, 1984, S. 578 (626).



Die wachsenden Anforderungen des modernen Industriestaates an die öffentliche Verwaltung machten sich indes nicht nur in den Großstädten und Ballungsgebieten bemerkbar, sondern auch in den Landkreisen etwa durch die Folgen der Bevölkerungsabwanderung junger Familienangehöriger. Dadurch stiegen die gemeindlichen Armenlasten in den davon betroffenen Gebieten beträchtlich an. Auch konnten die Kosten für den Schulbau und die Aufbringung der Lehrergehälter von den kleinen, agrarisch geprägten Gemeinden bei Weitem nicht in dem Maße getragen werden, wie dies bei städtischen Volksschulen der Fall war. Die Folge war ein beachtliches Bildungsgefälle hin zum ländlichen Raum aufgrund dortiger einklassiger Volksschulen, langer und schlechter zu Fuß zurückzulegender Schulwege, aber auch durch die Beschäftigung der Kinder als Hütejungen oder Erntehelfer<sup>11</sup>. Die Landkreise mussten die geringe Verwaltungskraft der kleinen Landgemeinden durch die Übernahme von Leistungen, Gewährung von Zuschüssen und Beratungstätigkeiten immer stärker kompensieren.

In den 50 Jahren zwischen der Ausdehnung Preußens 1867 und 1916 wuchsen die Kompetenzen der Kreise aufgrund des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels erheblich. Das galt nicht nur für das vergrößerte Preußen, sondern auch für die Parallelorganisationen zu den Kreisen in den anderen Staaten des Deutschen Reiches (dazu F.). In dieser Zeit bildete sich eine Angleichung der Verwaltungsorganisation auf überörtlicher Ebene nach dem Vorbild der preußischen Landkreise im Deutschen Reich heraus, die in den Verwaltungsreformen der Weimarer Republik und sodann in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre ihren Abschluss fand. Zugleich gab es in dieser Zeit überall eine für die Kreisentwicklung problematische Tendenz zur sukzessiven Zunahme der kreisfreien Städte.

Kennzeichnend für die Entwicklung der preußischen Kreise wie der Parallelorganisationen in den anderen Staaten des Deutschen Reiches war ihre relative „Sandwich“-Position in einer gestuften öffentlichen Verwaltung zwischen den ländlichen Gemeinden einerseits und den Bezirken andererseits. Insbesondere erfolgte seit 1872 insoweit ein Ausbau der Kreise im Hinblick auf ihre Ergänzungsfunktion gegenüber den wachsenden Anforderungen nicht genügenden Gemeinden des platten Landes.

### 1. Landratsangelegenheiten

Der Landrat, der seit der Einführung der Preußischen Kreisordnung von 1872 erhöhten fachlichen Anforderungen genügen musste, wurde einerseits zu einer selbstständigen Behörde der allgemeinen Landesverwaltung in der Unterstufe und an-

dererseits in die neu errichtete Kreiskommunalverwaltung, die der Kreisausschuss auszuüben hatte, einbezogen<sup>12</sup>. Zu den klassischen überkommenen Aufgaben des Landrats, wie sie bereits zur Zeit *Friedrichs des Großen* bestanden, gehörte auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Mitwirkung in Heeresangelegenheiten, die, soweit sie auf die Unterstützung der Familien von einberufenen Reservisten zielte, Wohlfahrtscharakter hatte, und soweit sie die Versorgung durchziehender Truppen betraf, rein militärische Hilfsfähigkeit war.

Auch wirkten sich die durch die Preußische Kreisordnung veränderten Berufungsvoraussetzungen für das Landratsamt aus. An die Stelle des im Kreis verwurzelten, von den Grundbesitzenden präsentierten Rittergutsbesitzers trat der vom König ernannte staatliche Berufsbeamte, für den sein Amt i.d.R. nur einen Durchgangsposten zu höheren Staatsämtern bedeutete<sup>13</sup>, dem aber nach wie vor kein weiterer Beamter zur Seite stand, sondern dem nur gelegentlich und vorübergehend zur beruflichen Weiterbildung ein Regierungsassessor als Hilfsarbeiter zugeordnet wurde.

#### a) Staatstragende Funktion

Da es in Preußen seit der Zeit des Verfassungskonfliktes um die Heeresvorlage und sodann im neu gegründeten Deutschen Reich zahlreiche innenpolitische Konflikte (bürgerlich-liberale Vereine, Kulturkampf, Sozialistengesetze) gab, bekam die polizeiliche Tätigkeit der Landräte nicht nur als Baupolizei, sondern auch zur Überwachung der „Reichsfeinde“ eine erhöhte und erhebliche Bedeutung. Zu den staatlichen Aufgaben gehörten neben der Funktion als Kreispolizeibehörde etwa die Veranlagung für die Einkommensteuer und die Organisation des Feuerlöschwesens und der Landjägeri. Dabei verhielten sich die Landräte in aller Regel – bei sogleich darzustellender Ausnahme – äußerst staatstragend und königstreu. Für die Verankerung der Selbstverwaltung in der Kreisbevölkerung war es strukturell aufgrund dessen nicht unproblematisch, dass der jederzeit von der Regierung abberufbare Hauptrepräsentant des Kreises so eng mit einer polizeilichen und politischen Verwaltungspraxis verbunden war, die jedenfalls von Teilen der Bevölkerung als diskriminierend abgelehnt wurde<sup>14</sup>.

#### b) „Kanalrebell“

Landräte konnten in Preußen nach der Verfassungsgebung von 1850 auch politisch als Abgeordnete tätig sein, ohne durch Inkompatibilitätsvorschriften daran gehindert zu werden. Von dieser Möglichkeit machten viele Landräte Gebrauch und engagierten sich insbesondere bei den Konservativen. Interessenkonflikte traten

dabei nicht nur beim Kampf um die Preußische Kreisordnung auf, sondern auch beim erbitterten Streit um den in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer wieder erörterten Bau des Mittellandkanals zwischen Rhein und Elbe. Der junge *Wilhelm II.* förderte dieses Projekt aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch als Symbol des technischen Fortschritts nach Kräften. In den preußischen Westprovinzen befürworteten insbesondere die Industriellen das Vorhaben nachdrücklich, um die deutsche Wirtschaft zu stärken. Dagegen befürchteten vor allem die ostelbischen getreideproduzierenden Großgrundbesitzer, dass durch den Kanal billiges amerikanisches Getreide selbst bis in die östlichen Provinzen Preußens transportiert werden konnte, und wollten diese lästige Konkurrenz durch den Kanalbau nicht auch noch fördern. 1899 stimmten die Abgeordneten der Konservativen und des Zentrums, unter ihnen 18 Landräte und zwei Regierungspräsidenten, im preußischen Abgeordnetenhaus daher gegen das Gesetz und die Bewilligung von Geldern für den Kanalbau.

Dieser Widerstand gerade aus konservativen Kreisen empörte den bekanntlich äußerst impulsiven und durchsetzungswilligen *Wilhelm II.*, der das Projekt als Teil seines „persönlichen Regiments“ durchsetzen wollte und dabei auf die Loyalität der Konservativen, vor allem aber der Staatsbeamten, setzte, die zugleich Abgeordnete waren. Zunächst schwebte ihm eine Auflösung des Abgeordnetenhauses und die Entlassung der betreffenden Regierungspräsidenten und Landräte vor. Letztlich beschränkte sich *Wilhelm II.* darauf, die beiden Regierungspräsidenten und die 18 Landräte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen und vom höfischen Leben auszuschließen.

Einige Zeit später wurden die meisten Betroffenen allerdings wiederverwendet und auch befördert. In ihre frühere Funktion als Landrat konnten sie allerdings nicht zurückkehren, sondern wurden in solchen Bereichen der Staatsverwaltung beschäftigt, in denen sie Preußen nicht auch nach außen repräsentieren mussten. Überdies mussten sie ihr Abgeordnetenmandat niederlegen. Dass mit Hilfe des Disziplinarrechts für Beamte die Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats verletzt wurde, focht *Wilhelm II.* nicht an.

In der Folgezeit wurde die Beamtenpolitik in Preußen der Gestalt verschärft, dass die politischen Beamten erneut angewiesen wurden, Regierungspositionen ohne Rücksicht auf die eigene politische Mei-

<sup>11</sup> Hofmann (Fn. 10), S. 578 (621).

<sup>12</sup> Leesch (Fn. 3), S. 43.

<sup>13</sup> Leesch (Fn. 3), S. 44.

<sup>14</sup> Hofmann (Fn. 10), S. 578 (625).

nung zu vertreten. Dieser Vorgang sollte beachtliche Fernwirkungen auf die Gründung eines Landkreisverbandes<sup>15</sup> haben.

## 2. Selbstverwaltungsaufgaben

Auch wenn die Kreise mit der Kreisordnung von 1872 nicht mehr vorrangig landrätliche Verwaltung waren, blieb ihre administrative Tätigkeit weiterhin maßgeblich. Auch zu Beginn des 20. Jahrhunderts dürften die ländlichen Kreise kaum mehr als acht bis zehn Mitarbeiter gehabt haben<sup>16</sup>. Sie hatten i.d.R. weder eigenes Mobiliar- noch Immobilienvermögen. *Eberhard Laux* umschreibt die Aufgabenentwicklung der Landkreise wie folgt<sup>17</sup>:

„Vor 1872 konnten die Kreise selbst außer ihren administrativen Aufgaben kaum eigene Initiativen verfolgen. So sehr viel hat sich dann auch nach der Einführung der Preußischen Kreisordnung 1872 nicht geändert, auch wenn durch die Einrichtung des Kreisausschusses als Verwaltungsbehörde und untere Rechtsmittelinstanz die administrative Tätigkeit kräftig anwuchs und die rechtlichen Grundlagen für die Entwicklung einer Kreiskommunalverwaltung gelegt waren. Noch um die Jahrhundertwende war die Tätigkeit der Kreise im Wesentlichen landrätliche Verwaltung geblieben, beschränkte sich also vorwiegend auf Gebiete der inneren Verwaltung.“

In dem halben Jahrhundert von 1867 bis 1916 erfuhren die Selbstverwaltungsaufgaben in zahlreichen Kreisen allerdings eine überproportionale Steigerung, wengleich sie hinter der Aufgabenexpansion in den sich ausbreitenden Städten noch deutlich zurückblieben, wobei sich die Aufgaben – da es sich um eigengestaltbare Aufgaben handelte – nicht in allen Kreisen gleichmäßig entwickelten, was sowohl mit der unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialstruktur der Kreise als auch mit der unterschiedlichen Finanzkraft und mit verschiedenen administrativen Entwicklungen

zusammenhing. Zwar war den Kreisen seit 1841 das Recht zur Erhebung eigener Kreisabgaben zugewilligt worden; die Kreiseingesessenen wollten aber in der Regel eine allzu starke steuerliche Belastung vermeiden. Seit 1878 flossen den Kreisen staatliche Dotationen zu, die je zur Hälfte nach der Fläche und nach der Bevölkerungszahl ausgereicht wurden<sup>18</sup>. Auch erhielten sie in dieser Zeit einen eigenen Kreisetat und eine eigene Kommunalkasse. Die Dotationen wurden im Allgemeinen zur Kreisentwicklung gut genutzt und gaben den Anstoß für ausgeweitete kommunale Tätigkeiten, um nach besten Kräften strukturverbessernde Maßnahmen durchzuführen<sup>19</sup>.

*Hofmann*<sup>20</sup> charakterisiert das halbe Jahrhundert zwischen 1867 und 1916 zutreffend als „Pionierzeit“, in der sowohl die Land- wie die Industriekreise in einer mehr oder minder raschen Umstrukturierung bei deutlich zunehmenden Geschäften begriffen waren.

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben sind insbesondere fünf expandierende Aufgabenfelder zu nennen, nämlich

- die Verkehrsinfrastruktur,
- das Sparkassenwesen,
- die Versorgung mit Wasser, Strom und Gas,
- die Förderung der Landwirtschaft sowie
- Krankenhäuser und soziale Hilfen.

### a) Verkehrsinfrastruktur

Wie bereits seit Beginn des 19. Jahrhunderts waren die Kreise auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Straßenbau äußerst engagiert. Es erfolgte ein chaosemäßiger Ausbau der Gemeindeverbin-

dungsstraßen mit Schotterbelag, meist mit Sommerwegen und Obstbäumen an den beiden Seiten. Kreiswegebaumeister und Straßenwärter wurden eingestellt. Die Erschließung des Kreisgebiets mit Straßen blieb bis zum Beginn des Großen Krieges die erstrangige Aufgabe der Kreise. Dazu nahm der Ausbau der Kleinbahnen in Ergänzung zu dem spinnenartig wachsenden Netz der Staatsbahnen für viele Kreise eine erhebliche Bedeutung ein. Die Kreise sorgten nicht nur für die rechtlichen Grundlagen und für die Landbeschaffung, sondern betrieben vielfach – insbesondere in agrarischen Provinzen – die Kleinbahnen auch selbst.

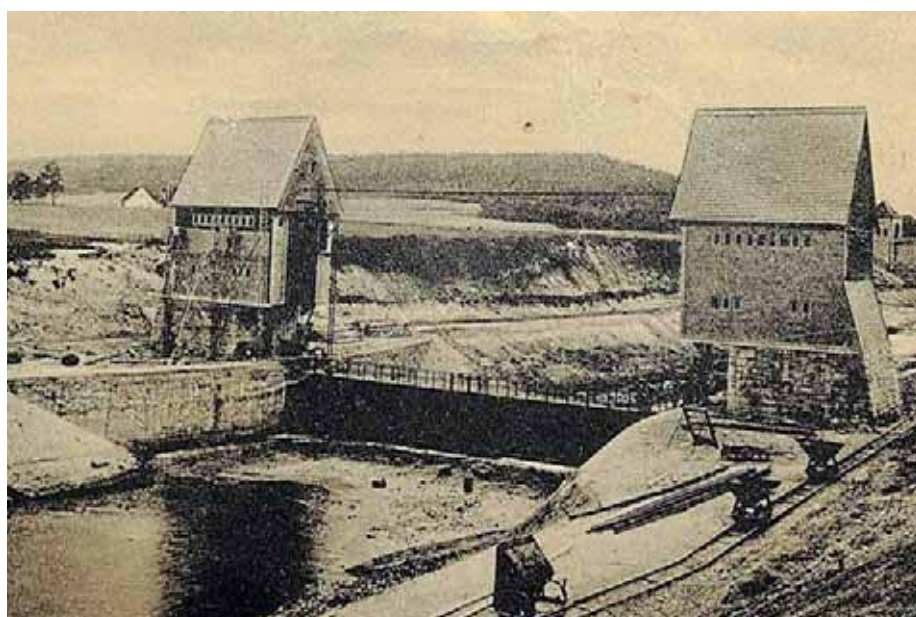
Auch beim Ausbau der Wasserstraßen engagierten sich zahlreiche preußische Industriekreise, besonders prominent bei der Errichtung des Teltow-Kanals und beim Rhein-Herne-Kanal. Agrarisch strukturierte Kreise in den Kernprovinzen Preußens opponierten dagegen – wie dargestellt – heftig gegen den Bau des Mittellandkanals, weil darin Gefahren für die heimische Landwirtschaft erblickt wurden.

### b) Sparkassenwesen

Zur Entwicklung des Sparkassenwesens ist auf die ausführliche Darstellung zur Verfassung und Organisation kommunaler Sparkassen zu verweisen<sup>21</sup>. Das Preußische Reglement vom 12.12.1838, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend, war ein „Jahrhundertgesetz“, da es bis 1932 die einzige allgemeine Rechtsgrundlage des preußischen Sparkassenwesens bleiben sollte und bis in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts galt. Es basierte auf den vier Prinzipien der

- kommunalen Bindung,
- Dekonzentration,
- Hilfe und Fürsorge benachteiligter Bevölkerungskreise sowie
- Gemeinnützigkeit.

Das Reglement führte nach lediglich 19 Neugründungen in den 1840er Jahren in den 1850er Jahren zu über 100 Neugründungen und damit zu einer deutlichen Ausweitung gerade von Kreissparkassen in der Fläche. Aber auch danach gab es weitere Gründungswellen. Das Sparkassenwesen hatte seine sachliche Grundlage im allgemeinen öffentlichen Fürsorgewesen der Kommunen. Die Sparkassen wurden so



Diese historische Aufnahme des Mittellandkanals entstand zur Zeit des Kanalneubaus.  
Quelle: Heimatsammlung Riesenbeck, Jörg Echelmeyer

<sup>15</sup> Dazu *Henneke*, Der Landkreis 2016, Heft 8/9.

<sup>16</sup> *Laux*, Der Landkreis 1989, 376 (377).

<sup>17</sup> *Laux*, Der Landkreis 1989, 376 (376 f.).

<sup>18</sup> *Leesch* (Fn. 3), S. 234; *von Unruh*, Die normative Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Jeserich/Pohl/von Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band III, 1984, S. 560 (568).

<sup>19</sup> *von Unruh* (Fn. 187), S. 560 (568).

<sup>20</sup> *Hofmann* (Fn. 10), S. 578 (635).

<sup>21</sup> *Henneke*, Kommunale Sparkassen, Verfassung und Organisation, 2009, S. 16 ff.



für den Mittelstand und die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise zu Instituten für sichere Sparmöglichkeiten, wobei der Grundsatz der Einlagensicherheit oberste Richtschnur für die Geschäftspolitik der Sparkassen, denen jegliche Selbstständigkeit als Rechtssubjekt fehlte, war. Sparkassen wurden aber auch immer stärker kreditgewährende Institute. Mit der Einführung des Giroverkehrs 1909 wurden die Sparkassen aus ihrer „Atomisierung“ gelöst und über gegründete Girozentralen miteinander verbunden, wodurch sich ihre Leistungsfähigkeit und geschäftliche Flexibilität erheblich erhöhte.

## c) Versorgung mit Wasser, Strom und Gas

Johannes Popitz' Begriff des „kanalisierten Einwohners“, mit dem noch heute in den meisten Finanzausgleichsgesetzen der Flächenländer die Einwohnerveredelung mit wachsender Stadtgröße gerechtfertigt wird, hatte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts durchaus seine Berechtigung. Während die städtische Kommunalwirtschaft stark expandierte, hielt man sich in den Kreisen weitestgehend zurück. Brunnen und Sickergruben waren seinerzeit bis weit ins 20. Jahrhundert vorherrschend, genauso wie Öllampen und Ofenfeuerung.

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts engagierten sich die Kreise aber immer stärker in der Elektrifizierung insbesondere des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, aber auch des platten Landes. Überlandwerke wurden ebenso errichtet wie das Elektrizitätswerk Westfalen AG (EW), die spätere VEW-GmbH, die mit 31 Kreisen ausschließlich kommunale Träger hatte. Auch beteiligten sich viele Kreise an der RWE-AG, die 1898 als Stadtwerk in Essen gegründet worden war. Die Versorgung des flachen Landes mit Energie galt in den Kreisen Mitte der 1920er Jahre bereits als erreicht, was ohne die Aktivitäten der Kreise seit der Jahrhundertwende nicht bewältigt worden wäre.

## d) Landwirtschaftsförderung

Traditionell war die Landwirtschaft in den Kreisen der wichtigste Wirtschaftszweig, der mit der Herausbildung der *Land*-Kreise in Abgrenzung zu den Industriekreisen bei Auskreisung der großen Städte im Zeitalter der (Hoch-)Industrialisierung ein noch stärkeres Profil gewann, da sich die Landwirtschaft gegenüber neuen Wirtschaftszweigen behaupten und selbst rationeller arbeiten musste. Die Perspektiven in der Landwirtschaft hatten sich im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts durch verstärkte ausländische Konkurrenz und den Sog der industrialisierten Gebiete deutlich verschlechtert, da es zur Abwanderung von Arbeitskräften und zu einer damit einhergehenden Tendenz zur Hebung des Lohn-



Obstbaumallee in Brandenburg.

niveaus wie zu sozialpolitischen „Belastungen“ kam.

Da viele Landräte der Landwirtschaft durch ihre Herkunft persönlich eng verbunden waren, versuchten die meisten Kreise, die landwirtschaftlichen Betriebe auf vielfältige Weise zu unterstützen. So wurden oft Zuschüsse zu Maßnahmen gewährt, die der Melioration des Bodens und der Verbesserung der Produktionsmethoden dienten. Auch wurden Viehversicherungen gefördert, kostenlose Viehimpfungen durchgeführt und das Körwesen unterstützt und gefördert. Zudem wurden Kreisfeldbahnen errichtet, die Ödlandkultivierung subventioniert und Wiesenbaumeister eingestellt.

## e) Krankenhäuser und soziale Hilfen

Die Armenpflege war in Preußen im 19. Jahrhundert Sache der Gemeinden. Im Gesundheitswesen hatten die Landräte die dem staatlichen Medizinalkolleg unterstehenden Kreisphysici und Kreischirurgen zu unterstützen. In einzelnen dicht bevölkerten Kreisen wurden zudem etwa ab 1910 auf freiwilliger Basis erste Kreiskommunalärzte als Schularzt, Tuberkulosefürsorgearzt, Zahnarzt und für die Säuglingspflege eingestellt. Den Anstoß zur Errichtung von Krankenhäusern im Kreis gab das Krankenversicherungsgesetz von 1883. Beim Krankenhausbau gingen die ländlichen Kreise voran, während in verstädterten Gebieten vorrangig die Stadtgemeinden als Träger fungierten.

Soziale Hilfen durch die Kreise entwickelten sich erst im 20. Jahrhundert, wurden dann aber schnell kreisaufgabenprägend. Im Jugendpflegeerlass vom 18.1.1911 wurden Maßnahmen zur Gemüts- und Charakterbildung der Jugendlichen empfohlen, da die Veränderung der Erwerbsverhältnisse das leibliche und sittliche Ge-

deihen der heranwachsenden Jugend aufs Schwerste gefährdete<sup>22</sup>.

## III. Entwicklung der Kreisverwaltungsstruktur

Im gesamten „langen“ 19. Jahrhundert bis zum Großen Krieg war der Landrat die Zentralfigur des Kreisgeschehens. Bei ihm lagen die Aufgaben der Staatsverwaltung. Er war in einer kleinen Verwaltung der einzige hauptamtliche Repräsentant des höheren Dienstes wie der höheren Stände. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, spätestens aber nach Inkrafttreten der Kreisordnung von 1872, fand ein Wandel im Amtscharakter vom Ständevertreter und Repräsentanten kreiseingesessener Gutsbesitzer zum kreisfremden, bürgerlichen, verwaltungsjuristisch geschulten Vertreter des Zentralstaates statt. Während die eingesessenen ständischen Vertreter nur ein geringes Interesse an Versetzung und Aufstieg hatten, strebten die Landräte neuen Typs bei sich verkürzenden Amtszeiten in andere, besser dotierte Ämter. Die Kreisbereisung durch den Landrat mit Kutscher, Pferd und Wagen war bei dem starken Akzent auf überwachenden, anregenden und vermittelnden Aufgaben eine charakteristische Landratstätigkeit in dieser Epoche, wobei es im Laufe der Zeit in Richtung Jahrhundertwende und darüber hinaus zu einer sichtbaren Bürokratisierung kam, sodass das unmittelbar sichtbare Handeln des Landrates notwendigerweise zugunsten der Anleitung von Personal zurücktreten musste<sup>23</sup>.

Auch nach Inkrafttreten der Kreisordnungen von 1872 dominierten in den Kreisgremien weiterhin die ländlichen, insbe-

<sup>22</sup> Laux, in: Hundert Jahre Kreisordnung in Nordrhein-Westfalen, 1988, S. 121 (139 f.).

<sup>23</sup> Hofmann (Fn. 10), S. 578 (638).

sondere die Großgrundbesitzer. Der Kreistag wurde höchstens zweimal im Jahr einberufen. Das wichtigste Organ war der Kreisausschuss, dem die Ernennung von Beamten, die Kommunalaufsicht, die Armenpolizei und die Wegepolizei als zentrale Aufgaben ebenso oblagen wie in den Industriekreisen die Erteilung von Genehmigungen für die Ansiedlung von Fabriken mit Folgeproblemen für die Umwelt. Diese Konstruktion garantierte mithin durch die Bündelung kommunaler und staatlicher Aufgaben beim Kreis die Verwirklichung des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung<sup>24</sup>:

#### IV. Bewertungen durch die Historiker Werner Conze und Thomas Nipperdey

In seinem Festvortrag: „50 Jahre Deutscher Landkreistag“ bilanzierte *Werner Conze*<sup>25</sup> wie folgt:

„Die Neuerungen der Kreisordnung 1872 ermöglichten bis zu einem gewissen Grade die notwendige Anpassungsfähigkeit der Kreisverwaltungen an die Wandlungen der entstehenden industriellen Gesellschaft. Es war bezeichnend, dass in den Jahrzehnten bis zum Ersten Weltkrieg in beiderseitigem Interesse vom Staat und Gutsbesitzern, die sich entlasten wollten, nur noch qualifizierte Verwaltungsjuristen Landräte wurden, die vom König ernannt werden konnten, auch wenn sie nicht kreiseingesessen waren. *Bismarck*, der sich zeitweilig für die überlieferte Mittlerstellung des Landrats zwischen König und Kreisbevölkerung eingesetzt hatte, bedauerte in seinen ‚Gedanken und Erinnerungen‘ die zunehmende ‚Bürokratisierung‘ des Landratspostens. Wie nützlich und wohltätig sei diese Institution vor 1872 gewesen. ‚Seitdem ist der Landrat ein reiner Regierungsbeamter geworden, seine Stellung ein Durchgangsposten für weitere Beförderung im Staatsdienste, eine Erleichterung der Wahl zum Abgeordneten‘, wobei hinzuzufügen wäre: der Konservativen Parteien.

*Bismarck* hing einer alten, bewährten, aber doch überfälligen Erscheinungsform nach. Die Modernisierung war längst fällig gewesen. Sie wurde aber in der Praxis dadurch zum Teil wieder rückgängig gemacht, dass vor 1914 die Landräte fast ausschließlich die dem späten Kaiserreich eigentümlichen Qualifikationen gesellschaftlicher und gesinnungsmäßiger Art haben mussten, die praktisch Vorbedingung für die Karriere im höheren Verwaltungsdienst waren. Der Landrat, der seit den 50er Jahren in der Stellung eines sog. politischen Beamten war, hatte in aller Regel konservativ zu sein.

Die von den konservativen Landräten im Zusammenwirken der Selbstverwaltungsorgane des Kreistages und des Kreisausschusses verwalteten Kreise haben aufgrund einer gewissenhaften Verwaltung im Maße des finanziell Möglichen einen guten Aufschwung genommen. Auf der anderen Seite waren sie der Gefahr unterworfen, durch konservativ-agrarische Interessenpolitik und infolge der verbreiteten Fremdheit der adlig-konservativen Führungsschicht gegenüber der modernen industriellen Bewegung in ihrer Entwicklung beeinträchtigt zu werden. Starke Spannungen haben sich daraus ergeben. Die Angemessenheit der preußischen Kreise an den

Wirtschafts- und Gesellschaftswandel in den Jahrzehnten der großen Industrialisierung ist also nicht befriedigend gewesen, wenn sich auch die Preußen eigentümliche Verknüpfung von staats- und selbsttätiger Kommunalverwaltung im Kreis nach wie vor bewährte.“

*Thomas Nipperdey* führte in seiner großen, zweibändigen *Deutschen Geschichte* von 1866 bis 1918<sup>26</sup> u. a. aus:

„Die Kreise hatten kleine Verwaltungen mit wenigen höheren Beamten, publikumsnah, mit dem weithin sichtbaren Landrat an der Spitze. Der Landrat war für den Normalbürger der Vertreter des Staates in allen politischen, polizeilichen, administrativen Dingen. Der Staat reichte bis zum Landrat. Die Aufgaben der Kreise nahmen zu, nicht in dem Maße wie in den Städten, aber doch erheblich.

Das Amt des Landrates war in Preußen besonders ausgeprägt, er war politischer Beamter, war grundsätzlich zur Vertretung der Regierungspolitik verpflichtet, war Repräsentant der hierarchisch autoritären, der obrigkeitlichen Verwaltung, ja der eigentlichen Macht und Herrschaft. Seit 1872 war er endgültig ernannter Staatsbeamter, nicht mehr von adlig beherrschten Kreisständen vorgeschlagener Kreisvertreter. Diese Verstaatlichung des Amtes war sowohl bürokratisch wie liberal motiviert gewesen. Sie führte zu einer gewissen Entfeudalisierung des Amtes sowie, als die Verwaltungsaufgaben zunahmen und mehr Kompetenz erforderlich war, zu seiner Professionalisierung. Trotz seiner Professionalisierung blieb aber der Anteil des Adels unter den Landräten hoch, das entsprach der preußischen Beamtenpolitik, zumal bei der Besetzung von selbständigen Exekutivpositionen, deren Inhaber im Licht der Öffentlichkeit agierten. Die Landräte sollten konservativ sein, der Adel war konservativ. Der politische Führungsanspruch des Adels machte sich gerade bei diesen Positionen, die zugleich Ausgangsbasis für alle höheren Exekutivämter waren, geltend. Die vermutete Fähigkeit zur sozialen Repräsentation und der bei schmalen Gehältern notwendige finanzielle Rückhalt waren andere Gründe zur Bevorzugung des Adels. Bürger, die Landräte wurden, mussten sich über Leistungen hinaus durch Herkunft aus ‚guten‘ (zuverlässigen) Familien und staatsloyal-konservative und ‚stramme‘ Gesinnung auszeichnen. Auch die Vorbereitung von künftigen Landräten als Assessoren in Landratsämtern diente der Einübung in den notwendigen konservativ-autoritären ‚Stil‘.

Die Landräte waren zunächst die entschiedenen Vertreter im staatlichen Kampf gegen Reichsfeinde und Umsturz, gegen Katholiken und Linksliberale zuerst, gegen Sozialdemokraten und Polen sodann. Die Landräte waren zum großen Teil nicht einfach staatsloyal, sondern partei-konservativ, mit dem altpreußischen Machtestablishment auf dem Lande wie in der Zentrale verbunden. Im Osten blieb der sozialfamiliäre Zusammenhalt so vieler Landräte mit dem Landadel erhalten. Das spielte z. B. bei der Kontrolle der Selbstveranlagung der Großgrundbesitzer zur Einkommensteuer und in zahllosen anderen Fragen eine ganz reale Rolle. Staatliche und feudale Herrschaft auf dem Lande stützten sich in Ostelbien auch weiterhin gegenseitig.

Die Landkreise im Umland von Berlin sind berühmte Beispiele für große Verwaltungstalente und Modernisierer unter den Landräten. Aber auch sonst wird man – trotz der konservativen Überhänge – seit der Professionalisierung von

einer effektiven, initiativen, einigermaßen sachgerechten und einigermaßen wohlmeinenden Verwaltung, nicht von unerträglichen Kleindespotten, Faulpelzen und Versagern, sprechen dürfen.

Die preußische Kreisverwaltung hatte noch eine andere Seite, das waren die Elemente der Selbstverwaltung. Auf dem Dorf drang spät und langsam die Leistungsverwaltung vor. Über der Selbstverwaltung der Gemeinden gab es eine solche höherer regionaler Gebietskörperschaften. Das waren freiwillig seltsame Mischgebilde. *Gneist* glaubte mit realistischem Blick, die Selbstverwaltung auf dem platten Land in Ostelbien eher über die Kreise als über die viel zu schwachen Dörfer durchsetzen zu können: Die neuen Aufgaben der Sozial- und Wirtschaftsverwaltung schienen ihm bei den Kreisen besser aufgehoben. 1872 wurde in Preußen die Kreisordnung entsprechend gefasst.

Generell erwies sich der Landrat im Kreisausschuss den Ehrenamtlichen überlegen, als Vertreter der Staatsautorität, aufgrund seiner sozialen Stellung und – je stärker die Geschäfte wuchsen – weil seine professionelle Sachkompetenz überlegen war. Das Ehrenamt wurde altmodisch, die Ungleichheit von Staat und Gesellschaft war durch die *Gneistsche* Versöhnungssynthese nicht aufzuheben. Insoweit ist die kommunale Selbstverwaltung auf Kreisebene schwach geblieben, war ein Misserfolg; sie hat die ostelbischen Herrschaftsverhältnisse auf dem Lande nicht aufgehoben. Wenn das gesagt ist, muss man freilich auch die veränderte Wirkung sehen: Die Selbstverwaltungselemente haben eine wesentliche Kontrollfunktion installiert; das führte zu größerer Transparenz der staatlichen Maßnahmen, zum Begründungszwang (und damit zu mehr Rationalität als Willkür) und über die Verwaltungsgerichts-funktion zu einer – relativen – Stärkung der Bürgerposition.

Die Kreisordnung von 1872 war ein Produkt der liberal-konservativen Zusammenarbeit auch in Preußen. Der hochkonservative Widerstand richtete sich gegen den Verlust der adligen Übermacht in den Kreistagen und gegen die Entfeudalisierung des Landratsamtes, gegen das Mehr an Staat und das Mehr an nicht-feudaler Selbstverwaltung. Dass die konservative Machtstellung auf dem Lande dann doch erhalten blieb, etwa auch durch die ökonomische Solidarisierung von Junkern und Bauern, war damals noch nicht vorauszusehen.

Auch wo das ostelbische Problem der Gutsherrschaft nicht bestand, auch wo die Betonung der Staatsautorität weniger ausgeprägt war als in Preußen, haben Ansätze zur Selbstverwaltung auf Kreisebene auf Dauer kaum andere Ergebnisse erzielt. Insoweit muss man auch von einer Überstrapazierung der Idee der Selbstverwaltung sprechen.“

#### E. Kreisaufgaben im Großen Krieg

Nach den Schüssen von Sarajevo am 28.6.1914 und der Juli-Krise begann am 28.7.1914 der Große Krieg, der sich nach anfänglichen raschen Geländegewinnen schnell in einen zermürbenden Stellungs-

<sup>24</sup> Hofmann (Fn. 10), S. 578 (634 ff.).

<sup>25</sup> Conze, *Der Landkreis* 1966, 226 (226).

<sup>26</sup> *Thomas Nipperdey*, *Deutsche Geschichte* 1866 bis 1918, Band II, *Machtstaat vor der Demokratie*, 1993, S. 115 ff.



krieg verwandelte und im Februar 1916 für mehr als ein halbes Jahr in die „Hölle von Verdun“ geriet. Im Verlauf dieses vier Jahre und drei Monate währenden Krieges traten die Kreise als Verwaltungsraum und als Körperschaft zum ersten Male umfassend in die Fürsorge und Wohlfahrt für die kreis-eingesessene Bevölkerung ein. Die Kreise hatten für die Unterstützung bedürftiger Familien der in den Dienst eingetretenen Soldaten zu sorgen, waren für die Kriegsopferversorgung zuständig und waren Lieferungsverbände. Sie hatten die Versorgung der Bevölkerung mit Gegenständen des täglichen Bedarfs sicherzustellen. In ländlichen Gebieten dominierten die Ablieferungspflichten, während in den Industriekreisen die Getreide-, Fleisch-, Fett-, Kartoffel-, Obst- und Gemüsebewirtschaftung in eigener Regie eingerichtet werden musste.

Aus den bestehenden sozialen Notständen heraus ging die Gründung der Kreiswohlfahrtsämter hervor. So zynisch es klingen mag: Mit dem Großen Krieg erhielten die Kreise das sodann fortbestehende Gepräge, Sozial- und Gesundheitsaufgaben in den Mittelpunkt ihrer Betätigung zu stellen<sup>27</sup>.

## F. Kreisentwicklung in den anderen deutschen Ländern

Im Jahre 1916 gab es in Preußen 487 Landkreise; nach dem Friedensvertrag von Versailles waren es noch 421 mit durchschnittlich 50.000 Einwohnern auf 700 qkm Fläche. In den größeren Ländern des Deutschen Reiches gab es i.d.R. Parallelstrukturen zu den preußischen Kreisen. Zu den kleinen Ländern führt *Kurt Jeserich*<sup>28</sup> zutreffend aus:

„In den außerpreußischen Ländern bestand ein Grund, der überhaupt der Herausbildung eines dem preußischen Landkreise ähnlichen Gemeindeverbandes hinderlich war. Es ist selbstverständlich, dass ein verhältnismäßig kleines Land gezwungen ist, viele Aufgaben selbst wahrzunehmen, wenn seine eigene Tätigkeit nicht geradezu bedeutungslos werden soll. Hier bleibt zwischen Staatsverwaltung und örtlicher Gemeindeverwaltung zu wenig Raum, als dass sich ein Landkreis hätte entwickeln können. Dieser Grund wirkte in allen außerpreußischen Ländern mit Ausnahme von Württemberg, wo wiederum die besondere wirtschaftliche Struktur die Entwicklung des Landkreisgedankens begünstigte, der Herausbildung der Landkreise als mit reichem kommunalem Leben ausgefüllten staatlichen Verwaltungsbezirken entgegen. Thüringen und Mecklenburg sind für die Vielgestaltigkeit der Verwaltungsgeschichte bezeichnende Beispiele. In Thüringen waren vor 1920 noch nicht einmal Ansätze einer Landkreisorganisation vorhanden. In Mecklenburg gelang der Ausgleich zwischen Zentralgewalt und ständischem Anspruch im Gegensatz zu Preußen nicht und das Überwuchern der Stände führte zu einem staats- und verwaltungsrechtlichen Kuriosum bis in die jüngste Zeit.“

In Württemberg gab es 65 staatliche, von 1810 bis 1938 im Wesentlichen unverän-

derte Oberämter, an deren Spitze ein staatlich eingesetzter Oberamtmann stand und die mit der aus Gemeindevertretern gebildeten Amtskörperschaft über eine gemeindeverbandsähnliche, lange Zeit schwach entwickelte, am Ende des 19. Jahrhunderts jedoch gestärkte Selbstverwaltung verfügten<sup>29</sup>. Die Bezeichnung „Landrat“ für den Oberamtmann sollte 1928, die Bezeichnungen „Kreis“ für das Oberamt und „Kreisverband“ für die Amtskörperschaften sollte 1934 eingeführt werden.

In Bayern bestanden 164 staatliche Bezirke mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern und einem Bezirksoberamtmann an der Spitze. Selbstverwaltung gab es dort bis zum Gesetz über die Selbstverwaltung vom 22.5.1919<sup>30</sup> nicht.

Baden war das einzige Land, das sogar bis 1939 nicht über Landkreise im eigentlichen Sinne verfügte.

Sachsen hatte 28 Amtshauptmannschaften mit einem staatlichen Amtshauptmann an der Spitze, in denen die Gemeinden zu Bezirksverbänden zusammengeschlossen waren. Sie sollten erst nach dem Großen Krieg als Selbstverwaltungskörper sichtbar in Erscheinung treten<sup>31</sup>.

In Hessen bestanden 14 Landkreise mit einem von der Landesregierung ernannten Kreisdirektor an der Spitze. Sie waren untere staatliche Verwaltungsbehörden und Selbstverwaltungskörperschaften und verfügten als Ausdruck ihrer Eigenständigkeit bereits seit 1870 über eine Kreiskasse. Neben dem Straßen- und Wegebau standen freiwillig übernommene Fürsorgeaufgaben im Zentrum ihrer Tätigkeit. Die Kreistagsabgeordneten wurden von den Kreisangehörigen gewählt. Dem Kreisdirektor stand ein gewählter Kreisausschuss zur Seite, der – wie auch in Preußen – das Verwaltungsgericht erster Instanz bildete. In Hessen blieben auch die größeren Städte kreisangehörig, was sich insbesondere bei der Ernährungssicherung im Großen Krieg bewährte. Hier gelang es durch die einheitliche Verwaltung, auch die Städte ausreichend mit Lebensmitteln zu versorgen<sup>32</sup>. *Georg Christoph von Unruh*<sup>33</sup> bilanziert treffend:

„Die Erkenntnis von den gemeinsamen Belangen von Stadt und Land hat die hessischen Kreise geformt. Durch ihre Stadt und Land umfassende Organisation haben die hessischen Kreise im Zeitalter der Industrialisierung einen wesentlichen Beitrag zur Fortentwicklung kantonaler Verwaltungsgrundsätze in Deutschland geleistet.“

In Braunschweig gab es sechs Kreise mit einem Kreisdirektor als Staatsbeamten an der Spitze<sup>34</sup>.

In Oldenburg gab es 12 Ämter mit einem Amtshauptmann als Staatsbeamten an der Spitze, dazu zwei besondere Kommunalverbände in den Landesteilen Lübeck und Birkenfeld.

Den fünf anhaltischen Kreisen stand seit 1870 das Recht der Selbstverwaltung zu. An der Spitze stand der staatlich eingesetzte Kreisdirektor<sup>35</sup>.

Die beiden schaumburg-lippischen Kreise Stadthagen und Bückeburg hatten eine der preußischen angeglichene Kreisverfassung.

Schließlich wurde auch in Bremen für das Landgebiet mit Wirkung ab 1.1.1879 ein „Kreis zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer juristischen Person“ gebildet<sup>36</sup>, wobei die Einwohner den Kreistag wählten, in dem der Landherr als der für das Landgebiet zuständige Senator den Vorsitz führte. Auch hier wurde ein Kreisausschuss gewählt. Hinzuzufügen ist, dass der Landkreis Bremen am 20.9.1945 aufgehoben und mit der Stadt vereinigt wurde, obwohl sich die Institution des Bremer Landkreises und seine Zusammenarbeit mit der Großstadt in jeder Hinsicht bewährt hatte. Grund für die Aufhebung war die im Sommer 1945 in Bremen aufgetretene Befürchtung, dass durch die Bildung der Besatzungszonen der alte Freistaat aufgelöst werden könnte, da die Amerikaner zunächst lediglich an den beiden Häfen Bremen und Bremerhaven als Enklaven in der britischen Zone interessiert waren. Bremen wollte mit der Zusammenführung von Stadt und Landkreis verhindern, dass der Landkreis Bremen innerhalb der britischen Besatzungszone entweder dem Land Oldenburg oder dem Land Hannover bzw. dem später gebildeten Land Niedersachsen zugeschlagen wurde<sup>37</sup>. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte der  
Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>27</sup> Laux, Der Landkreis 1989, 376 (377).

<sup>28</sup> Jeserich, Die deutschen Landkreise, 1937, S. XVI ff.

<sup>29</sup> Dazu näher von Unruh (Fn. 4), S. 147 ff.

<sup>30</sup> BayGVOBl., 239; dazu von Unruh (Fn. 4), S. 155 f.

<sup>31</sup> Dazu näher von Unruh (Fn. 4), S. 162.

<sup>32</sup> von Unruh (Fn. 4), S. 161.

<sup>33</sup> von Unruh (Fn. 4), S. 162.

<sup>34</sup> von Unruh (Fn. 4), S. 160.

<sup>35</sup> von Unruh (Fn. 4), S. 163.

<sup>36</sup> Dazu ausf.: von Unruh (Fn. 4), S. 164 ff.

<sup>37</sup> von Unruh (Fn. 4), S. 169.

## 100 Jahre Landkreistag – ein Rückblick zum Jubiläum

„Euer Majestät meldet der Verband der Preußischen Landkreise alleruntertänigst seine Begründung. Die Mehrzahl der preußischen Bevölkerung und in ihr alle schaffenden Stände und Landes-teile umfassend, weiß der Verband sich Dol-metsch aller Preußenherzen mit dem Gelöbniß: Je heißer der Kampf und je schwerer die Last, desto zäher der Mut und desto fester die Treue.

Euer Majestät Führung in der Schicksalsstunde des Vaterlandes in alter Preußentreue unentwegt folgend, ist der Verband mit dem ganzen Volk einig in der Zuversicht, dass der schweren Ge-genwart der endgültige Sieg und mit ihm eine gesicherte und glänzende Zukunft des deutschen Vaterlandes unter Euer Majestät folgen wird.“

Dieses Huldigungstelegramm schickte der soeben neu gegründete Verband der preußischen Landkreise aus dem preußischen Landtag an den Kaiser – der erst vier Monate später antworten sollte und seinen Dank für die zugesicherte Unterstützung an den Verband der preußischen Land- nicht -Kreise, sondern Landkirche richten sollte.



Organist und Pianist Tobias Scheetz.

So ging es los am 8. September 1916 – und wenn wir diese Jubiläumsveranstaltung heute, 100 Jahre später mit *Ludwig Uhlands*: ‚Ich hatt‘ einen Kameraden‘ eingeleitet haben, geschah dies aus gutem Grund: Im September 1916 befanden wir uns genau in der Mitte des Großen Krieges. Die Schlacht von Verdun tobte seit dem 21. Februar. Von Juli bis September 1916 kam die Schlacht an der Somme mit 1,2 Mio. Toten und Verletzten hinzu. ‚Ich hatt‘ einen Kameraden‘ war aus traurigem Anlass das Lied des Jahres 1916, das zugleich aber auch Trost zu spenden vermochte.

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Die deutschen Soldaten waren seit zwei Jahren im Stellungskrieg im Felde, in der Ernte im viel zu kalten Sommer 1916 aber nicht auf dem Feld; es kam zu einer fürchterlichen Missernte, der Steckrübenwinter 1916/17 in einem äußerst kalten Winter stand bevor und die Versorgung der frierenden Bevölkerung war nicht gesichert.



Wie bereits bei der Gründung des Deutschen Städtetages 1905 bestand auch bei der Gründung des Verbandes der Preußischen Landkreise 1916 der konkrete **Gründungsanlass** in der **Ernährungssi-cherung** der jeweils vertretenen Bevölke-rung. Ging es 1905 um die Fleischversor-gung der deutschen Städte, war für die Gründung des Landkreistages die strikte Lebensmittelrationierung und -bewirt-schaftung im Großen Krieg der Auslöser.



**GESCHICHTE  
DER  
DEUTSCHEN  
LANDKREISE**

Der Deutsche Städtetag hatte bei und seit seiner Gründung 1905 zielgerichtet eine spezifische Interessenvertretung großstädtischer Belange zum Ziel. Die Gründung des Landkreistages stellte sich als Schaffung eines bewussten Gegengewichts zum Städtetag dar, weil sich dieser in der Kriegs-wirtschaft zugunsten seiner Mitglieder als übermächtig erwies.

Drei – zeitweilig sogar vier – hauptamtlich geführte kommunale Spitzenverbände haben also in Deutschland zwischen dem Kaiserreich und heute eine nur vom gleich-geschalteten Deutschen Gemeindetag als Einheitsverband von 1933 bis 1945 unterbrochene Tradition. Dass darin keine Zer-splitterung oder Schwächung der Vertretung kommunaler Belange liegt, hat Bundesinnenminister *Thomas de Maizière* am 24.5.2016 in Berlin auf der gegenüberlie-genden Seite des Gendarmenmarktes wie folgt auf den Punkt gebracht:

„Die Lage der Städte ist unterschiedlich. Nicht immer gibt es mit dem Städte- und Gemeinde-bund oder dem Landkreistag gemeinsame Positionen. Aber das gehört dazu. Es gibt **keine Entscheidungen ohne Zielkonflikte** und es gibt keine Politik ohne divergierende Interessen. Entscheidungen des Bundes für die Kommunen

sind jedenfalls auch das Ergebnis beharrlicher Verbandsarbeit.“

Die Landräte lehnten noch zu Beginn des Großen Krieges Überlegungen zu einem Zusammenschluss der Landkreise ent-schieden ab. An der Spitze der preußi-schen Kreise stand der Landrat, der vom König ernannt wurde und in seiner staat-lichen Funktion Kreispolizeibehörde und für die Veranlagung der Einkommensteuer und auch die Organisation der Landjägerei zuständig war. Ernennungsvoraussetzung war die Befähigung zum höheren Verwal-tungs- oder Justizdienst. 1852 war bereits geregelt worden, dass Landräte jederzeit in den Ruhestand versetzt werden durften. Nicht nur deshalb verhielten sich die Land-räte in der Regierungszeit *Wilhelms I.* und *Wilhelms II.* in aller Regel **staatstragend und königstreu** – mit Ausnahme der sog. Kanalrebellin, also den 18 Landräten, die 1899 im Preußischen Abgeordnetenhaus gegen den Bau des Mittellandkanals ge-stimmt hatten und vom darüber empörten *Wilhelm II.* daraufhin als Landräte in den Ruhestand versetzt worden waren. Nicht zuletzt eingedenk dieser Erfahrung hielten die Landräte als die maßgeblichen Kreis-repräsentanten eine Verbandsgründung für unvereinbar mit ihrer Stellung als – jederzeit abberufbares – Organ der Staats-regierung, das primär dem König und des-sen Regierung verpflichtet war, während eine Interessenvertretung der Kreise in de-ren eigenen Anliegen und Zielsetzungen zumindest teilweise in Gegensatz zum Staatsinteresse geraten konnte, ja musste. Die Kreisselbstverwaltung war bis 1920 ständisch geprägt und beruhte auf der mittelbaren Entsendung der Mitglieder des Kreistages. Auch von hieraus gingen Impulse zu einer Verbandsgründung nicht aus.

Als **Katalysator für die Verbandsgrün-dung** wirkte die **Mitwirkungsmöglich-keit in der Reichsstelle für Obst und Gemüse**, in der der Städtetags-Geschäftsführer *Hans Luther* mitwirkte und von der die Landkreise bei der Lebens-mittelverteilung benachteiligt wurden. Im Mai 1916 erteilte der Preußische Innen-minister sein Einverständnis zur Bildung einer Vereinigung der Landkreise. Anfang Juli 1916 schrieb er daraufhin die Landräte von Teltow und Niederbarnim alle Land-kreise in Preußen mit dem Ziel an,

„die Bildung einer festeren Organisation – eines Verbandes der Preußischen Landkreise – in Aus-sicht zu nehmen“.

Die Saat ging auf: die Landkreise betei-ligten sich an der Reichsstelle für Obst und Gemüse, an der Landesfuttermittelstelle – und gründeten am 8.9.1916 im Preußi-schen Landtag den ‚Verband der Preußi-



schen Landkreise' mit Landrat a.D. *Oskar von der Osten* in der politischen Spitze.

Der Verband der Preußischen Landkreise verfügte unmittelbar nach seiner Gründung über eine hauptamtliche Geschäftsführung mit dem späteren Botschafter und Widerstandskämpfer *Ulrich von Hassell*. Dieser versuchte den Verband insbesondere durch Vorträge und Aufsätze bekannt zu machen und insbesondere im politischen Berlin zu vernetzen.

Eine erste Verbandskrise trat schon 1917 ein, als sich der Vorsitzende auf Anregung von *Hassells* als Abgeordneter der Konservativen Partei **gegen die von Wilhelm II. proklamierte Gleichheit der Wahl und Abschaffung des Drei-Klassen-Wahlrechts stellte**. *von der Osten* trat daraufhin als Landkreistagsvorsitzender zurück. Aus dem gleichen Grunde war pikanterweise sein Nachfolger im Vorsitz, Freiherr von *Schorlemer-Lieser*, im Juli 1917 von seinem Amt als Preußischer Landwirtschaftsminister zurückgetreten.

Mit dem Kriegsende und der Ausrufung der Republik taten sich die monarchistisch eingestellten Verbandspolitiker des Landkreisesverbandes durchweg schwer, auch nachdem *Wilhelm II.* die Landräte aus dem Exil von ihrem ihm geleisteten Treueid entbunden hatte.

In der ersten Sitzung ‚in den neuen Verhältnissen‘ wandte sich der Landkreisesverband massiv gegen eine **Demokratisierung des Kreistagswahlrechts** (‚das ungerechteste aller Wahlsysteme, das gleiche Wahlrecht‘) sowie gegen vorgenommene Landratsabsetzungen und Eingriffe der Arbeiter- und Soldatenräte. In einer ersten Analyse sprach der Landkreisesverband insoweit von einer ‚Zerschlagung der bisherigen Wahlverhältnisse‘ – und genau die sollte es ja auch sein. Der Landkreistag wehrte sich gegen eine Abschaffung der bisherigen Privilegien der Großgrundbesitzer und Gewerbetreibenden, da sonst die Berufsstände,

‚die in erster Linie an den wirtschaftlichen Aufgaben der Kreise interessiert sind und die für sie die Lasten tragen müssen, zum größten Teil von der Einflussnahme auf die Politik der Kreise ausgeschlossen werden‘

würden. Zudem sei diese Gruppe ohne Frage nach Bildung und Fähigkeit für die Kreisvertreterschaft besonders geeignet, während die Landarbeiter der kommunalpolitisch unreifste Teil der ländlichen Bevölkerung seien. Auch sei die Gleichbehandlung von Stadt und Land durch die Abschaffung der Begrenzung der städtischen Mandate im Kreistag für eine gerechte Vertretung aller wirtschaftlichen Interessen im Kreis nicht zu rechtfertigen. Gerade in dünn besiedelten Gebieten müsse neben der Bevölkerungszahl auch der Gebietsumfang berücksichtigt werden. Außerdem gelte es, das indirekte Wahl-

recht zum Kreistag beizubehalten. Erfolgreich war dieses Agieren in politisch veränderten Zeiten in keinem einzigen Punkt.



Teilen sich Rückblick ...

Unabhängig von der Preußischen Kreisordnung erfolgte durch die Direktwahl zum Kreistag ebenso wie durch die zahlreichen gesetzlichen Aufgabenzuweisungen **in der Struktur des Kreises ein Wandel** mit einer Verschiebung des Schwergewichts vom Gemeindeverband **hin zur Gebietskörperschaft**.

Außerdem wurden die juristischen **Qualifikationsanforderungen für den Landrat abgeschafft**, sodass auch Außenseiter ohne akademische Ausbildung zu Landräten ernannt werden konnten. Das freiwillige Ausscheiden bisheriger Landräte wurde gesetzlich dadurch erleichtert, dass diese seit 1919 nach zehn abgeleiteten Dienstjahren wegen ‚Umgestaltung des Staatswesens‘ um ihre Versetzung in den Ruhestand nachsuchen durften.

Der **Aufgabenbestand der Kreise** wuchs im Krieg und nach dem Großen Krieg immens an. Dies galt insbesondere bei der Versorgung der Bevölkerung, im Wohlfahrtswesen, in der Jugendwohlfahrt, im Hygienewesen und bei der Wiedereingliederung der heimkehrenden Soldaten in das Erwerbsleben. Unzählige Kriegsbeschädigte und Hinterbliebene waren zu versorgen. Die bis heute andauernde Prägung der Kreisebene als *die* steuerfinanzierte Sozialverwaltungsebene nahm hier ihren Anfang.

Mit der **Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919** erhielt die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Art. 127 Verfassungsrang. In Art. 17 WRV hieß es, dass die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Gemeindewahlen gel-

ten. Von Kreisen bzw. Gemeindeverbänden war hier nicht die Rede, was nicht verwundern kann, da es sie bei Inkrafttreten der WRV längst noch nicht in allen Ländern gab. Die Weimarer Reichsverfassung sah sowohl bei den Sachgesetzgebungskompetenzen insbesondere im Sozial-, Gesundheits- und Kriegsopferversorgungsbereich als auch bei der Einnahmeverteilung und -verwaltung drastische **Kompetenzverlagerungen** von den Ländern **auf das Reich** vor, was dazu führte, dass die staatlichen Einwirkungen auf die Kreise und ihren Aufgabenbestand sprunghaft ausgeweitet wurden und zudem nicht mehr in erster Linie vonseiten Preußens, sondern vonseiten des Deutschen Reiches erfolgten.

Verbandspolitisch war es vorrangig, eine Mitwirkung im vorläufigen **Reichswirtschaftsrat** anzustreben, was auf holprigem Wege letztlich auch gelang. Zunächst war der Verband der Preußischen Landkreise jedoch erfolglos, da es sich bei ihm nicht um einen deutschlandweit agierenden Verband handelte. Daraus wurde die zutreffende Lehre gezogen, dass es dringend der **Gründung eines Landkreisesverbandes auf der Reichsebene** bedurfte. Daher schaute man sich letztlich erfolgreich nach Bündnissen mit kreisparallelen Institutionen in den übrigen Ländern des Deutschen Reiches um.

Am **7.9.1922** konnte in München als **Verband der Verbände der Verband der Deutschen Landkreise** gegründet werden, der 1924 in Deutscher Landkreistag umbenannt werden sollte. Mitglieder des neu gegründeten Verbandes waren also die jeweiligen Landesverbände. Nur wenn kein Landesverband existierte oder ein solcher noch nicht Mitglied geworden war, konnten auch einzelne deutsche kreisparallele Gebietskörperschaften unmittelbar Mitglied werden. Bis Ende 1925 war dieser Ausdehnungsprozess über ganz Deutschland bei einem weißen Fleck in Baden abgeschlossen.

Nach der Satzung agierte die Geschäftsstelle des preußischen Verbandes auch für den deutschen Verband und der Vorsitzende des preußischen Verbandes war automatisch auch Vorsitzender des deutschen Verbandes. Damit war der Weg für Landrat **Dr. Adolf von Achenbach (Teltow) an die Spitze** des Preußischen und Deutschen Landkreisesverbandes frei, nachdem er bereits 1916 die Verbandsgründung maßgeblich initiiert hatte und seither stellvertretender Verbandsvorsitzender gewesen war. Er wurde im Juli 1923 – also mitten in der Hyperinflationszeit – einstimmig gewählt.

Ende **1927** wurden endlich die fast 12.000 Gutsbezirke in Preußen aufgelöst und es wurde – grundlegend bis heute – normiert, dass **Veränderungen der Grenzen von**



... und Ausblick: Bettina Schausten und Hans-Günter Henneke (Mitte).

**Kommunen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls** erfolgen können und **eines Gesetzes** bedürfen, wenn hierdurch Kreisgrenzen verändert werden. Das 1872 geschaffene Selbstaustrittsrecht von Städten aus dem Kreis bei Erreichen einer bestimmten Einwohnerzahl gehörte damit der Vergangenheit an. Außerdem wurde 1929 gesetzlich die Kompetenz-Kompetenz der Kreise eingeführt. Schließlich kam es **1932** in Preußen erstmals zu einer **grundlegenden flächendeckenden Kreisgebietsreform**, die zwar in der Sache dringlich, politisch aber nur **durch ‚Flucht in die Notverordnung‘** durchsetzbar war.

In der Weimarer Zeit nahmen also der Aufgabenbestand und die Bedeutung der Kreise ebenso sprunghaft zu wie die Wirksamkeit des Landkreistages. Insbesondere wurden bei der Verfasstheit der Kreise die bis heute wirkenden entscheidenden Weichenstellungen – zum Teil gegen das Landkreistagsvotum – vorgenommen. Die Kreise erhielten ihre **Dreifachfunktion**

- zuvörderst als **Gebietskörperschaft** mit einem enormen Aufgabenzuwachs an Selbstverwaltungsaufgaben gerade auch durch die Reichsgesetzgebung, wobei die Vertretungskörperschaft nun unmittelbar gewählt wurde,
- daneben als **Gemeindeverband** mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion sowie Kompetenz-Kompetenz
- und weiterhin – in der relativen Bedeutung zurückgehend – als **untere staatliche Behörde**, die sie von je her gewesen waren.

Die sich aufgrund der zentralistischen **Erzbergerschen Finanzreform** 1919/20 entwickelnde Kreisfinanzstruktur entsprach dieser von der Aufgabenseite vorgegebenen Dreifachfunktion dagegen nicht, sondern stellte die von den kreisangehörigen Gemeinden aufzubringende Kreisumlage neben staatlichen Finanzzuweisungen ins Zentrum, womit auf der

Finanzierungsseite die gemeindeverbandliche Funktion der Kreise in den Vordergrund gerückt wurde – eine Fehlstellung, die bis heute nicht beseitigt wurde, die am beständigen Ausbau der Stärkung der demokratisch genauso wie die Gemeinden legitimierte Kreise als Gebietskörperschaft aber nichts zu ändern vermochte. Die sich zu Beginn der Weimarer Republik insoweit herausbildende **Schere** **Öffnung zwischen Aufgabenentwicklung einerseits und Finanzierungsmöglichkeiten andererseits** gilt es auch gut 95 Jahre danach nach wie vor wieder zu schließen.

In der **Endphase der Weimarer Republik** scheiterte die angesichts der eingetretenen Massenarbeitslosigkeit beabsichtigte **Zusammenführung von Krisenfürsorge und Wohlfahrtspflege zu einer einheitlichen Reichsarbeitslosenfürsorge** und wurde so erst 74 Jahre später Anfang 2005 mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum SGB II realisiert.



**‚Ein Lied geht um die Welt‘ – dieser Spielfilm mit dem nur 1,54 m großen jüdischen Tenor Joseph Schmidt in der Hauptrolle wurde am Muttertag, dem 9. Mai 1933 im UFA-Palast am Zoo im Beisein von Joseph Goebbels und 3.000 Premierengästen welturaufgeführt und löste Begeisterungstürme aus. Goebbels wollte Joseph Schmidt zum ‚Ehrenarier‘ ernennen. Dazu sollte es nicht kommen, da bereits am Folgetag, dem 10. Mai, auf dem Bebelplatz in Berlin die Bücherverbrennung stattfand und Schmidt ins Ausland floh. Später gelangte er in ein Internierungslager bei Zürich, körperlich extrem geschwächt starb er einen Tag, bevor ihm in der Schweiz die Arbeitserlaubnis hätte zugestellt werden sollen. 13 Tage, nachdem erstmals dieses ‚Lied um die Welt‘ ging, war das Ende des Landkreistages gekommen.**



Kurz nach der **Ernennung Hitlers zum Reichskanzler** kam es nicht nur zur massenhaften Auswechslung von Landräten, zur Ausschaltung der kommunalen Selbst-

verwaltungsgremien und zur Gleichschaltung von Ländern und Kommunen, sondern bereits am 22.5.1933 auch zur **Ausschaltung der kommunalen Spitzenverbände** und zur anschließenden Bildung des Deutschen Gemeindetages, ein Kapitel für sich. Erwähnt werden muss hier, dass am 30.1.1935 eine reichseinheitliche Deutsche Gemeindeordnung erlassen wurde, während es zum Erlass einer Deutschen Kreisordnung nicht kam. Am 28.11.1938 wurden per Verordnung über den Neuaufbau des Reiches die **Bezeichnungen ‚Landrat‘ und ‚Landkreis‘ reichsweit** einheitlich mit Wirkung ab 1.1.1939 eingeführt. Am **25.6.1939** kam es schließlich zum letzten Lückenschluss hinsichtlich der reichsweiten Kreiseinteilung durch Inkrafttreten des Gesetzes über die **Landkreiselbstverwaltung in Baden** mit der Neubildung von 25 Landkreisen.

Mit dem **Ende des Zweiten Weltkriegs** hatte in Deutschland jede Form von Staatlichkeit aufgehört zu existieren. 12 Mio. Flüchtlinge aus den Ostgebieten waren zu versorgen, unterzubringen und in den Arbeitsmarkt sowie in die jeweilige örtliche Gemeinschaft zu integrieren. Auch die Verkehrsinfrastruktur war weitgehend zerstört. In dieser Situation leisteten die von den Alliierten entnazifizierten Kommunen für ihre jeweiligen Einwohner fast Unbeschreibliches. Angesichts der Zerstörung vieler Großstädte kamen insbesondere auf die Landkreise ganz besondere Aufgaben zu, die sie in der Regel hervorragend bewältigten, sodass sie dadurch erneut einen Aufgabensprung, aber auch eine **dauerhafte Aufwertung** erfuhren. Aufgrund der kriegsfolgebewingten großen Bevölkerungsbewegung einerseits und der Zerstörung der Städte flachte das insbesondere infolge der Industrialisierung entstandene Gefälle zwischen Verdichtungsräumen und plattem Land sehr deutlich ab, zumal die besonders dünn besiedelten Gebiete Deutschlands im Osten von der neu entstehenden Bundesrepublik nicht mehr umfasst waren. War bereits in den letzten Jahren der Weimarer Republik von der eingeforderten **‚Parität zwischen Stadt und Land‘** die Rede, kam nun nach und nach die Forderung nach **‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘** im gesamten Bundesgebiet auf.

Allmählich entstand auch politisches Leben vor Ort neu. Auffällig ist, dass es – von einer Ausnahme im Rheinland abgesehen – 1946/Anfang 1947 durchweg sozialdemokratische Landräte waren, die die Wiedergründung des Landkreistages in die Hand nahmen, wobei Motor der Entwicklung **Heinrich Treibert** aus dem heutigen Schwalm-Eder-Kreis war.





Die Caprifischer von *Ralph Maria Siegel* waren in der NS-Zeit verboten, da die Amerikaner bereits 1943 auf Capri gelandet waren. Als Schellackplatte gab es sie 1947 zunächst in der sowjetischen Besatzungszone. In den Westzonen wurde das Lied später durch *Rudi Schuricke* berühmt. Es steht hier für Zukunftssehnsüchte und flankiert die Wiedergründung des Deutschen Landkreistages 1947 im – wie schon 1917 – erneut bitterkalten Februar zwischen der Geburt von *Peer Steinbrück* (10.1.) und *Wencke Myhre* (15.2.) drei Tage vor der Erstausstrahlung von *Wolfgang Borcherts* Hörspiel: ‚Draußen vor der Tür‘ im NWDR, der noch im selben Jahr 26-jährig an den Nachwirkungen von Kriegsverwundungen und Infektionen sterben sollte.



Am **10.2.1947** in Höchst erfolgte die **Wiederbegründung des Deutschen Landkreistages**, auch wenn es seinerzeit mit Hessen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen erst drei Landesverbände gab. Nach der bizonalen Wiedergründung des Deutschen Landkreistages wurden 1947 Landesverbände in Nordrhein-Westfalen (März), Württemberg-Baden (Juli) und Bayern (August) gegründet.

Zu den **Landkreisen in der französischen Besatzungszone** gab es zwar einzelne Kontakte, auch nahmen ab Mitte 1948 Landräte aus dieser Zone an Gremiensitzungen des Deutschen Landkreistages teil; zu einem förmlichen Beitritt der Landesverbände Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern kam es aber erst im Oktober 1949 in Bad Neuenahr. Die Arbeitsgemeinschaft südbadischer Landkreise wurde überhaupt erst am 6.10.1949 gebildet, sodass die dortigen Landkreise zunächst einzeln dem Deutschen Landkreistag beitraten.

Bevor auf der Zentralebene Deutschlands wieder Eigenstaatlichkeit entstand, bildeten die Alliierten **Länder**, die ihrerseits alle **Landesverfassungen** erließen, die jeweils Garantien kommunaler Selbstverwaltung für die Gemeinden und Landkreise enthielten und dabei erheblich über die Selbstverwaltungsregelungen der vor 1933 bestehenden Landesverfassungen hinausgingen. Die inhaltliche **Anreicherung der landesverfassungsrechtlichen Regelungen über die kommunale Selbstverwaltung – auch mit Finanzgarantien** für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung und bzw. einschließ-

lich Mehrbelastungsausgleichspflichten bei der Übertragung von Aufgaben – spiegelt deren sprunghaft gewachsene Bedeutung in der Nachkriegszeit wider.

Außerdem erließen die Länder jeweils Landkreisordnungen und weitere Kommunalverfassungsgesetze, deren Inhalt stark von den Alliierten beeinflusst wurde. Durch die **Eingriffe der Besatzungsmächte** entstand das neue **Kreisverfassungsrecht** also in drei unterschiedlichen Rechtskreisen unter Berücksichtigung überkommener Traditionen. Die dadurch bewirkten prinzipiellen Unterschiede blieben auch in den folgenden Jahrzehnten erhalten und bestehen zum Teil bis heute, auch wenn es seit Mitte der 1990er Jahre zu erheblichen Angleichungen gekommen ist.

Die Inhalte und Formate der Arbeit des Deutschen Landkreistages wurden bis zur Aufnahme der Arbeit von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung stark von dem auf der Gründungsversammlung in Höchst zum ersten von bisher **zwölf DLT-Präsidenten** der Nachkriegszeit gewählten Ziegenhainer Landrat *Heinrich Treibert* geprägt. In seiner Präsidentenzeit bis Oktober 1949 wurde eine **Geschäftsstelle** wiederaufgebaut (zunächst in **Bad Godesberg**, um sie dann von **Juni 1948 bis Dezember 1950** in der Erwartung, dass Frankfurt/M. erster Regierungssitz werden würde, nach **Höchst** zu verlagern) und es wurden diverse öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen – alle in Hessen – ebenso durchgeführt, wie die **Verbandszeitschrift** bereits 1947 wieder aufgelegt und ein **Buch** über grundlegende Fragen von ‚Volk – Raum – Wirtschaft‘ herausgegeben wurde.

Inhaltlich befasste man sich in dieser Zeit schwerpunktmäßig mit der Versorgung und Integration der **Flüchtlinge als zentraler Herausforderung**, der Wiederherstellung der **Infrastruktur** und vielfältigen Folgeproblemen der **Währungsreform** vom 20.6.1948. Hauptansprechpartner waren in jener Zeit Repräsentanten der Besatzungsmächte und Vertreter der bizonalen Verwaltung.

An den Arbeiten des **Parlamentarischen Rates** in Bonn nahm man dagegen kaum Anteil. Mit den Inhalten einer **grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie für die Kreise** befasste sich der Deutsche Landkreistag nicht. Die Verabschiedung des GG durch den Parlamentarischen Rat am 8.5.1949 in Bonn fand in den DLT-Gremien ebenfalls **keine Erwähnung**. Auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes befasste sich das DLT-Präsidium mit Art. 28 Abs. 2 und Abs. 1 S. 2 GG nicht. Beim Kampf um die Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie für Gemeinden und Kreise im Grundgesetz hat sich der Deutsche Landkreistag mithin keine Ver-

dienste erworben – und damit gar nicht erst versucht, die vom Zuständigkeitsausschuss am 8.10.1948 vorgesehene kreisgünstige Regelung:

‚Den Gemeinden und Gemeindeverbänden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln‘

unverändert durch die Beratungen zu bringen.

Die DLT-Hauptgeschäftsstelle, die nach der Rückkehr aus Höchst von Ende **1950 bis 1957 im Kreishaus in Siegburg und sodann bis Februar 2000 in Bonn angesiedelt** war und an deren Spitze von 1947 bis heute **acht Hauptgeschäftsführer** standen, setzte zu Beginn ihrer Tätigkeit vorrangig auf Kontakte zum Bundesinnenministerium und weniger auf Kontakte zu Parlamentariern. Im Laufe der Zeit traten intensiviertere Kontakte zu anderen Ministerien hinzu. Vertiefte Beziehungen zu den Bundestagsfraktionen wurden erst sehr viel später – und anfangs mit einem gewissen Missbehagen – aufgenommen.

Das Verhältnis zu den anderen kommunalen Spitzenverbänden war ambivalent. Mit dem Gemeindetag war es stets sehr gut, von Seiten des Städtebundes war es angespannt. **Vom Deutschen Städtetag** fühlte sich der Landkreistag sehr häufig **nicht richtig gewürdigt bzw. nicht angemessen wahrgenommen**. Immer wieder **durchziehen insoweit Klagen die Gremienberatungen**. Das wurde auch nicht anders, als 1953 die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände konstituiert wurde, da sie ein echtes Eigenleben nicht entfaltetete. So wurde 1957 festgestellt, dass der Gesamtvorstand bereits seit drei Jahren nicht mehr getagt hatte. Im Laufe der Jahre haben aber alle Beteiligten gelernt, den eingangs zitierten Satz von *Thomas de Maizière* zu beherzigen und professionell auszuloten, auf welchen Feldern – es sind sehr viele – es gemeinsame Belange gibt und wo objektiv Interessensunterschiede bestehen, die dann auch ausgetragen und gegenüber den Bundesorganen dargelegt werden müssen.

**Am 4.6.1957** führte der DLT erstmalig eine Hauptversammlung in Saarbrücken durch – es war ein denkbar unglücklich gewähltes Datum, zum einen kam es im Landtag des zum 1.1.1957 der Bundesrepublik beigetretenen **Saarlandes** just an diesem Tag zum Sturz des einen und zur Neuwahl eines anderen Ministerpräsidenten. Zum anderen hatten es die saarländischen Kreise bis zu diesem Tage nicht geschafft, einen Landesverband zu bilden, sie vermochten nur ihren diesbezüglichen Willen zu erklären, den sie dann allerdings 14 Tage später auch umsetzten.

In der Sacharbeit der **50er Jahre** standen der **Lastenausgleich**, die Förderung des

**Zonenrandgebietes**, der **Straßenbau** und der **Grüne Plan** im Zentrum der Befassung. 1960 kam es dann zu einer Fülle neuer Gesetze, deren Entstehung vom DLT ausführlich begleitet wurde: das **Jugendwohlfahrtsgesetz**, das **Bundesbaugesetz** und die **Verwaltungsgerichtsordnung**; 1961 kam das **Bundessozialhilfegesetz** hinzu. Das JWG wurde übrigens vom DLT aus Gründen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes seinerzeit abgelehnt, da es sich seiner Auffassung nach nicht um ein Fürsorge-, sondern um ein Erziehungsgesetz handelte.

In den **60er Jahren** schoben sich dann früh und mindestens über dieses Jahrzehnt hinweg anhaltend **Raumordnungsfragen** ins Zentrum der Befassung. Hinzu kam natürlich die **Große Finanzreform**. Trotz der potenziell massiven Betroffenheit der Kreise sollte es dem DLT nicht gelingen, wirksam auf den diesbezüglichen politischen Entscheidungsprozess einzuwirken. Die **Große Koalition** von 1966 – 1969 hinterließ in der Arbeit des DLT auch im Übrigen **keine tiefen Spuren**.

**Stattdessen** absorbierten Fragen der **Gebiets- und Verwaltungsreform** in den Ländern auf der Grundlage u. a. von *Frido Wagener's* ‚Neubau der Verwaltung‘ und Arbeiten *Werner Webers* die Arbeitskraft des Landkreistages weitgehend, nachdem **Rheinland-Pfalz** 1969 den Startschuss für eine neue Kreisgebietsstruktur gegeben hatte und die anderen Flächenländer folgten, von denen Niedersachsen 1977 den Schlusspunkt setzte. Seither hat es in Westdeutschland auf der Kreisebene keine Veränderungen mehr gegeben. Seit 1980 gibt es also im alten Bundesgebiet bis heute **237 Landkreise**. Zur ersten freiwilligen Kreisfusion wird es am 1.11.2016 kommen, wenn der Landkreis Osterode mit dem Landkreis Göttingen fusioniert.

Nach dem sog. ‚**Machtwechsel**‘ von **1969** lautete das innenpolitische Zaubermotiv kooperativer Föderalismus mit neuen **Gemeinschaftsaufgaben**. Im Februar 1973 wurde vom Bundestag eine **Enquete-Kommission Verfassungsreform** unter Mitwirkung des seinerzeitigen DLT-Hauptgeschäftsführers eingesetzt, die ihren Schlussbericht am 9.12.1976 vorlegte, also exakt einen Tag, nachdem die letzte Sitzung dieser Wahlperiode am 8.12.1976 stattgefunden hatte. Ihre Vorschläge fielen nicht nur dem Grundsatz der Diskontinuität zum Opfer.

Die Zeit war mit dem Kanzlerwechsel hin zu *Helmut Schmidt* über die **Reformphase** längst hinweggegangen. Während der Kanzlerschaft *Helmut Schmidts*, der mehrere Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden führte, ging es bezogen auf die Kommunen um ganz andere Fragen, so immer wieder um die **Ankurbelung der Konjunktur auch durch die Kommu-**



Drei oberste Staatsorgane, repräsentiert durch Stanislaw Tillich (2.v.l.), Ferdinand Kirchhof (3.v.l.) und Angela Merkel, erwiesen dem DLT die Ehre ihrer Mitwirkung.

**nen**, um einen von *Schmidt* so bezeichneten ‚**Feldzug gegen die Metastasen des deutschen Perfektionismus**‘, um die Ersetzung der Lohnsummensteuer durch einen erhöhten gemeindlichen Einkommensteueranteil und schließlich um Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten auf allen Ebenen sowie – erstmalig 1980 – um eine zügige Verabschiedung einer **Beschleunigungsnovelle zum Asylrecht** angesichts einer 1980 hochgeschnehten Zahl von 107.818 Asylbewerbern.

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit begann der unauf löslich mit der Gemeinde **Rastede** verbundene Streit um die Hochzoning der Abfallwirtschaft auf die Kreise, der im November 1988 vom BVerfG im Ergebnis zugunsten der Kreiszuständigkeit entschieden werden sollte.

Innerverbandlich bekam der DLT 1977 nach den Kommunalwahlen in Hessen ein Problem: **kein einziger Landesverband** wurde seither von einem Landrat repräsentiert, **der der SPD angehörte**. Das Ergebnis war eine DLT-Satzungsänderung, die zur besseren regionalen und politischen Ausgewogenheit zur Kooptierung von bis zu fünf weiteren Präsidiumsmitgliedern führte. Als die Regelung endlich beschlossen wurde, hatte sich übrigens die einseitige politische Zusammensetzung längst wieder verändert.

Zu Beginn der Regierungszeit *Helmut Kohls* kam erstmals das **Pflegebedürftigkeitsrisiko** auf die politische Agenda. Dazu traten vielfältige Fragen des **Umweltschutzes**. Die Jahre ab 1986 waren zudem – wie bereits 1980/81 – geprägt von einer Diskussion um die **Beschleunigung von Asylverfahren**, die Unterbindung des **Asylmissbrauchs** und von dem Ziel einer stärkeren **Harmonisierung des Asyl-**

**rechts in Europa**. Daneben – aber auch dadurch – stiegen die Soziallasten unaufhörlich an und führten zu einem deutlichen Nord-Süd-Belastungsgefälle in der alten Bundesrepublik, woraus die sog. **Albrecht-Initiative** entstand. Außerdem wurde vonseiten des DLT intensiv eine Befreiung der Sozialhilfe von systemfremden Leistungen betrieben.

Bezeichnend für den Zustand und das politische Lebensgefühl jener Zeit war, dass der DLT am 27./28.9.1989 eine große bilanzierende Veranstaltung zum 40-jährigen Bestehen der Bundesrepublik durchführte und dabei ausführlich auf die **künftigen Anforderungen Europas** einging, aber **kein einziges Wort zur innerdeutschen Entwicklung** fiel – obwohl sich nur zwei Tage später die bewegenden Szenen mit Außenminister *Genscher* und Kanzleramtsminister *Seiters* auf dem Balkon der deutschen Botschaft in Prag abspielen sollten.

Nach dem **9. November 1989** sollte sich die Situation allerdings schlagartig ändern und die 237 westdeutschen Kreise, die acht Landesverbände und die Bonner Hauptgeschäftsstelle leisteten wertvolle koordinierte Hilfe und personelle **Unterstützung bei der Neustrukturierung der ostdeutschen Verwaltung**. Dazu gehörte 1990 zunächst die Schaffung einer DDR-weiten Kommunalverfassung. Gerade im Wiedervereinigungsprozess zeigten sich die Vorzüge einer dezentralen Verwaltungsstruktur ganz offenkundig. Nahezu überall wurden Partnerschaften begründet. Es konnten frühzeitig Landkreistage in den fünf neuen Ländern gegründet werden, sodass bereits am **12.9.1990**, also genau drei Wochen vor der staatlichen Einheit, in Bonn ein **gesamtdeutscher Landkreistag** gebildet werden konnte.





Teilnehmer des Professorengesprächs Christian Waldhoff (l.), Rudolf Wendt (Mitte) und Dirk Ehlers (2.v.r.) mit Else Kirchhof und Bernhard Stür (r.).



„Wind of change“, im Herbst 1989 vom Sänger der Scorpions, Klaus Meine, aus dem Landkreis Hannover, der heutigen Region, komponiert und getextet, wurde nach seiner Veröffentlichung im November 1990 zur Hymne der Wende und auf Gorbatschows Glasnost und Perestroika.



Die Befassungen im wiedervereinten Landkreistag der 90er Jahre waren dann natürlich vorrangig von der Übertragung des westdeutschen Rechts auf das Beitrittsgebiet sowie vom **Erlass von Landesverfassungen** in den fünf neuen Ländern mit kommunalen **Selbstverwaltungs- und Finanzgarantien** sowie von **Landkreisordnungen** geprägt. Außerdem wussten alle Akteure sogleich, dass es bei **189 Kreisen** in Ostdeutschland gegenüber 237 Kreisen in Westdeutschland dauerhaft nicht bleiben konnte. Daher führten alle fünf ostdeutschen Länder 1993/94 **Kreisgebietsreformen** durch. Die behutsam durchgeführten Kreisgebietsreformen und der sich unterschiedlich auswirkende demografische Wandel sollten zu der Notwendigkeit führen, dass ein gutes Dutzend Jahre später bereits Nachsteuerungsbedarf bestand und erneut Kreisgebietsreformen in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt wurden, durch die die Zahl der ostdeutschen Kreise auf **seit 58 reduziert wurde**, sodass es seit 2011 in Deutschland auf der Kreisebene **295 Landkreise** und 107 kreisfreie Städte bei sehr heterogener Struktur auf der Gemeindeebene gibt.

Die kommunalrelevanten politischen Großprojekte dieser Zeit waren daneben der **Asylkompromiss** mit der Neuregelung des Asylgrundrechts in Art. 16a GG, die jedenfalls zeitweilig die Sozialhilfe massiv entlastende Einführung der **Pflegeversicherung**, die erneute **Neuregelung des Abfallrechts** hin zur Kreislaufwirtschaft und die **Bahnstrukturreform** u. a. mit

der Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs.

Schließlich nahm es der Landkreistag ab 1993 in die Hand, **Kreisumlagefragestellungen** bundesweit zu klären, finanzbezogene **Verfahren vor den Landesverfassungsgerichten** durchzuführen, seit 1997 jährlich einen **Kreisfinanzbericht** vorzulegen und landesverfassungsrechtlich neue **Mehrbelastungsausgleichsregelungen** einzufordern, was sich seit 1998 beginnend mit Schleswig-Holstein auch als flächendeckender Erfolg erweisen sollte. Die Grundlage für Letzteres bildeten ein Gutachten und die Beratungen der öffentlich-rechtlichen Abteilung des 61. Deutschen Juristentages 1996 in Karlsruhe. Hilfreich war nicht nur insoweit auch die seit 1994 jährliche Durchführung und Publizierung des **DLT-Professorengesprächs**.

Mit dem **Regierungswechsel hin zu Rot-Grün** folgte kurz darauf auch der **Umzug** von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat **nach Berlin**. Daneben spielte **Brüssel** eine immer stärkere Rolle gerade auch für die Kommunen. Genannt seien insoweit nur die Stichwörter **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse**, Abschaffung von **Anstaltslast und Gewährträgerhaftung** und der Streit **um § 40 KWG**.

In der Berliner Republik gab es **große Sozialreformen**, zwei **gescheiterte Kommunalfinanzreformen**, zwei **kommunalrelevante Föderalismusreformen** mit kommunaler Kommissionsbeteiligung und seit 2015 das alles beherrschende Thema der **Flüchtlingsunterbringung und -integration**, was zwischen September 2015 und dem Frühjahr 2016 zu sechs umfangreichen Gesprächen der Bundeskanzlerin mit den Präsidenten und Hauptgeschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände geführt hat – ein bisher einmaliger Vorgang in der bundesrepublikanischen Geschichte.

Bei den **Sozialreformen** ragen die Einführung der **Grundsicherung im Alter** und bei Erwerbsminderung bei ein Jahrzehnt später erfolgender Zweckausgabenträgung durch den Bund, die sich im Gesetzgebungsverfahren befindende **Reform der Eingliederungshilfe für behin-**

**derte Menschen** bei Stärkung der Kommunalfinanzen um 5 Mrd. € in der zweiten Jahreshälfte 2016, vor allem aber die höchst **streitbefangene Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende** heraus.

**Wie bei keinem anderen Gesetzgebungsverfahren** der Nachkriegszeit haben sich hier die **Kreise und der Landkreistag engagiert** – und zwar **für eine kommunale Gesamtträgerschaft der Aufgabe**. Herausgekommen ist letztlich ein Mischmodell, das auf Betreiben einzelner Kreise und des Landkreistages **zwei Mal auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts** stand und uns darüber hinaus eine Verfassungsergänzung um Art. 91e GG beschert hat.



Dank an den DVBl.-Schriftleiter für das DLT-Jubiläumssonderheft.

Bei der **Föderalismusreform I** ist es gelungen, in Art. **84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG** ein **Aufgabenübertragungsverbot** des Bundes auf die kommunale Ebene zu implementieren, flankiert um eine Begrenzung der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes auf Bereiche, in denen das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungskompetenzen verleiht. Auch die Einführung der **Schuldenbremse** in Art. 109 Abs. 3 GG im Zuge der Föderalismusreform II ist ein wichtiges Instrument zum Schutz gegen eine finanzielle Überforderung des Staates im Allgemeinen wie der Kommunen im Besonderen.

Resümierend wird man zur Arbeit der Kreise und ihres Landkreistages im letzten Jahrhundert wohl sagen können: „Da kannste nich’ meckern!“

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte  
der Deutschen Landkreise e.V., Berlin

# Liegenschaften des 1933 ausgeschalteten Landkreistages in Berlin und Potsdam

## A. Erste Geschäftsstellen

Der am 8.9.1916 im Preußischen Abgeordnetenhaus (4) gegründete Verband der Preußischen Landkreise bezog Anfang 1917 in Berlin eine Geschäftsstelle in der Potsdamer Straße 23a an der Ecke Potsdamer- und Viktoriastraße (1). Die Belegenheit ist wegen veränderter Straßenführung heute nur schwer zu rekonstruieren. Die frühere Viktoriastraße, an der sich heute die Neue Nationalgalerie auf der linken und die Staatsbibliothek auf der rechten Seite befinden, wurde später in Potsdamer Straße umbenannt. Auf der früheren Potsdamer Straße – und damit auf der berühmten Reichsstraße 1 von Aachen über Berlin nach Königsberg – steht stattdessen auf dieser Höhe seit 1978 die Staatsbibliothek, was nicht gerade ein Beweis für den ungebrochenen westdeutschen Glauben an die Wiedervereinigung ist. Zum Beginn seiner Tätigkeit schreibt der erste Geschäftsführer *Ulrich von Hassell*<sup>1</sup>:

„Ich mietete also ein Büro, kaufte einen Schreibtisch und spannte meinem Schwiegervater eine gute Sekretärin aus. Nun konnte es losgehen! Das Merkwürdige war dabei, daß ich mir, was nun geschehen sollte, im Wesentlichen selbst ausdenken musste. Allmählich wuchs einiges Personal dazu, vor allem als eine Art Vertreter für mich, der kluge *Schlüter*. Und siehe da, die Arbeit entwickelte sich gehörig.“

Im September 1919 mietete *Ulrich von Hassell* größere Büroräume in der seinerzeitigen Königin-Augusta-Straße 14, dem heutigen Reichpietschufer, das zwischenzeitlich pikanterweise nach seinem Schwiegervater in „Tirpitzufer“ benannt werden sollte, an (2). Nachdem der Vorsitzende des Verbandes der Preußischen Landkreise *von Schorlemer-Lieser* gut zwei Monate vor der Verbandsgründung auf Reichsebene verstorben war, beschloss der Vorstand zunächst nur, die Witwe des Verstorbenen um dessen Bild „zum Schmucke der Wand im Dienstzimmer des Leiters der Geschäftsstelle“ zu bitten.

Mit Gründung des Verbandes der Deutschen Landkreise im Jahre 1922 agierte die Geschäftsstelle des preußischen Verbandes auch für diesen. Eine eigene Geschäftsstelle und eigenes Personal besaß der Reichsverband nicht. Der Preußische Landkreistag entschied auch weiterhin allein über Stellenbesetzungen, den Ort und die Ausgestaltung der Geschäftsstelle. Von der Königin-Augusta-Straße aus wurde nun also auch die Arbeit für den Verband der Deutschen Landkreise bis 1925 verrichtet.

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

## B. Grunderwerb im Lenné-Dreieck

Am Tag vor Heiligabend 1924 erfolgte der Durchbruch zum Erwerb eines eigenen Bürogebäudes des Preußischen und Deutschen Landkreistages. Es wurde die Entscheidung für den Ankauf eines Geschäftsgebäudes im Lenné-Dreieck unmittelbar am Potsdamer Platz in der Bellevuestraße 5a (3) und damit gegen einen ebenfalls erwogenen Neubau der Geschäftsstelle im „neuen Westen“ getroffen. Der Preis für den Erwerb, die Instandsetzung und das Inventar des Landkreishauses betrug 875.000 RM. Im März 1925 konnte die Geschäftsstelle im Rahmen einer Feierstunde förmlich eröffnet werden. Für diese Entscheidung waren nach den Ausführungen des seinerzeitigen Landkreistagsvorsitzenden *von Achenbach* folgende Gesichtspunkte ausschlaggebend:



„Der Herr Geschäftsführer und seine Mitarbeiter legen ausschlaggebenden Wert auf die Erhaltung möglichst umfangreichen Verkehrs mit den Herren Kreis Ausschussvorsitzenden in der ganz zweifellos zutreffenden Auffassung, dass die lebendige Führung allein die Leitung des Landkreistages auf die Dauer vor doktrinäer Arbeitsrichtung und Entfremdung von der Praxis, wie sie bei den Ministerien so häufig beklagt wird, bewahren kann. Von allen denjenigen, die Berlin näher kennen und häufiger mündlich mit der Geschäftsstelle verkehren, wurde unzweideutig erklärt, dass sie dazu nur in der Lage seien, wenn ein Verwaltungsgebäude in unmittelbarer Nähe der Ministerien, Parlamente, der Geschäfts- und Hotelgegend, kurzum: im alten Berlin an günstiger Stelle, gewählt werde.“

Zum zehnjährigen Bestehen des Landkreistages am 8.9.1926 schenkten die Unterverbände des Landkreistages in den preußischen Provinzen dem Gesamtverband Kopien von Gemälden, die im Sitzungssaal des Landkreishauses präsentiert wurden. Wie sehr die Landräte damals noch in der konservativen Tradition des alten Preußen standen, lässt sich an den Portraitsitten gut aufzeigen: *Friedrich der Große, Freiherr vom Stein, Fürst von Hardenberg, Fürst Bismarck*. Verblieben ist dem Deutschen Landkreistag nur noch eine Kopie des Gemäldes von *Gebhard Leberecht von Blücher*, dem „Marschall Vorwärts“, welche dem Preußischen Land-

kreistag zum 8.9.1926 von den mittelschlesischen Landkreisen geschenkt wurde und welche heute einen Besprechungsraum in der DLT-Hauptgeschäftsstelle im Lenné-Dreieck in Berlin ziert. Hinzu kam seinerzeit als besondere Ehre für die Landräte, dass<sup>2</sup>

„Ostpreußen dem Landkreistag ein Bild von *Hindenburg* schenken will, und zwar würde der Herr Reichspräsident entgegen seiner sonstigen Gepflogenheit selbst sitzen.“

Mit Aufnahme der Präsidententätigkeit durch *Kurt Baron von Stempel* forderte dieser 1928 einen personellen Aus- und Umbau der Geschäftsstelle wegen gestiegener Arbeitslast ein, der ihm angesichts des diagnostizierten „Notstandes“ auch gewährt wurde. Aus den bisherigen vier Hauptreferenten wurden ein Vizepräsident (nämlich *Georg Schlüter*) und fünf Beigeordnete. Dazu kamen zwei Referenten. Insgesamt beschäftigte die Geschäftsstelle in der Bellevuestraße in Berlin nach der Umstrukturierung 33 Mitarbeiter<sup>3</sup>, also deutlich mehr als heute.

Gut acht Jahre konnte der expandierende Landkreistag hier seine Arbeit verrichten, bis sie durch die im Mai 1933 erfolgende Ausschaltung der kommunalen Spitzenverbände im Preußischen Herrenhaus (5) ihr jähes Ende fand. Im September 1934 erreichte den Deutschen Gemeindegarten die Rechnung einer Fachfirma über ausgeführte Bauarbeiten am Haus Bellevuestraße 5a, die das Ende der Tätigkeit des Preußischen Landkreistages und – zum Glück nur – des ersten Abschnitts der Tätigkeit des Deutschen Landkreistages versinnbildlichte:

„Die Inschrift ‚Landkreistag‘ an der Fassade im Frontgiebel abgestemmt, die Wandflächen sauber verputzt einschließlich Aufstellen und Niederbrechen des hierfür erforderlichen Leitergerüsts sowie liefern aller Materialien und Beseitigung des Schuttes zum Gesamtpreis von RM 135,00.“

## C. Das Lenné-Dreieck in der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts

Dass das Grundstück aufgrund seiner Belegenheit im Herzen Berlins ein stummer Zeitzeuge deutscher Geschichte im 20. Jahrhundert werden und mit der Inrechnungstellung der „Beseitigung des Schuttes“ das Ende der Geschichte des Deutschen Landkreistages noch lange nicht

<sup>1</sup> *von Hassell*, Der Kreis schließt sich, 1994, S. 207.

<sup>2</sup> Zitiert nach *Kitschun*, Der Landkreis 2000, 67 (97).

<sup>3</sup> Dazu näher: *Kitschun*, Der Landkreis 2006, 553 (592 f.).





erreicht sein sollte, ahnte am Beginn des „Dritten Reiches“ sicherlich niemand.

Kurz gefasst entwickelte sich die Geschichte des Grundstücks wie folgt weiter: Dem Geschäftsstellengrundstück des Landkreistages gegenüber befand sich in der Bellevuestraße das Hotel Esplanade. Schräg nordwestlich gegenüber zog 1935 der im April 1934 aufgrund des Reichstagsbrandes neu gebildete Volksgerichts-

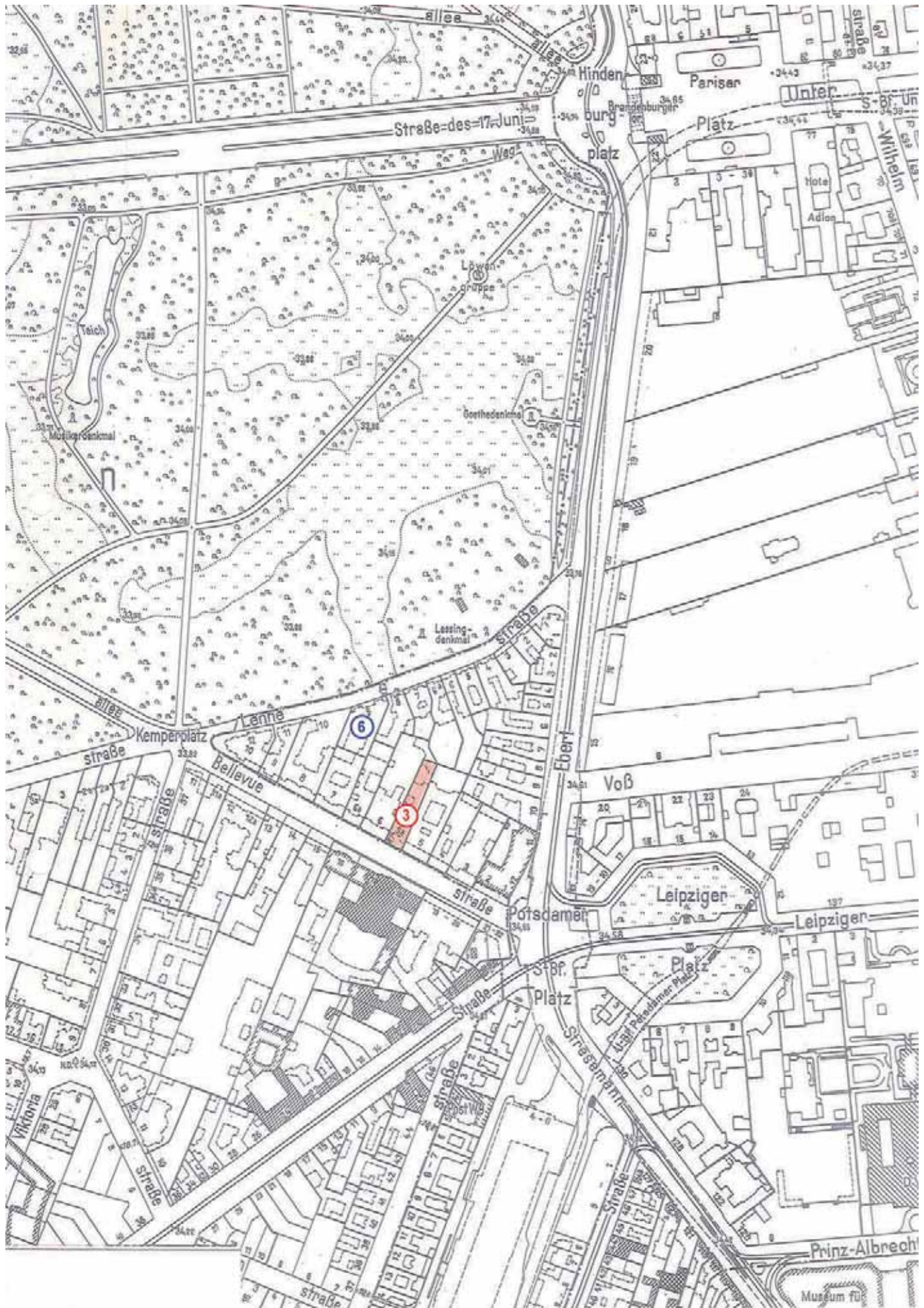
hof in das Gebäude des bisherigen königlichen Wilhelms-Gymnasiums ein, das bei einem schweren amerikanischen Luftangriff am 3.2.1945 während der Verhandlung gegen den späteren Bundesverfassungsrichter *Fabian von Schlabrendorff* zerstört wurde, und bei dem Volksgerichtshofspräsident *Roland Freisler*, der am 7./8.9.1944 auch das zu einem Todesurteil gegen *Ulrich von Hassell* führende Verfahren gegen die Attentäter vom 20. Juli 1944

geführt hatte, mit der Akte von *Schlabrendorffs* in der Hand auf dem Fluchtweg in den nächsten Luftschutzkeller von einem Bombensplitter tödlich getroffen wurde. Hinzugefügt sei, dass sich der Führerbunker nur wenige Schritte entfernt ostwärts des Lenné-Dreiecks befand.

Außer einem kleinen Teil des Hotels Esplanade mit dem Kaisersaal, dem Frühstücksraum und einem Treppenhaus blieb rund



Abb. 2







Zunächst ganz allein im Lenné-Dreieck: Der Geschäftsstellenneubau war in der Berliner Lennéstraße Ende 1999 das erste fertiggestellte Gebäude.  
Foto: Schneider

um den Potsdamer Platz im Zweiten Weltkrieg kein Stein auf dem anderen. Das galt auch für das Landkreistagsgrundstück mit der Geschäftsstelle.

Nach dem Krieg lag es im Niemandsland, weil an dieser Stelle der Grenzverlauf zwischen dem Ostsektor und den Westsektoren Berlins lange unklar und strittig blieb.

Am 25.3.1950 erging folgende Entscheidung der Berliner Kommission für Ansprüche auf Vermögenswerte laut Kontrollratsdirektive Nr. 50:

„Auf den Antrag des Deutschen Landkreistages in Frankfurt-Höchst: Der Anspruch des Deutschen Landkreistages in Frankfurt-Höchst auf Übertragung des Eigentums an folgenden drei Grundstücken:

1. Berlin-Zehlendorf, Acker Kleinaustraße,
2. Berlin-Zehlendorf, Kleinaustraße 9,
3. Berlin W 35, Bellevuestraße 5a

wird aufgrund des Art. II Abs. 2 der Kontrollratsdirektive Nr. 50 als berechtigt anerkannt.

Die Grundstücke standen früher im Eigentum des Preußischen Landkreistags. Diese Grundstücke sind aufgrund des Gesetzes vom 15.12.1933 in das Eigentum des Deutschen Gemeindetags übergegangen. Der Deutsche Gemeindetag ist im Anhang des Kontrollratsgesetzes Nr. 2 unter Nr. 46 ausdrücklich als aufgelöste nazistische Organisation aufgeführt. Da die früheren kommunalen Spitzenverbände in der Nazizeit durch das Gesetz vom 15.12.1933 aufgelöst worden sind, kommt eine Rückübertragung der Grundstücke auf die alten Verbände nicht in Betracht. Die Vermögenswerte sind daher gemäß Art. II Abs. 1 KD 50 auf eine oder mehrere neue Organisationen zu übertragen, deren Ziele denen der früheren Verbände ähnlich sind.

Dem Deutschen Landkreistag steht ein Anspruch auf Übertragung der Grundstücke zu, die früher dem Preußischen Landkreistag gehört haben. Die Kommission hat hier die Frage der Zielähnlichkeit ohne Bedenken bejaht, obwohl das territoriale Ausdehnungsgebiet beider Verbände nicht völlig miteinander übereinstimmt.“

Die Eigentumsübertragung erfolgte formal auf den nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten Verein für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., weil der DLT 1947 bewusst als nicht eingetragener Verein wiedergegründet wurde, um jedwede staatliche Einflussnahme auszuschließen. Da das Grundstück im Grundbuch vom Potsdamerbezirk des Amtsgerichts Berlin-Mitte eingetragen war und die Grundakten bei diesem Gericht – nunmehr im Ostsektor Berlins – lagen, konnte

der Eigentumswechsel nicht in das Grundbuch eingetragen werden.

Obwohl sich im Laufe der folgenden Jahre die Auffassung durchsetzte, dass das Lenné-Dreieck, also der östliche Teil der Bellevuestraße bis zur Lennéstraße, dem Ostsektor von Berlin zuzuordnen sei, erfolgte der Mauerbau 1961 nicht entsprechend diesem Verlauf der Sektorengrenze, sondern wurde östlich des Lenné-Dreiecks vom Brandenburger Tor zum Potsdamer Platz in Nord-Süd-Richtung durchgeführt. Das Lenné-Dreieck und damit auch das 1950 dem DLT wieder zugesprochene Grundstück lagen mithin diessseits der Mauer, es konnte aber keine Inbesitznahme erfolgen, sodass das Lenné-Dreieck bis 1988 in einen wahren „Dornröschenschlaf“ fiel, aus dem es erst dann geweckt wurde, als es im Zuge eines Grundstücksaustauschvertrages zwischen dem West-Berliner Senat und der DDR an West-Berlin in der Annahme gelangte, dass es sich dabei um öffentliches Eigentum handelte, hatte doch die Rückübertragung auf den Landkreistag aus dem Jahre 1950 nicht ins Grundbuch eingetragen werden können.

Wäre nicht knapp 15 Monate später die Mauer gefallen, hätte der West-Berliner Senat seine städtebaulichen Überlegungen auf diesem Gelände durch den Bau einer Nord-Süd-Straßenverbindung realisiert. Durch den Mauerfall sollte alles anders kommen: Am 5.12.1990 teilte die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen dem Deutschen Landkreistag in Bonn mit:

„Nach den uns von der ehemaligen DDR übergebenen Unterlagen stand das Grundstück seit 1951/1952 im Eigentum des Volkes. Die Gebietsaustauschfläche des Lenné-Dreiecks war von der anderen Seite als öffentliches Eigentum zu einem Flurstück zusammengefasst worden. Nach der Gebietsaustauschvereinbarung 1988 ist öffentliches Eigentum der abgebenden Seite in das Eigentum der anderen Seite übergegangen.

Aufgrund der Entscheidung der Berliner Kommission vom 25.3.1950 ist das Eigentum an dem Grundstück auf den Verein für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. in Berlin übertragen worden. Insofern sind wir bereit, das o.a. Grundstück zugunsten des vorgenannten Vereins freizugeben.“

Hier war es also dem Deutschen Landkreistag gelungen, den von *Helmut Kohl* so oft ins Feld geführten „Mantel der Geschichte“ im rechten Moment zu ergreifen. Am 5.11.1991 wurde daraufhin notariell vereinbart:

„Das Grundstück Bellevuestraße 5a ist Bestandteil der Vereinbarung zwischen der ehemaligen Regierung der DDR und dem Senat von Berlin (West) vom 31.8.1988 über einen weiteren Gebietsaustausch. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung stand es im Eigentum des Volkes. Als Voreigentümer im Grundbuch war der Deutsche Gemeindetag seit dem Jahre 1934 eingetragen. Das Eigentum an dem Grundstück Bellevuestraße 5a ist offenbar außerhalb des Grundbuchs auf den Deutschen Landkreistag e.V. übergegangen.

Die Umschreibung vom Deutschen Gemeindetag in das Eigentum des Volkes im Grundbuch erfolgte am 16.9.1952 unter Bezugnahme auf die VO vom 30.12.1950 über die Verwertung des Vermögens der verbotenen und aufgelösten Gesellschaften, Klubs und Vereinigungen.

Laut Entscheidung der Berliner Kommission für Ansprüche auf Vermögenswerte laut Kontrollratsdirektive Nr. 50 wird der Anspruch des Deutschen Landkreistages in Frankfurt/Main auf Übertragung des Eigentums auch an dem Grundstück Bellevuestraße 5a als berechtigt anerkannt.“

Nach der Rückübertragung folgte im Lenné-Dreieck im nunmehr wiedervereinten Berlin noch ein Umlegungsverfahren, dann war der Weg frei zur Wiedererrichtung der DLT-Hauptgeschäftsstelle, die sodann im Februar 2000 ihre Tätigkeit in Berlin wieder aufnahm (6).

## D. Dienstwohnung für den Präsidenten

1927 erwarb der Landkreistag erstmals ein Hausgrundstück als Dienstwohnung für den Leiter des Landkreistages (seinerzeit als Präsident bezeichnet), das in Berlin-Zehlendorf gelegen war.

Dieses Grundstück wurde bereits 1928 wieder veräußert, 1931 aber im Zuge einer Zwangsversteigerung zurückerworben und nach dem Zweiten Weltkrieg nach der zuvor dargestellten Rückübertragung 1953 an den Konvent der Ursulinen für 65.000 DM veräußert.

An seiner Stelle wurde ein Hausgrundstück an der Reichsstraße 1 in Potsdam am Tiefen See kurz hinter der Glienicker Brücke gekauft.

Aus Anlass der Restituierung dieses 1928 erworbenen Hausgrundstücks hat das Amt zur Regelung offener Vermögensfragen – nach siebenjähriger Bearbeitungsdauer – am 5.11.1997 entschieden:

„Als Folge der ‚Machtergreifung‘ der NSDAP und der Ernennung *Adolf Hitlers* als Reichskanzler am 30.1.1933 wurden unmittelbar nach der ‚Machtergreifung‘ alle wesentlichen Organisationen aus der Zeit der Weimarer Republik, die sich nicht zu den nationalsozialistischen Zielen bekannten oder mit ihnen übereinstimmten, entweder politisch ‚gleichgeschaltet‘ oder ‚ausgeschaltet‘. Eine ‚Gleichschaltung‘ bedeutete, dass die Organisationen zwar fortbestanden, aber in diesen Organisationen alle demokratischen Kräfte beseitigt, eine alleinige Herrschaft unter der Führung der NSDAP errichtet und die bisherigen Führungsebenen beseitigt wurden. Eine ‚Ausschaltung‘ erfolgte in aller Regel durch Verbote und Auflösung der Organisationen und Beschlagnahme und Einziehung ihres Vermögens.

Von Anfang an wurde seitens der NSDAP das Ziel verfolgt, die bisherigen kommunalen Spitzenverbände als Vertreter des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung aus dem politischen Feld auszuschalten und zu einem Einheitsverband in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Reichsministers des Innern zusammenzuschließen. Die kommunalen Spitzenverbände und ihre Vertreter lehnten demgegenüber eine Zusammenlegung zu einem Einheitsverband ab. Durch § 13 des Gesetzes über den Deutschen Gemeindetag vom 15.12.1933 wurden die kommunalen Spitzenverbände der Weimarer Republik aufgelöst. Als Gesamtrechtsnachfolger wurde der Deutsche Gemeindetag bestimmt. Nach Ende des 2. Weltkrieges wurde der Deutsche Gemeindetag als NS-Organisation mit Gesetz des Alliierten Kontrollrats Nr. 2 vom 10.10.1945 über die Auflösung und Liquidierung der Nazi-Organisationen aufgelöst und verboten.

Nach § 1 Abs. 6 VermögensG ist dieses für vermögensrechtliche Ansprüche von Bürgern und Vereinigungen anzuwenden, die in der Zeit vom 30.1.1933 bis zum 8.5.1945 aus rassistischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen verfolgt wurden und deshalb ihr Vermögen in Folge von Enteignungen verloren haben.

Aus politischen Gründen wurden Personen und Personenvereinigungen verfolgt, die aufgrund ernsthafter politischer Erwägungen und im Durchführungseigen von der Gültigkeit der eigenen Auffassung gegen den Nationalsozialismus eingestellt waren und sich zu dieser Einstellung auch bekannten. Für die politische Gegnerschaft war die bloße innere Ablehnung nicht ausreichend. Vielmehr war erforderlich, dass das nationalsozialistische Regime die Person oder die Personenvereinigung als Gegner der Ideologie ansahen.

Für die Frage, ob vorliegend eine politische Verfolgungssituation des Preußischen Landkreistages e.V. angenommen werden kann, kommt es daher entscheidend darauf an, ob eine politische Ausschaltung aufgrund politischer Gegnerschaft festgestellt werden kann, oder ob eine freiwillige Anpassung an die NS-Ideologie (Gleichschaltung) erfolgte.

Der Preußische Landkreistag war nach seiner Satzung vom 8.9.1926 ein freiwilliger Zusammenschluss der Landkreise zur Wahrung und Förderung gemeinsamer Interessen. Sie waren Vertreter des in der Weimarer Reichsverfassung festgelegten Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung und standen der nationalsozialistischen Ideologie mit der Forderung nach einem Einheitsstaat, welcher auf einen ‚Führer‘ ausgerichtet war, entgegen. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung wurde zu keiner Zeit in Frage gestellt. Es wurde wiederholt dargelegt, dass eine Veränderung der Strukturen einschließlich einer Zusammenlegung der Verbände nicht gewollt wurde. Diese Tatsache belegt eine Vorstandssitzung vom 19.4.1933 wie auch verschiedene Rundschreiben des Landkreistages.

Am 22.5.1933 wurden die Spitzenverbände bei einem Gespräch mit dem Reichsorganisationsleiter der NSDAP *Robert Ley* in Kenntnis gesetzt, dass die Organisationsstruktur verändert und vereinheitlicht werden soll. Als Gesprächspartner sollte nur noch der Deutsche Gemeindetag bestehen. Die Vertreter der Landkreise wurden in dem Gespräch dazu gebracht, eine Erklärung zu unterschreiben, die eine Veränderung der Strukturen

vorbereitete. **Diese erzwungene Auslieferung des kommunalen Verbandes ist eine Maßnahme der Verfolgung aus politischen Gründen.**

Es ging hierbei nicht um eine bloße Gleichschaltung des Verbandes. Dies hätte die NSDAP auch durch das Erringen von Mehrheiten in den Gremien erreichen können. Es ging um die Ausschaltung der auf der Weimarer Verfassung beruhenden demokratischen Strukturen, die sie wegen des ‚Führer-Prinzips‘ ablehnten. **Folglich ist eine politische Ausschaltung aufgrund politischer Gegnerschaft des Preußischen Landkreistages e.V. festzustellen.**

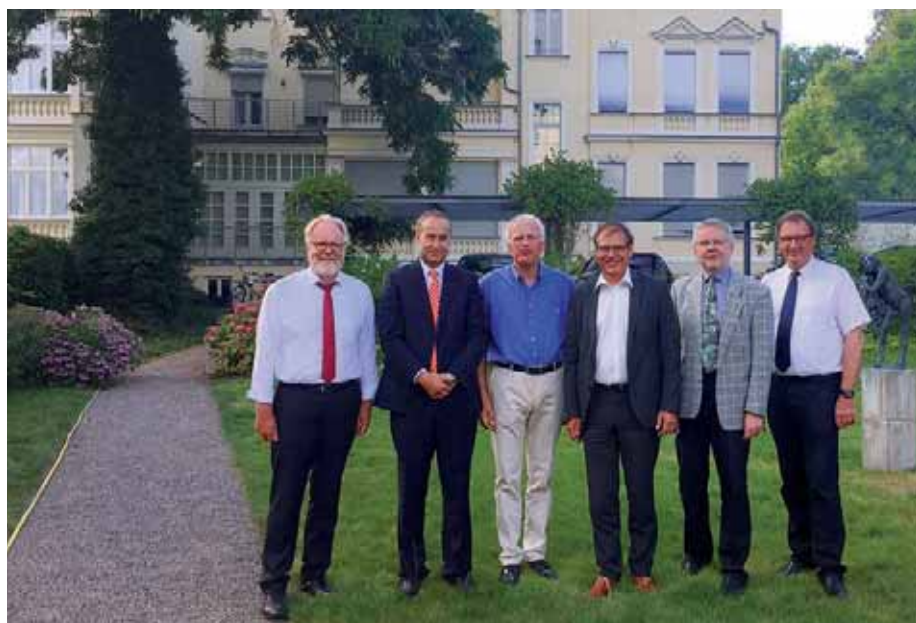
Der Preußische Landkreistag e.V. ist verfolgungsbedingt im Sinne des § 1 Abs. 6 VermögensG als Organisation aufgelöst worden. Das Land Preußen ist durch Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25.2.1947 aufgelöst worden. Es hat keinen Rechtsnachfolger. Aus dem Gebiet des früheren Landes Preußen haben sich heute die Flächenländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern (nur Landesteil Vorpommern), Niedersachsen (teilweise), Berlin, Nordrhein-Westfalen, Hessen (teilweise), Sachsen-Anhalt und Brandenburg gebildet. Teile des früheren Landes Preußen befinden sich heute ferner in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern. In ihnen bestehen jeweils Landkreisverbände. Keiner dieser Landesverbände kann allein den Anspruch erheben, Funktionsnachfolger des Preußischen Landkreistages zu sein. Sie decken sich jeweils nur mit einem Teilgebiet des früheren Preußischen Landkreistages und fassen nur einen Teil der früheren Landkreise zusammen. Diese Teile sind jeweils nicht so groß, dass sie es begründen könnten, die Funktion für das gesamte frühere Landesgebiet Preußens zu übernehmen.

Auch die Landkreisverbände in den Nachfolgeländern Preußens in ihrer Gesamtheit kommen nicht als Funktionsnachfolger für den Preußischen Landkreistag in Betracht. Es ist hierbei zu berücksichtigen, dass auch diese Landesverbände zum Teil heterogen aus früheren preußischen und nicht preußischen Gebieten zusammengesetzt sind, sodass keine genaue Abgrenzung auf frühere preußische Landesteile oder Landkreise möglich ist. Außerdem vertreten sie nicht diejenigen früheren preußischen Landesteile, die heute nicht mehr Teil der Bundesrepublik Deutschland sind. Das Gebiet des Landes Preußen findet sich heute in keinem territorial abgegrenzten Teil der Bundesrepublik wieder.

Als einzige Nachfolgeorganisation für den Preußischen Landkreistag kommt der jetzige Deutsche Landkreistag in Betracht. Er umfasst als einzige Nachfolgeorganisation alle früheren preußischen Landesteile und Landkreise, soweit diese heute zur Bundesrepublik Deutschland gehören. Auch die Aufgaben, Funktionen und satzungsmäßigen Zwecke des Preußischen Landkreistages und des heutigen Deutschen Landkreistages sind identisch.

Der Deutsche Landkreistag ist bereits nach alliierterm Rückerstattungsrecht für Grundstücke, die während der NS-Zeit im Eigentum des Deutschen Gemeindetages standen, als Funktionsnachfolger des Preußischen Landkreistages anerkannt worden.“

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte der  
Deutschen Landkreise e.V., Berlin



Die DLT-Spitze tagte im Juli 2016 u.a. in der Potsdamer DLT-Liegenschaft: DLT-Präsident Landrat Sager (3. v.l.), DLT-Hauptgeschäftsführer Henneke (2. v.r.), die DLT-Vizepräsidenten Landrat Walter (r.), Landrat Reuter (3. v.r.) sowie Landrat Christiansen (l.) im Beisein des Vorstandsvorsitzenden der Mittelbrandenburgischen Sparkasse, die Mieter der Liegenschaft ist, Andreas Schulz. Foto: DLT



# „Ich bitte Sie, es mir nicht zu verübeln, wenn ich die Art etwas kritisch beurteile“\*

## Einleitung

Dass in den im heutigen Rheinland-Pfalz gelegenen Kreisen „die Musik spielt“, hätte bei der Kreisbildung 1816 in der durch den Wiener Kongress anstelle der angestrebten Einverleibung ganz Sachsens an Preußen gelangten Rheinprovinz sicherlich niemand vorherzusagen gewagt.

Um aber das Gebiet aller rheinland-pfälzischen Kreise vollständig zu erfassen, reicht bei Weitem nicht der Blick auf die Rheinprovinz 1816, wir müssen auch auf die Einverleibung des Herzogtums Nassau und die Kreisbildung in der 1868 entstandenen preußischen Provinz Hessen-Nassau ebenso schauen wie auf den 1937 bei Eingliederung in die Rheinprovinz preußisch gewordenen Landkreis Birkenfeld, der als zuvor oldenburgischer Landesteil in diesem Jahr durch das Groß-Hamburg-Gesetz mit dem Restkreis St. Wendel-Baumholder vereinigt wurde. Dazu ist der Blick natürlich auch auf die 1862 gebildeten bayerischen Bezirksämter in der Pfalz, die durch Verordnung des nationalsozialistischen Reichsinnenministers vom 28.11.1938 ab 1939 in Landkreise umbenannt wurden, genauso zu richten wie auf die Kreise des Volksstaates Hessen.

Das Puzzle, das aus den preußischen Regierungsbezirken Koblenz und Trier ohne die zum Saarland gelangenden Teile, der bayerischen Pfalz ohne die zum Saarland gelangenden Kreise Homburg und St. Ingbert, den von der Provinz Hessen-Nassau abgetrennten Kreisen Oberwesterwaldkreis, Unterwesterwaldkreis, St. Goarshausen und Unterlahnkreis und den vom Volksstaat Hessen abgetrennten rheinhesischen Kreisen Alzey, Bingen, Mainz, Worms und – bis zu seiner Auflösung 1938 – Oppenheim entstanden ist, ist unter Einschluss der kreisfreien Städte seit nunmehr 70 Jahren, genau seit dem 30.8.1946, ein Land, das seit dem 18.5.1947 über eine eigene Verfassung verfügt, und dessen Kreise, die sich der ersten Kreisgebietsreform der Nachkriegszeit im gesamten Bundesgebiet unterziehen mussten, seit dem 22.10.1949 dem Deutschen Landkreistag angehören.

Prototypisch für die Entstehung des Landes ist auf den ersten Ministerpräsidenten *Wilhelm Boden* zu verweisen, der von 1919 – 1933 und dann erneut nach dem Ende der Kriegshandlungen 1945 Landrat des Kreises Altenkirchen war, dann zum Regierungspräsidenten in Koblenz und anschließend zum ersten rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten mit Sitz ebenfalls in Koblenz ernannt wurde.

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Da die rheinischen Kreise in diesem Jahr ihr 200-jähriges Bestehen begehen und der Landkreistag am 8.9. d.J. 100 Jahre alt geworden ist, soll auf einige Stufen der geschichtlichen Entwicklung – vorrangig aus preußischer Perspektive – kurz eingegangen werden.



## A. Kreisbildung in den preußischen Westprovinzen

Die Einteilung der Mark Brandenburg und der übrigen Gebiete Preußens in Kreise mit einem vom König ernannten, dem Adel entstammenden Landrat an der Spitze hatte sich im ständisch geprägten Staat bewährt. Trotzdem waren die Strukturen nach der Französischen Revolution – nur drei Jahre nach dem Tod *Friedrich des Großen* – ersichtlich überholt. *Napoleons* Siegeszug durch Europa führte nach Jena und Auerstedt im Herbst 1806 zum völligen Zusammenbruch der preußischen Staatsordnung, zur Flucht des Königspaares nach Memel und durch den Frieden von Tilsit vom 9.7.1807 zur Halbierung des auf ostelbische Territorien reduzierten preußischen Staatsgebiets.

Westlich der Elbe bestimmten *Napoleon* bzw. von ihm eingesetzte Vasallen das Geschehen. Nicht nur das linksrheinische Gebiet, auch große Teile Norddeutschlands mit Bremen und Hamburg gehörten zum französischen Staatsgebiet.

In dieser „Zeit der schweren Not“ konzipierte *Freiherr vom Stein* seine auf den Gedanken von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung beruhende Nassauer Denkschrift im Juni 1807. Vom Herbst 1807 bis Herbst 1808 amtierte er dann für 13 Monate als leitender Minister und setzte mehrere Reformen durch Edikte um, u. a. die Bauernbefreiung und die – selbstverständlich auf das seinerzeitige ostelbische Gebiet, das zudem auch noch unter französischer Besatzung stand, beschränkte – Preußische Städteordnung vom 19.11.1808. Zur Einführung von Selbstverwaltungsangelegenheiten auf dem platten Land kam es dagegen nicht. Auf Druck *Napoleons* und den Rat *Hardenbergs* wurde *Stein* im November 1808

(erneut) entlassen. Die Reformphase war damit abrupt an ihr Ende gelangt.

Nach dem kurzen Zwischenspiel des Ministeriums *Dohna/Altenstein* wurde *Hardenberg* am 4.6.1810 von König *Friedrich Wilhelm III.* zum Staatskanzler Preußens mit unbegrenztem Gehalt und fast schrankenlosen Vollmachten ernannt, die er zur Stärkung Preußens nach innen wie nach außen in seiner bis zu seinem Tode 1822 währenden Amtszeit nutzte. Die Netzeit hielt dabei mindestens bis zu *Napoleons* Rückzug aus Russland Ende 1812 an, es folgten die Befreiungskriege und in dessen Folge der Wiener Kongress 1814/15 und das endgültige „Waterloo“ *Napoleons*. Damit waren die Voraussetzungen für ein Wiedererstarken Preußens nach innen wie nach außen gegeben.

Auf dem Wiener Kongress wurden die zuvor von *Napoleon* auf deutschem Territorium großflächig durchgeführten Gebietsbereinigungen nicht wieder rückgängig gemacht, andererseits wurden aber neue Gebietszuschnitte unter Rückführung des französischen Staatsgebiets auf sein Ausgangsgebiet von 1792 vorgenommen, durch die Preußen unter maßgeblicher Verhandlungsführung *Hardenbergs* aus Gesichtspunkten der Schaffung eines Kräfteausgleichs in Europa eine beträchtliche Westausdehnung auf die Rheinprovinzen und auf Westfalen zugleich als Bollwerk gegen Frankreich erfuhr, statt sich – wie von Preußen selbst beabsichtigt – Sachsen vollständig und nicht nur teilweise einverleiben zu können. König *Friedrich Wilhelm III.* wurde nicht zuletzt dank *Hardenbergs* Verhandlungsgeschick ein großer Gewinner auf dem Wiener Kongress, indem er unter den europäischen Mächten seine und seines Hauses Reputation nicht nur wiederherstellen, sondern sogar noch ausbauen konnte.

Wichtig zu wissen ist dabei, dass die Schlussakte des Wiener Kongresses aus der Ablehnung der Ideen des *Freiherrn vom Stein* und seiner Entourage entstand. Die deutschen Angelegenheiten betrafen allein die Souveräne, nicht aber das Volk. Das neue preußische Staatsgebiet wurde daher nicht durch das einigende Band der Anordnung einer ständischen Verfassung zusammengeführt.

Während sich *Stein* daraufhin endgültig resigniert zurückzog, wurde Staatskanzler *Hardenberg* bereits im Juni 1814, also noch vor dem Wiener Kongress, von König

\* Festvortrag im Rahmen der 71. Öffentlichen Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz in der Fritz-Wunderlich-Halle in Kusel am 24.11.2016.

*Friedrich Wilhelm III.* in den Fürstenstand erhoben. Am 11.11. desselben Jahres erhielt er den Ort Quilitz und das dortige Schloss als königliche Dotation, wobei Ort und Schloss kurz darauf den Namen Neu-Hardenberg erhielten.

Um die neu hinzugewonnenen riesigen Territorien wirksam in Besitz nehmen und sie dann nach und nach seitens des Königs beherrschen zu können, mussten sie nach Gesichtspunkten der Staatsräson verwaltungsmäßig untergliedert werden. Es fand also eine „Integration durch Verwaltung“ statt. Der König und *Hardenberg* verfügten am 30.4.1815 eine Unterteilung des preußischen Staates in zehn Provinzen, in denen wiederum jeweils mehrere Regierungsbezirke gebildet wurden. Die Regierungsbezirke ihrerseits wurden in Kreise mit einem Landrat an der Spitze unterteilt, wobei es wörtlich hieß:

„Es ist sehr zu wünschen, dass die Kreise, was Flächenraum und geografische Lage betrifft, so gebildet werden, dass niemand leicht weiter als zwei bis drei Meilen zum Sitz der Kreisbehörde hat, und also, ohne auswärts zu übernachten, seine Geschäfte bei derselben abmachen kann. Ebenso ist sehr zu wünschen, dass in Rücksicht der Bevölkerung die Kreise, auch in sehr bevölkerten Gegenden, nicht leicht über 36.000 Einwohner enthalten, in unbevölkerten, aber doch auch nicht leicht unter 20.000 Menschen umfassen.“

Die Realisierung der Umsetzung der Verordnung vom 30.4.1815 erwies sich im Detail durchaus als schwierig und zeitraubend. Schließlich wurden in den ursprünglich drei preußischen Westprovinzen 1816 insgesamt 101 landrätliche Kreise gebildet. Kreisfreie Städte waren zunächst nur Münster, Aachen, Köln und Trier. In der Provinz Großherzogtum Niederrhein wurden am 20.4.1816 Kreise in den Regierungsbezirken Aachen, Düsseldorf, Köln, Trier und Koblenz, wozu bis 1932 auch die Kreise Wetzlar (und Braunsfels) gehörten, geschaffen.

Bei den Kreisen handelte es sich für Jahrzehnte um rein staatliche Einrichtungen mit minimalstem Personalbesatz, wobei dem Landrat weniger eigentliche Verwaltungsaufgaben als vielmehr die Aufsicht und die Sorge um den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung und die Hebung der Wirtschaft und der Landeskultur seines Kreises übertragen wurden. Er fungierte letztlich als Kommissar der Bezirksregierung. Dennoch gelang es den Kreisen in der Folgezeit nicht zuletzt durch das Wirken ihrer Landräte, einen Identitäts- und Identifikationsraum für die jeweilige Bevölkerung zu schaffen. Selbstverwaltungskörper waren es bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein allerdings nicht, was nicht zuletzt an *Hardenberg* lag. Dass sich *Stein* und *Hardenberg* nach anfänglichem Zusammenwirken konzeptionell und persönlich massiv überworfen haben, habe ich an anderer Stelle<sup>1</sup> ausführlich dargelegt. An

dieser Stelle sollen daher nur einige weitere<sup>2</sup> Gedanken zur *Hardenbergs* Staatskonzeption dargestellt werden.

*Lothar Gall*<sup>3</sup> hat jüngst noch einmal herausgearbeitet, dass der Staat für *Hardenberg* der monarchisch verfasste, bürokratisch geleitete Anstaltsstaat war. Die Gesellschaft als solche war für ihn – anders als für *Stein* – nur ein Objekt der Politik, nicht aber Subjekt, dessen Wille letztendlich bestimmend sein müsse. Gegenüber der *Stein'schen* Städteordnung aus dem Jahre 1808 mit ihren stark antietatistischen Elementen hatte *Hardenberg* mancherlei Bedenken. Sie ging ihm gerade im Hinblick auf die Beteiligung der Bürger in einzelnen Punkten zu weit. Das Scheitern des Versuchs, die Selbstverwaltung auch auf das platte Land auszudehnen, wurde von *Hardenberg* nicht bedauert. Während *Stein* nachdrücklich dafür eintrat, die nunmehr selbstständig gewordenen Bürger vor allem auf der kommunalen und provinziellen Ebene an politischen Entscheidungen zu beteiligen, war *Hardenberg* hier sehr viel zurückhaltender. Wörtlich führt *Gall* aus<sup>4</sup>:

„Der Landrat galt in Preußen schon seit längerer Zeit als Staatsbeamter. Er verstand sich aber, da er in der Regel aus dem Adel stammte, zugleich als Vertreter der Rittergutsbesitzer des betreffenden Kreises. Er stellte in dieser Beziehung also ein ständisches Element dar, war ein Fremdkörper in dem von *Hardenberg* angestrebten, streng hierarchisch geordneten System: ‚Die Wahl desselben durch die Kreisstände werde nicht mehr stattfinden, und aller Repräsentativcharakter davon getrennt sein.‘ Demselben Ziel diene die neue, nach geografischen Gesichtspunkten vorgenommene Einteilung der Kreisbezirke, wobei nur die großen Städte ausgeklammert wurden. Dem Vorwurf, die Regierung kehre sich von ihren eigenen Prinzipien ab und es gehe ihr im Kern nur um die Stärkung der absolutistischen und bürokratischen Zentralgewalt, konnte *Hardenberg* in der Sache nur schwer widersprechen. Es ging ihm zunächst und vor allem um die Durchsetzung einer straffen bürokratischen Ordnung. Schon in seiner Rigaer Denkschrift hatte *Hardenberg* sich einer Grundsatzdiskussion über die Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitbestimmung mit dem Argument entzogen, darüber werde erst später, in einer ganz anderen Generation, zu sprechen sein.“

Damit haben wir die Entstehung der Kreise Prüm, Daun, Bitburg, Wittlich, Saarburg, Trier, Berncastel und des rheinland-pfälzischen Teils des Kreises St. Wendel, der 1937 im zu Preußen gelangenden Kreis Birkenfeld aufgegangen ist, im Regierungsbezirk Trier ebenso erfasst wie die Kreise Adenau, Ahrweiler, Neuwied, Altkirchen, Cochem, Mayen, St. Goar, Koblenz, Zell, Simmern, Meisenheim und Kreuznach im Regierungsbezirk Koblenz.

1827 wurden die Kreise mit der Kreisordnung für die Rheinprovinzen und Westfalen zugleich staatliche und kommunalständische Bezirke, ohne dass man auch jetzt von kommunaler Selbstverwaltung sprechen konnte<sup>5</sup>.

## B. Kreisbildung in Hessen-Nassau und preußische Kreisordnungen

Nach Königgrätz verleibte Preußen weite Teile Norddeutschlands in sein Staatsgebiet ein, so auch das Herzogtum Nassau, und bildete 1868 mit Hessen-Nassau eine weitere Provinz, die in die Regierungsbezirke Wiesbaden und Kassel unterteilt wurde, in denen wiederum Kreise gebildet wurden. Das waren im Regierungsbezirk Wiesbaden u. a. die Kreise Oberwesterwaldkreis, Unterwesterwaldkreis, Westerbürg, St. Goarshausen und Unterlahnkreis.

Die eigentliche Geburtsstunde der kommunalen Selbstverwaltung schlug dann in Preußen mit der preußischen Kreisordnung. Diese wurde am 13.12.1872 nach einer sage und schreibe dreizehn Jahre währenden Entstehungsgeschichte<sup>6</sup> zunächst nur für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen verkündet und in Kraft gesetzt. Und warum nicht in den neuen Provinzen, zu denen ja auch noch Hannover und Schleswig-Holstein gekommen waren? Die Antwort ist einfach: Man wollte erst einmal sehen, wie sich die Neuregelung in den Stammländern bewährt, während man der Bevölkerung in den nach dem Wiener Kongress bzw. nach Königgrätz neu gebildeten Provinzen noch nicht so recht traute. Schon *Stein* wollte sich nur auf das ostelbische Gebiet (ohne Posen) verlassen<sup>7</sup>:

„Hier ist Gewohnheit an das längst Bestehende, angestammter Gehorsam gegen den Regenten, Lenksamkeit“.

Über die westlichen Provinzen führte *Stein* demgegenüber aus:

„In den westlichen Provinzen, namentlich auf dem linken Rheinufer, herrscht ein aufgeregter, beweglicher Sinn. Die Regierung ist hier eine neue Erscheinung, nicht durch die Bande der Gewohnheit gefestigt, hier muss die neue Institution nicht schwankend und dunkel in ihren wesentlichen Bestimmungen sein, sondern fest und klar. Hier herrscht viele sinnliche Gemeinheit, Geldsucht, Neigung zu Frankreich, Hang zur Intrige, die teils auf der Geistesbeweglichkeit des Volksstammes beruht, teils durch die französische Gesetzgebung entwickelt wird.“

*Stein* ging es darum,

„die Gefahr abzuwenden, welche das Eigentum bedroht, die Gefahr nämlich, die aus dem Wachstum der Zahl und der Ansprüche der untersten Klasse der bürgerlichen Gesellschaft entsteht. Diese Klasse besteht auf dem Land aus der Klasse der kleinen Kötter, Brinksitzer, Neubauern, Einlieger, Heuerlinge; sie hegt und nährt in sich

<sup>1</sup> *Henneke*, Die deutschen Kreise und ihr Landkreistag – von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik, 2016, S. 84 ff.

<sup>2</sup> Dazu bereits *Henneke* (Fn. 1), S. 62 ff.

<sup>3</sup> *Gall*, *Hardenberg – Reformator und Staatsmann*, 2016, S. 9, 177 ff., 216.

<sup>4</sup> *Gall* (Fn. 3), S. 216 f.

<sup>5</sup> Dazu näher: *Henneke* (Fn. 1), S. 94.

<sup>6</sup> Dazu ausf.: *Henneke* (Fn. 1), S. 101 ff.

<sup>7</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 50 f. m.w.N.



den Neid und die Habsucht, die überhaupt die verschiedenen Abstufungen in der bürgerlichen Gesellschaft erzeugen. Wie sehr die Sicherheit des Eigentums und der Person gefährdet sind, wenn jene Abstufungen alle der Erde gleich gemacht, das lehrt der gegenwärtige Zustand Frankreichs.“

Und *Bismarck* kam Jahrzehnte später kaum zu einem anderen Befund. Er hielt für die Kreise des Westens andere Normen für erforderlich<sup>8</sup> als:

„in den Landesteilen, welche von alters her ein historisches Ganzes in sich gebildet haben. Die geistige Befähigung zur wirksamen Teilnahme an den Kreistagen wird keineswegs in allen Kreisen und Provinzen so gleichmäßig verteilt gefunden, dass dieselbe Kreisordnung überall dieselben Erfolge gewähren könnte.“

Daher wurde der Erlass von Kreisordnungen für die neuen Provinzen erst nach Beilegung des Kulturkampfes angegangen. Begonnen wurde mit der Provinz Hannover mit der Kreisordnung vom 6.5.1884. Es folgten Kreisordnungen für Hessen-Nassau vom 7.6.1885, für die Provinz Westfalen vom 31.7.1886, für die Rheinprovinz vom 30.5.1887 und schließlich für Schleswig-Holstein vom 26.5.1888. Ob sich die preußischen Kreisordnungen, die zwischen 1872 und 1888 erlassen wurden, wirklich als „Magna Charta des preußischen Volkes“ erwiesen haben, sei hier dahingestellt. Diese Fragestellung habe ich an anderer Stelle<sup>9</sup> erörtert.

### C. Der Verband der preußischen Landkreise

Die bisher genannten Kreise waren dabei, als am 8.9.1916 im Preußischen Landtag der Verband der preußischen Landkreise gegründet wurde, vorrangig zur Ernährungssicherung der Landbevölkerung im Großen Krieg, aber auch zur gemeinsamen Vertretung politischer Belange. Nach dem raschen, politisch motivierten Rücktritt des ersten Vorsitzenden *Oskar von der Osten* bereits am 8.8.1917 wurde mit *Clemens August von Schorlemer-Lieser* ein Westdeutscher neuer Vorsitzender des Landkreisesverbandes. Der 1856 geborene *von Schorlemer* wuchs im Münsterland auf und heiratete 1880 *Maria Purichelli*, die später ein Millionenvermögen erbt, aus dem das Ehepaar ein Weingut in Lieser an der Mosel erwarb und die Schlossvilla in Lieser ausbaute. Von 1888 bis 1897 war *von Schorlemer-Lieser* Landrat des Landkreises Neuss. In dieser Zeit wurde er dort übrigens auch Schützenkönig. Anschließend wurde er Oberpräsident der Provinz Schlesien und ab 1905 Oberpräsident der Rheinprovinz mit Sitz in Koblenz. Am 18.6.1910 wurde er zum preußischen Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten ernannt. Im Juli 1917 trat er allerdings von diesem Amt aus Protest gegen die von Kaiser *Wilhelm II.* angekündigte Einführung des gleichen Wahlrechts von seinem Ministeramt zurück. Die geplante Demokra-

tisierung Preußens war für ihn ein so schwerer Schlag, dass es für ihn beinahe gleichgültig wurde, ob das Deutsche Reich als Sieger oder als Besiegter aus diesem Krieg hervorging<sup>10</sup>.

Im September 1917 trat *von Schorlemer-Lieser* der Deutschen Vaterlandspartei bei und lehnte im Januar 1918 das Angebot von *Wilhelm II.* ab, erneut Oberpräsident der Rheinprovinz zu werden. Vielmehr wollte er daran arbeiten, Preußen vor den Folgen einer zu weit gehenden Demokratisierung der Volksvertretung zu bewahren.

Im Februar 1918 wurde *von Schorlemer-Lieser* Vorsitzender des Verbandes der preußischen Landkreise. Verbandsdirektor und Parteifreund *Ulrich von Hassell* erinnerte sich rückschauend gern daran<sup>11</sup>, wie

„*von Schorlemer* als katholischer Rheinländer und ausgesprochener Grandseigneur die Aufgabe der Repräsentation glänzend löste, ohne sich sehr in die Dinge zu vertiefen. Mit unnachahmlicher Grandezza saß er Sitzungen vor, deren Gegenstand ihm oft nur sehr oberflächlich bekannt war, sprach überlegt auch ohne Sachkenntnis in seinem eindrucksvollen Stakkato so, dass er die Zuhörer fesselte und verstand es, im Präsidentenstuhl während langweiliger Reden unbemerkt zu schlafen, durch einen leisen Druck meines Ellbogens im richtigen Augenblick er wacht.“

Mit der Verbandsspitze *von Schorlemer-Lieser/von Hassell* erlebte der Verband der preußischen Landkreise nicht nur das letzte Kriegsjahr, sondern auch die Abdankung des Kaisers, die Übergabe der Regierungsgewalt an die Sozialdemokraten, die Ausrufung der Republik und die Begründung der Weimarer Republik mit der Einführung eines neuen allgemeinen und gleichen Wahlrechts<sup>12</sup>. *von Schorlemer-Lieser* übte das Amt des Landkreistagsvorsitzenden bis zu seinem Tode im Juni 1922 aus. Wenige Monate später, am 7.9.1922, wurde der Verband der deutschen Landkreise gegründet, ohne dass er zu dieser Zeit über einen Vorsitzenden verfügte<sup>13</sup>.

### D. Kreise in Hessen und Bayern und die Gründung des DLT

Die Bildung eines Verbandes der deutschen Landkreise hatte sich in der Weimarer Republik rasch als Notwendigkeit herausgestellt, weil zahlreiche Gesetzgebungskompetenzen in der Weimarer Republik von den Ländern auf das Reich übergegangen waren. Daher bemühte sich der Verband der Preußischen Landkreise um einen Zusammenschluss mit kreisparallelen Organisationen in den anderen deutschen Ländern. Hier soll der Blick anlassbedingt nur auf Hessen und Bayern gerichtet werden.

Im **Großherzogtum Hessen**, aus dem 1918 der Volksstaat Hessen wurde, wurden 1874 nach preußischem Vorbild die drei Provinzen Starkenburg, Rheinhessen und Oberhessen mit sieben, fünf bzw.

sechs, insgesamt also 18, Kreisen gebildet, davon in Rheinhessen die Kreise Alzey, Bingen, Mainz, Worms und Oppenheim. Diese Kreise mit einem von der Landesregierung ernannten Kreisdirektor an der Spitze waren untere staatliche Verwaltungsbehörden und Selbstverwaltungskörperschaften und verfügten als Ausdruck ihrer Eigenständigkeit über eine eigene Kreiskasse. Die Kreistagsabgeordneten wurden von den Kreisangehörigen gewählt. Dem Kreisdirektor stand ein gewählter Kreisausschuss zur Seite, der – wie auch in Preußen – das Verwaltungsgericht erster Instanz bildete. In Hessen – und somit auch in Rheinhessen – blieben auch die größeren Städte kreisangehörig, was sich insbesondere bei der Ernährungssicherung im Großen Krieg bewährte. Hier gelang es durch die einheitliche Verwaltung, auch die Städte ausreichend mit Lebensmitteln zu versorgen. Man kann also bilanzierend feststellen<sup>14</sup>, dass die Erkenntnis von den gemeinsamen Belangen von Stadt und Land die hessischen Kreise in besonderer Weise geformt hat. Durch ihre Stadt und Land umfassende Organisation haben sie im Zeitalter der Industrialisierung einen wesentlichen Beitrag zur Fortentwicklung der Kreisebene in Deutschland geleistet.

In **Bayern** bestanden seit 1862 in den Kreise genannten Regierungsbezirken Bezirksämter mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern und einem Bezirksoberramtmann an der Spitze. Selbstverwaltung gab es dort bis zum Gesetz über die Selbstverwaltung vom 22.5.1919 nicht<sup>15</sup>. Im später Pfalz genannten Rheinkreis waren dies die Bezirksämter Zweibrücken, Homburg, Kusel, Kirchheimbolanden, Pirmasens, Kaiserslautern, Frankenthal, Neustadt a. Haardt, Ludwigshafen, Speyer, Landau, Bergzabern und Germersheim.

Einfach war die Gründung des Verbandes der deutschen Landkreise nicht, wie *Susanne Kitschun*<sup>16</sup> und *ich*<sup>17</sup> an anderer Stelle ausführlich dargelegt haben. Hier sei nur auf Folgendes verwiesen:

Der Mitbegründer des Landkreistages und spätere DLT-Präsident *Adolf von Achenbach* erinnerte sich an die Gründung des Deutschen Landkreistages am 7.9.1922 in München wie folgt:

„So leicht es auch gelang, den Preußischen Landkreistag zu gründen, so schwierig war es, den

<sup>8</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 100 f., m.w.N.

<sup>9</sup> *Henneke* (Fn. 1), S. 124 ff.

<sup>10</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 154.

<sup>11</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 154.

<sup>12</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 155 ff.

<sup>13</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 171 ff.

<sup>14</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 170.

<sup>15</sup> Dazu näher *Henneke* (Fn. 1), S. 169.

<sup>16</sup> *Kitschun*, *Der Landkreis* 2006, 553 (586 ff.).

<sup>17</sup> *Henneke* (Fn. 1), S. 171 ff.

deutschen zusammenzukriegen. Es kam natürlich darauf an, Bayern zu kriegen. Mit Bayern korrespondierten wir zwei Jahre lang und waren immer noch auf demselben Punkt. Da war es Herr *Constantin*, der sagte: ‚So geht es nicht mehr weiter; wir können hier auf unseren Bogen unsere Tinte verschmieren, wir kommen mit Bayern keinen Schritt weiter. Es bleibt nichts weiter übrig, wir müssen eine Hauptversammlung des Deutschen Landkreistages in München abhalten. Wir wollen sehen, was die Bayern machen.‘ Und wir haben nach Bayern geschrieben: ‚Nächstens würde der Deutsche Landkreistag in München tagen und wir bäten, dass sie uns einen Raum zur Verfügung stellten. Das ist auch geschehen, ganz in der Nähe des Bahnhofes. Es war nur ein Zimmerchen reserviert worden. Wir hatten alle Zwölf Platz, und als Vertreter von Bayern erschien Herr Bürgermeister *Stolreither*. Der Vorsitzende hielt es nicht für tunlich zu erscheinen und sandte seinen Vertreter und ebenso der Vorsitzende des Württembergischen Verbandes. Der hielt es für sicherer, lieber den Oberbürgermeister *Hepp* zu schicken. – So wurden wir von Bayern und Württemberg empfangen.“

Die Sitzung, an der von *Achenbach* und *Constantin* für den Verband der Preußischen Kreise sowie ein Amtshauptmann für den Verband der sächsischen Bezirksverbände, ein Landrat für den Verband der Thüringischen Kreise, Kreisdirektoren für die Verbände der Braunschweigischen und der Anhaltinischen Landkreise sowie je ein Amtshauptmann für den Verband Mecklenburgischer Ämter und der Oldenburgischen Amtsverbände sowie ein rechtskundiger Bürgermeister für den Landesverband Bayerischer Bezirke und ein Oberbürgermeister für den Landesverband Württembergischer Amtskörperschaften teilnahmen, wurde ein Erfolg. Alle Teilnehmer, auch die Vertreter Bayerns und Württembergs, hielten den Zeitpunkt zur Gründung eines rechtsfähigen Reichsverbandes für gekommen. Verabschiedet wurde auf der Sitzung auch eine Satzung für den neuen Verband. Vereinbart wurde, dass die verabredete Satzung erst nach der anstehenden Entscheidung des bayerischen und württembergischen Landesverbandes über den Eintritt in den deutschen Verband in Kraft treten sollte.

Mitglieder des neu gegründeten Verbandes waren die Landesverbände. Anders als der Verband der preußischen Landkreise war der Verband der deutschen Landkreise ein Verband der Verbände. Nur wenn kein Landesverband existierte oder ein solcher noch nicht Mitglied geworden war, konnten auch einzelne deutsche Landkreise unmittelbar Mitglied werden.

Nach der Sitzung, die bis in den Abend dauerte und während der sich die Beteiligten nicht einmal eine Pause zum Essen gönnten, machte man sich gemeinsam auf die Suche nach einem Restaurant. Auch darüber berichtet der spätere DLT-Präsident *Adolf von Achenbach*:

„Als wir fertig waren, gingen wir auf den Bahnhof. Wir kamen mit unseren Mappen, waren furchtbar

hungrig, kamen hinten herein. Ein Kellner stand da und fragte: ‚Sind das die Herren?‘ – ‚Jawohl, das sind sie‘, sagte einer. ‚Können wir denn nun schnell essen?‘ – ‚Jawohl, alles fertig, bitte.‘ Und als die Herren eintreten wollten, wurden wir in ein Zimmer gewiesen. Alles war gedeckt. Ich weiß noch, Schmorbraten gab es, alles war fertig. Es wurde ein wunderbares Diner für 2,50 Mark nach heutigem Wert serviert. Wir haben uns beeilt, es schnell zu essen. Es war vorzüglich, und als die Eisenbahndirektion erschien, waren wir schon fertig und weg. – Der Eindruck, den wir von München hatten, war der, dass alles billig und gut wäre.“

Bis zur Eintragung ins Vereinsregister des Amtsgerichts Berlin am 26.11.1922 erklärten die Landesverbände Bayern, Württemberg und Braunschweig ihren Beitritt zum Landkreistag. Zwei Jahre später folgte der hessische Verband und im Herbst 1925 schlossen sich die neu entstandenen badischen Bezirksfürsorgeverbände an. Damit waren mit Ausnahme des Landgebiets der Freien und Hansestadt Hamburg alle deutschen Gemeindeverbände Mitglieder des Deutschen Landkreistages geworden.

Mit anderen Worten konnte man erst 1924 feststellen, dass alle Landkreise, die sich im heutigen Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz befinden, Mitglied des Deutschen Landkreistages geworden waren. Die erfolgreiche gemeinsame Arbeit unter dem Vorsitz des Teltower Landrats *Adolf von Achenbach* sollte allerdings nur bis zur Ausschaltung im Mai 1933 währen. Über die Zeit des Nationalsozialismus habe ich an anderer Stelle ausführlich berichtet<sup>18</sup>, sodass der Blick nunmehr auf die Wiedergründung des Landkreistages nach dem Zweiten Weltkrieg mit besonderem Blick auf Rheinland-Pfalz gerichtet werden soll.

## E. Der DLT und der Landkreistag Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg

Während unmittelbar nach Beendigung der Kriegshandlungen 1945 – und damit vor Ort zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten – die Kreise unter dem Besatzungsregime mit in der Regel neu eingesetzten Landräten ihre Arbeit wieder aufnahmen und Unglaubliches insbesondere bei der Lebensmittel- und Wohnungsverorgung, der Flüchtlingsunterbringung und der Seuchenbekämpfung leisteten, verlief die Wiedergründung des Deutschen Landkreistages eher schleppend und kam in einzelnen Gebieten Deutschlands unterschiedlich schnell voran.

Nach der Bildung von Landesverbänden in Hessen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Jahre 1946 wurde am 10.2.1947 in Höchst der Deutsche Landkreistag zunächst als bizonaler Verband wiedergegründet. Das förmliche **Zusammenwirken mit den Kreisen in der französischen Zone** erwies sich dagegen als äußerst kompliziert, während die Landräte insbesondere aus Rheinland-Pfalz auf-

grund ihrer zuvor ganz unterschiedlichen Länderzugehörigkeit individuell zumeist über gefestigte Kontakte zu Kreisen insbesondere in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern verfügten.

Zur erstmaligen Teilnahme eines rheinland-pfälzischen Vertreters an einer DLT-Präsidiumssitzung kam es mit dem seinerzeitigen Geschäftsführer des Landkreistages (1947 – 1951) und späteren langjährigen Vorsitzenden (1951 – 1962) und Landrat von Trier, *Heinrich Salzmänn*, am 15.3.1948 auf dem Drachenfels. Am 9.7.1948, also kurz nach der Währungsreform, fand dann eine historische Präsidialsitzung in Schlattstall, im heutigen Landkreis Esslingen, statt, an der erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg Kreisrepräsentanten aus allen westdeutschen Ländern mitwirken konnten; aus Rheinland-Pfalz waren dies der seinerzeitige Vorsitzende (1947 – 1951) und Landrat des Kreises Ahrweiler, *Hermann Schüling*, und der Geschäftsführer *Heinrich Salzmänn*. Und dennoch dauerte es bis zum Beitritt der Landesverbände in der französischen Zone zum Deutschen Landkreistag bis zum 22.10.1949. Dieser wurde in einer Präsidial- und Hauptausschusssitzung in Bad Neuenahr vollzogen, nachdem eine erste Präsidialsitzung in Rheinland-Pfalz bereits am 7. Mai 1949 in der Lochmühle in Mayschoß stattgefunden hatte, also am Tag, bevor der Parlamentarische Rat kurz vor Mitternacht das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verabschieden sollte.

**In den Gremien des Deutschen Landkreistages** arbeiteten die **Vertreter des Landkreistages Rheinland-Pfalz** in der Zeit bis zur Wiedervereinigung engagiert mit, prägten die Arbeit aber nicht in vorderster Linie. Nur drei rheinland-pfälzischen Landkreistagsvorsitzenden gelang es jeweils kurzzeitig, das Amt eines DLT-Vizepräsidenten zu bekleiden. Das waren die Landräte *Werner Urbanus* (Ahrweiler) vom 22.11.1963 – 28.2.1965, *Hermann Krämer* (Altenkirchen) vom 30.10.1970 – 27.10.1972 und *Karl-Adolf Orth* (Daun) vom 1.12.1988 – 30.9.1990. Dass die übrigen Vorsitzenden des Landkreistages Rheinland-Pfalz in dieser Zeit und auch kurz darüber hinaus im Deutschen Landkreistag nicht stärker zum Zuge kamen, lag allerdings nicht am DLT, sondern in den weiteren Karrieren der Vorsitzenden, die ja alle staatlich ernannte Landräte waren, begründet. *Heribert Bickel* (1973 – 1976) wurde zunächst OVG-Präsident und dann Justizminister. *Gerhard Schwetje* (1976 – 1981) und *Paul Schädler* (1982 bis 1983) wurden jeweils Regierungspräsidenten. *Johann-Wilhelm Römer* (1983 – 1985) wurde Staatssekretär und *Karl-Adolf Orth* Sparkassenverbandspräsident. *Joachim Stöckle* (1990 – 1993), der mich im DLT

<sup>18</sup> Henneke (Fn. 1), S. 227 ff.



mit gewählt hat, schied aus dem Landratsamt aus und *Ernst Theilen* (1993 – 1994), der zum DLT-Vizepräsidenten gewählt werden sollte, schied kurz vor der anstehenden Wahl aus, um ebenfalls Staatssekretär in Rheinland-Pfalz zu werden<sup>19</sup> und so den Weg für eine 20-jährige Vizepräsidentenschaft von Landrat *Karl-Heinz Schröter* (Oberhavel) im Deutschen Landkreistag zu ebnen.

Es war nun aber keineswegs so, dass Landräte aus Rheinland-Pfalz nicht ambitioniert waren, **Führungsfunktionen im Deutschen Landkreistag** zu übernehmen. Ganz im Gegenteil. Sie hatten dabei auch keine Furcht vor Kampfkandidaturen, im Ergebnis nur keine Fortune. So kandidierte *Hermann Krämer*, der für den DLT von 1970 – 1978 dem ZDF-Fernsehrat angehörte, bereits 1966 gegen den bisherigen Vizepräsidenten *Hans-Walter Conrady* auf dem Nebelhorn für das Präsidentenamt und verlor 29:36. 1971 wurde er zum DLT-Hauptgeschäftsführer mit Wirkung ab Sommer 1972 gewählt, konnte dieses Amt dann aber aus kriegsfolgebedingten Krankheitsgründen nicht antreten, was im DLT eine veritable Führungskrise auslöste. Danach standen jeweils bis zu meiner ohne Gegenkandidaten auf Vorschlag von *Hans-Jörg Duppré* erfolgten Wahl am 27.11.2000 Kandidaten aus Rheinland-Pfalz für das Amt des DLT-Hauptgeschäftsführers bereit. *Helmut Gestrich*, langjähriger Landrat des Landkreises Bernkastel-Wittlich und Vorsitzender des DLT-Kulturausschusses, kandidierte 1973 und 1977 gleich zwei Mal vergeblich für dieses Amt. Während er *Adalbert Leiding* 1973 mit 21:49 noch deutlich unterlag, ging es 1977 gegen *Hans Tiedeken* mit 32:38 deutlich knapper zu. Dabei hätte 1977 ein anderer Rheinland-Pfälzer dem Vernehmen (und den archivierten Unterlagen) nach deutlich größere Chancen gehabt, das Amt des DLT-Hauptgeschäftsführers sogar kampfflos zu erringen: *Heinz Dreibus* war zu einer Kandidatur aber nur bereit, wenn kein Landrat aus Rheinland-Pfalz bereitstünde.

Und auch mein Vorgänger *Hans-Henning Becker-Birck* musste sich gegen den (früheren) Landratskollegen des Rhein-Hunsrück-Kreises *Armin Jäger* behaupten, der sich dann aber mit einer beachtlichen Karriere als Staatssekretär in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern und schließlich als Innenminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern trösten konnte. Während seiner Zeit als Vorsitzender einer großen Landtagsfraktion in Mecklenburg-Vorpommern ist es uns überdies gemeinsam gelungen, die in Mecklenburg-Vorpommern geplante Großkreisbildung vor dem Landesverfassungsgericht in Greifswald 2007 zu Fall zu bringen.

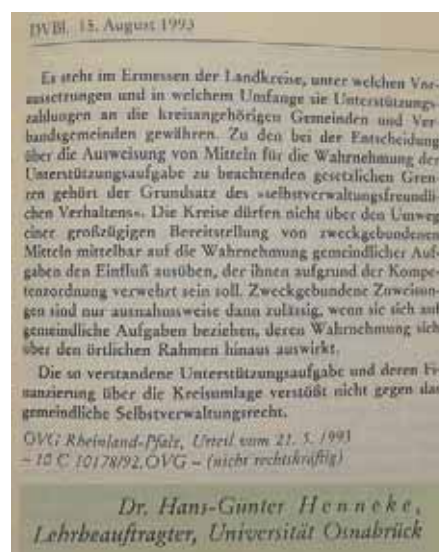
Man sieht: die Beziehungen zwischen dem DLT und dem Landkreistag Rheinland-

Pfalz waren immer eng. Mein Ersterlebnis mit dem Landkreistag Rheinland-Pfalz will ich deshalb auch nicht verschweigen. Ich wurde im Rahmen der Hauptausschusssitzung in Bad Neuenahr am 10.11.1992 vom Präsidium zunächst zum Beigeordneten gewählt, nicht zuletzt wegen meiner intensiven rechtlichen Befassungen mit Kreisumlagefragestellungen.

„Von Rastede über Eichenau in die Irre?“<sup>20</sup>

lautete dann auch folgerichtig mein zweiter Aufsatz im Landkreis nach Dienstantritt. Kaum war dieser publiziert und auf sehr positive Resonanz gestoßen, erging am 21.5.1993, also zweieinhalb Monate nach meinem Dienstantritt in Bonn, die sog. „Simmern-Entscheidung“ des OVG Koblenz<sup>21</sup>. Auch diese wertete ich gründlich aus, verschickte dazu ein Rundschreiben und verfasste parallel eine ausführliche Urteilsanmerkung für das Deutsche Verwaltungsblatt<sup>22</sup>. Statt des erwarteten Lobes erreichte mich noch vor Erscheinen der Urteilsanmerkung ein aufgeregter Anruf des völlig empörten Landkreistagsdirektors *Heinz Dreibus*, der mich durch die Freisprechanlage seines Telefons anbrüllte: „Wenn Sie diese Anmerkung im Deutschen Verwaltungsblatt veröffentlichen, tritt der Landkreistag Rheinland-Pfalz aus dem Deutschen Landkreistag aus.“

Ich weiß es wie heute, es war ein Freitagnachmittag und ich hatte die Korrekturfahnen bereits in Rüngsdorf, unserem Wohnort, in den Briefkasten eingeworfen. Ich habe dann am Spätnachmittag neben dem Briefkasten auf die Leerung gewartet und meinen DIN-A4-Umschlag dem Postmitarbeiter wieder abgeluchst. Das ist der einzige Aufsatz meines Lebens, der am 15.8.1993 mit der nachträglich verkürzten Verfasserangabe: „Dr. Hans-Günter Henneke, Lehrbeauftragter Universität Osnabrück“ erschienen ist.



*Heinz Dreibus* und ich haben uns im Übrigen in den folgenden zehn Jahren, die er noch im Amt war, hervorragend verstan-

den; besonders hatte es ihm der von mir 1997 erstmals und dann alljährlich vorgelegte Kreisfinanzbericht angetan. Auch ist mir die Ehre zuteil geworden, im Januar 2003 anlässlich seiner Verabschiedung in Budenheim gemeinsam mit Ministerpräsident *Kurt Beck* und dem Vorsitzenden des Landkreistages Rheinland-Pfalz, *Hans Jörg Duppré*, eine Laudatio auf ihn halten zu dürfen.

Aber auch andere DLT-Hauptgeschäftsführer erhielten klugen Rat vom Geschäftsführenden Direktor des Landkreistages Rheinland-Pfalz. Dafür genüge ein Beispiel: Am 9.11.1971 sollte der Deutsche Landkreistag seine Hauptausschusssitzung in Saarbrücken durchführen. Das Einladungsschreiben des DLT vom 17.8.1971, das die Landesverbände an die Delegierten weiterleiten sollten, hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

„Die Tagung wird gegen 9 Uhr in der Industrie- und Handelskammer des Saarlandes beginnen. Am Abend des 8. November lädt der Landkreistag Saarland um 19:30 Uhr zu einem gemeinsamen Abendimbiss mit Damen in den Ratskeller in Saarbrücken ein. Für den Vormittag des 9. November ist für die Damen eine Besichtigung der Kristallwarenfabrik der Firma Villeroy & Boch in Wadgassen, Kreis Saarlouis, vorgesehen. Treffpunkt ... Rückkehr gegen 12:30 Uhr.“

Daraufhin schrieb der langjährige Geschäftsführende Direktor des Landkreistages Rheinland-Pfalz (1953 – 1985), *Hans-Günther Dehe*, an den DLT-Hauptgeschäftsführer unter dem 23.8.1971 nicht zu Unrecht:

„Ich bitte Sie, es mir nicht zu verübeln, wenn ich die Art der Einladung etwas kritisch verurteile. Nach meiner Auffassung ist es faktisch unklug, zu einer Sitzung einzuladen, ohne den sachlichen Gegenstand der Beratungen mitzuteilen. Völlig im Gegensatz dazu steht die minutiöse Darstellung des Rahmenprogramms mit gemeinsamem Imbiss am Vorabend und einer Firmenbesichtigung am Sitzungstag für die Damen. Diese Art des Vorgehens könnte einen falschen Eindruck vermitteln. Ich möchte den Vertretern unseres Landesverbandes die Einladung nur dann übersenden, wenn ich wenigstens andeutungsweise die Sachgegenstände der Tagung mitteilen kann.“

Im Rahmen der Hauptausschusssitzung sprach dann übrigens – wie so oft auf DLT-Jahrestagungen – *Eberhard Laux*, diesmal zu „Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung“.

Die **Kreisgebiets- und Funktionalreform** war bekanntlich *das* Thema innerhalb des Landkreistages für mehr als ein Jahrzehnt von Mitte der 60er Jahre bis 1977. Der Beginn der Befassung verlief allerdings schleppend, auch wenn man extra *Gerhard Isbary*, den Schwiegervater von *Peer Steinbrück*, eingestellt hatte, der sich in-

<sup>19</sup> Henneke, Der Landkreis 2014, 692.

<sup>20</sup> Henneke, Der Landkreis 1993, 253.

<sup>21</sup> OVG Koblenz, DVBl. 1993, 894.

<sup>22</sup> Henneke, DVBl. 1993, 900 ff.

tensiv mit Strukturmerkmalen der Kreise befassen sollte. *Isbary* erkrankte allerdings kurz nach seiner Tätigkeitsaufnahme im Landkreistag schwer und verstarb bereits kurz darauf. So konnte es geschehen, dass DLT-Präsident *Conrady* im Rahmen der Präsidiumssitzung im Haus der kommunalen Selbstverwaltung in Hannover am 24.11.1968 um einen Überblick über die politische Durchsetzbarkeit der Reformbestrebungen in den Ländern bat, in welchem er zu seiner Überraschung erfuhr:

„In Rheinland-Pfalz ist die Reform verabschiedet worden. Elf Landkreise wurden aufgelöst. Die Beteiligung der Landkreise im Anhörungsverfahren sei mangelhaft gewesen. Rheinland-Pfalz habe aber an den traditionellen Grundlagen des Kreises festgehalten.“

Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich, dass der Deutsche Landkreistag zur Zeit seiner Tätigkeit in Bonn gerne Veranstaltungen im Landkreis Ahrweiler durchführte. Das galt auch für die große Landkreisversammlung anlässlich des 75-jährigen Bestehens des Landkreistages am 14.5.1991 in Bad Neuenahr. Dies war kurz nach der Wiedervereinigung die erste Veranstaltung aller Landkreise im wiedervereinten Deutschland. Hauptgeschäftsführer *Hans-Henning Becker-Birck* fiel die schwierige Aufgabe zu, den etwa 1.000 Teilnehmern an der Jubiläumsveranstaltung das komplette Fehlen der politischen Ebene zu erläutern, da diese „wegen wichtiger Sitzungen in Bonn weilt“. Stattdessen traten als Redner für die Bundesregierung der Parlamentarische Staatssekretär *Horst Waffenschmidt* und Innenstaatssekretär *Franz Kroppenstedt* sowie für die – sich aufgrund des bevorstehenden Regierungswechsels am 21.5.1991 seit der Wahlniederlage im April in Abwicklung befindliche – rheinland-pfälzische Landesregierung Bundesratsminister *Hermann Hill* auf, für die Schriftleitung offensichtlich ein so Unbekannter war, dass in der Dokumentation der Veranstaltung seine Rede mit dem Foto von *MdB Anton Pfeiffer* unterlegt wurde.<sup>23</sup> Daneben trat als Hauptredner wieder einmal *Eberhard Laux* auf, der nur eineinhalb Jahre zuvor auf der Jahrestagung in Kassel Ende 1989 ebenfalls referiert hatte.

Im Jahr darauf wollte man es besser machen, wengleich der Rahmen mit einer normalen Hauptausschusssitzung weitaus kleiner ausfiel. Erneut tagte der Deutsche Landkreistag in Bad Neuenahr, diesmal am 10. und 11.11.1992, aber erneut klebte dem DLT das Pech an den Füßen: Bundesinnenminister *Rudolf Seiters* sagte seine Rede kurzfristig ab und wurde erneut vom Parlamentarischen Staatssekretär *Horst Waffenschmidt* vertreten. Daneben war es allerdings gelungen, den Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, *Kurt Biedenkopf*, als Redner zu gewinnen.

## F. Die Ära Duppré/Hirschberger

Am 25.11.1994 begann im Landkreistag Rheinland-Pfalz eine neue Ära, die der alternierenden Doppelspitze aus *Hans Jörg Duppré* und *Winfried Hirschberger*, seit Februar 2003 ergänzt um eine ebenso alternierende Spitze in der Geschäftsführung durch *Burkhard Müller* und *Ernst Beucher*. An sich äußerst skeptisch gegen jede Form von Rotation, die ich grundsätzlich für eine gravierende Schwächung von Funktionsträgern in Gremien halte, welche im Übrigen nicht dem Rotationssystem folgen, muss man von außen nach 22-jähriger Dauer dieses Modells feststellen: dieses System hat sich bewährt. Dass dies so ist, muss an den benannten Akteuren liegen. Für eine Bewertung der gemeinsamen Amtszeit ist es zu früh, da die Mannschaft ja weiter agiert; dem Vernehmen nach allerdings nur noch für ein Jahr. Da drängt sich bei mir allerdings bei den im Februar bzw. März 1945 geborenen *Winfried Hirschberger* und *Hans Jörg Duppré* der Verweis auf den Landratskollegen *Frithjof Kühn* aus dem Rhein-Sieg-Kreis auf. *Kühn*, geboren am 16.10.1943, war als Landrat 2009 bis zum 21.10.2015 wiedergewählt worden. Dann ermöglichte die nordrhein-westfälische Landesregierung den Hauptverwaltungsbeamten in Nordrhein-Westfalen ein vorzeitiges Ausscheiden zum 22.6.2014. Im Herbst 2013 von der Presse (und wohl auch von drängenden Nachfolgekandidaten der eigenen Couleur) gefragt, ob er denn nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werde, antwortete *Kühn*:

„Ich bin bis Oktober 2015 gewählt. Dann bin ich 72 Jahre alt. Was ich dann tun werde, werde ich zu gegebener Zeit entscheiden und mitteilen.“

Tatsächlich machte *Kühn* kurz darauf von der Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens Gebrauch, verhinderte mit seiner Antwort aber souverän, zur „lame duck“ zu werden.

Zum Tandem *Duppré/Hirschberger* ist aus DLT-Sicht an dieser Stelle und zu dieser Zeit nur Folgendes zu bemerken:

*Hans Jörg Duppré*, dienstältester Landrat in Deutschland, der seit 1979 amtiert, gehörte dem DLT-Verfassungsausschuss seit 1985 und dem DLT-Präsidium seit 30.11.1994 an. Er wurde zum 1.12.1996 zum DLT-Vizepräsidenten gewählt, hätte dieses Amt aber im November 1997 wieder verloren, wenn ..., ja, wenn das Rotationssystem in Rheinland-Pfalz gegriffen und ihn das DLT-Präsidium dann nicht anderweitig aufgefangen hätte. Das Rotationsprinzip in Rheinland-Pfalz griff; *Winfried Hirschberger* wurde im November 1997 Vorsitzender und rückte anstelle von *Hans Jörg Duppré* ins DLT-Präsidium ein. Das Präsidium verfügte aber aufgrund einer früheren Satzungsänderung über die Möglichkeit, ein Mitglied frei von anderweitigen Zusagen (an drei große Landesverbände und an einen Vertreter der Höheren Kommunalver-

bände) zu kooptieren. Von dieser Möglichkeit machte es zugunsten von *Hans Jörg Duppré* Gebrauch, der auf diese Weise Vizepräsident bleiben konnte.

Am ersten Juli-Wochenende 2000 wurde nicht nur *Rudi Völler* Teamchef der Deutschen Fußball-Nationalmannschaft, sondern auch in einer Sitzung des Engeren Präsidiums des DLT im Landkreis Reutlingen der Verfasser dieses Beitrags als künftiges Geschäftsführendes Präsidialmitglied nominiert. Gleichzeitig bekundete *Hans Jörg Duppré* sein Interesse, ab Ende 2002 DLT-Präsident zu werden, zumal er ab November 2000 wieder den Vorsitz des Landkreistages Rheinland-Pfalz übernehmen werde. Nachdem diese Bekundung im Teilnehmerkreis auf breite Zustimmung stieß, nutzte *Duppré* die Gunst der Stunde und verwies darauf, dass er ja nur deshalb überhaupt noch DLT-Vizepräsident sei, weil sein sozialdemokratischer Kollege *Winfried Hirschberger* seinem Verbleib im Präsidium zugestimmt habe. Nun aber laufe die Mitgliedschaft *Hirschbergers* im DLT-Präsidium wegen der erneuten Rotation in Rheinland-Pfalz aus, ohne dass *Hirschberger* im DLT eine weitere Funktion übernehmen könne. Daher erlaube er sich die Frage, ob man nicht an seiner Stelle künftig seitens des Präsidiums *Winfried Hirschberger* kooptieren könne.

Nachdem sich die erste Überraschung über diesen Vorstoß gelegt hatte, stellten die Gesprächsbeteiligten ein derartiges Vorgehen in Aussicht und so kam es dann auch – und so ist es bis heute geblieben und beide haben in fast 20-jähriger gemeinsamer Mitgliedschaft im Präsidium des Deutschen Landkreistages diesem Gremium über so manche Klippe hinweggeholfen, sei es in Sachfragen oder sei es bei der Wahl von Beigeordneten, wie im Sommer 2005 geschehen. Dafür gilt es auch an dieser Stelle ebenso herzlich „Danke“ zu sagen wie für die allzeit gute Kooperation mit dem Geschäftsführer-Tandem.

Ein Dutzend Jahre habe ich mit *Hans Jörg Duppré* als DLT-Präsident sehr konstruktiv und harmonisch zusammengearbeitet. Das ist nur vorstellbar, wenn auch unausgesprochen beständig ein gutes persönliches und sachliches Einvernehmen besteht. Dieses wiederum setzt eine beständige Einbeziehung der Geschäftsführung des Landesverbandes, aus dem der DLT-Präsident stammt, voraus. Dafür, dass wir in zwölf Jahren in diesem Dreieck keinen einzigen Konflikt auszuhalten hatten, bin ich in der Rückschau allen Beteiligten bis heute äußerst dankbar. ■

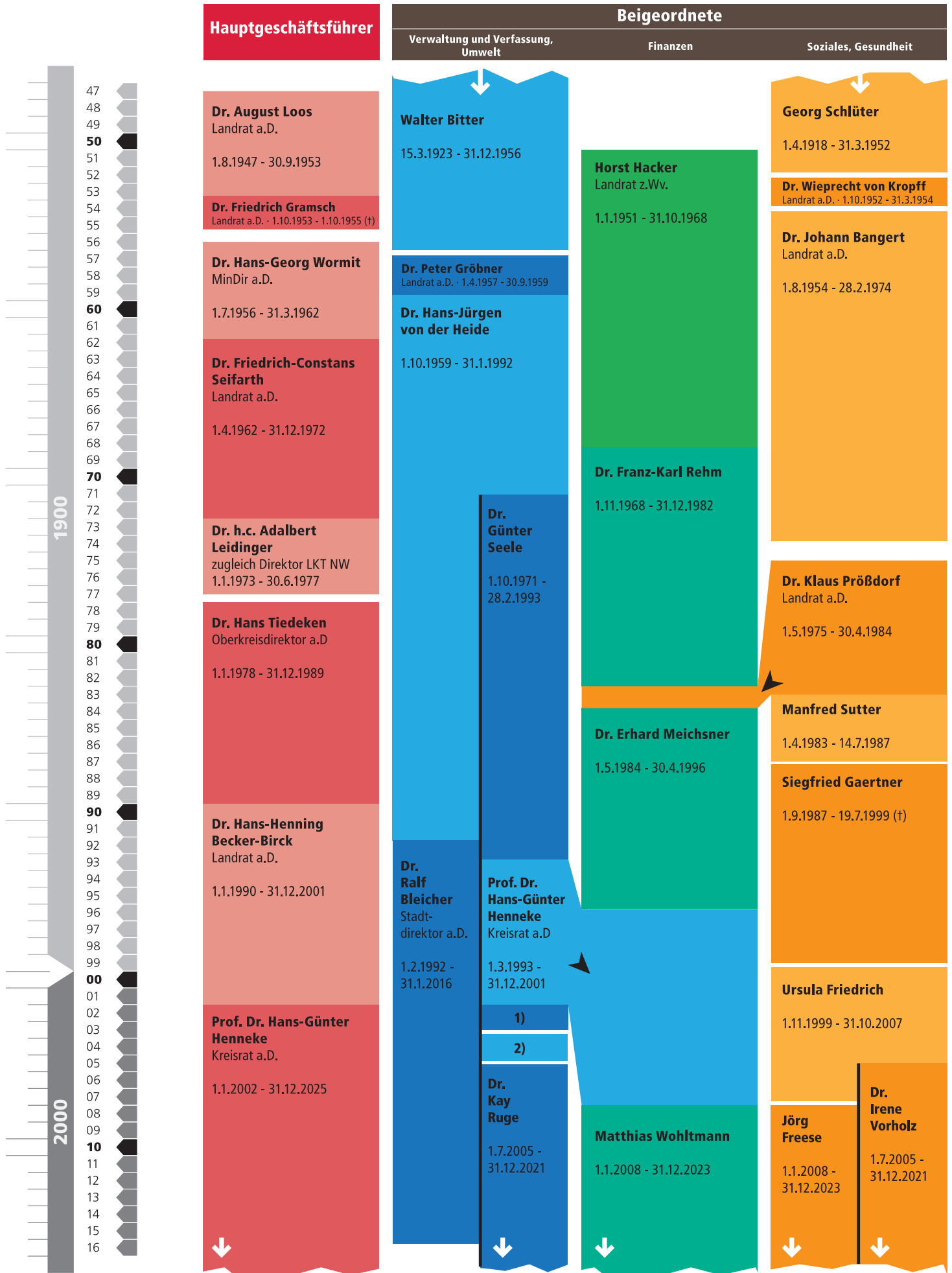
Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Vorstand des Vereins für Geschichte der  
Deutschen Landkreise e.V., Berlin

<sup>23</sup> Hill, Der Landkreis 1991, 289.





# » Die DLT-Hauptgeschäftsstelle seit 1947

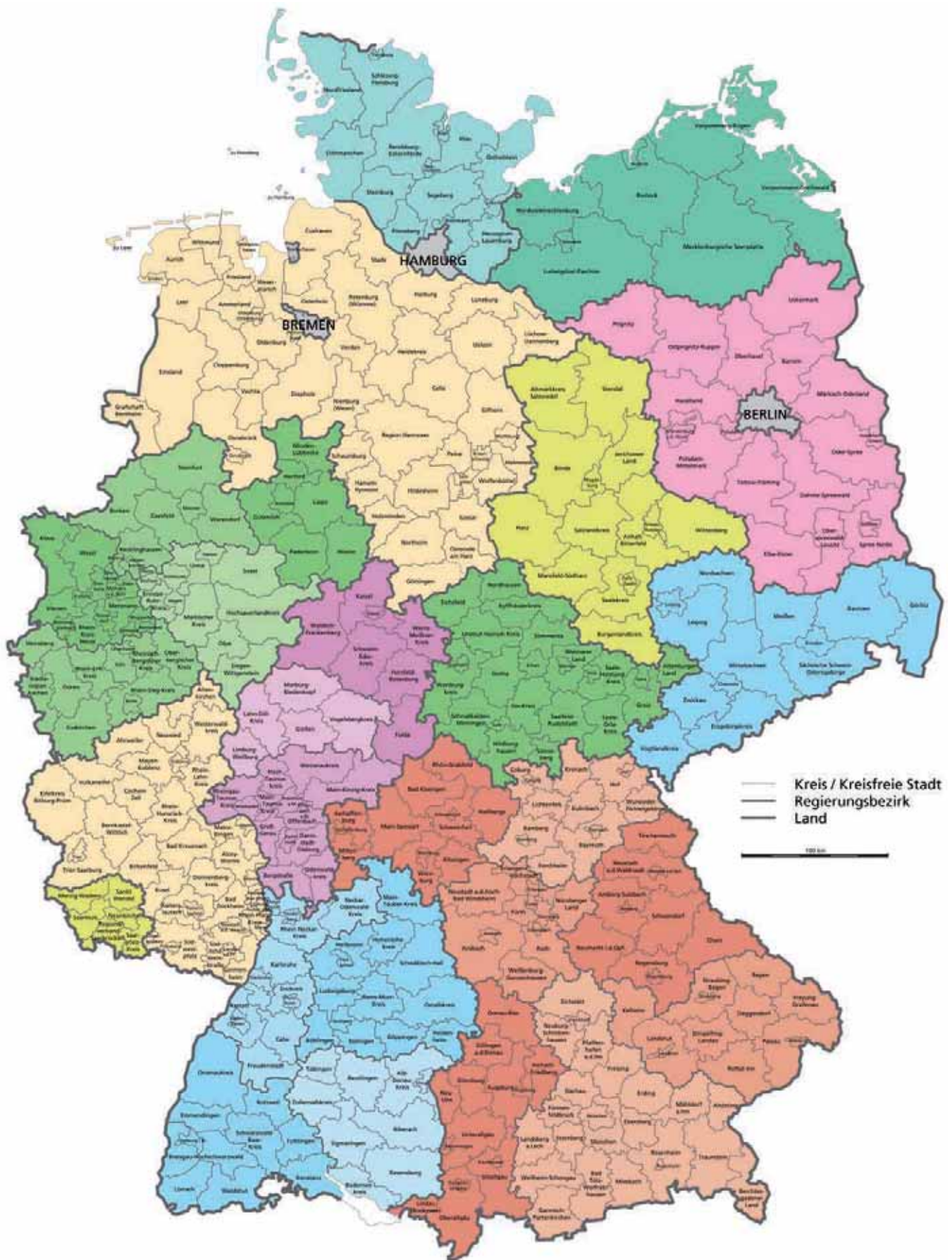


1) Rainer Beckedorf · 1. KR a.D. · 1.1.2002 - 30.6.2003 2) Dr. Utz Schliesky · PD · 15.9.2003 - 1.5.2005



Kartenbasis: „Karte Deutsches Reich, Verwaltungsgliederung 1900-01-01“ von Maximilian Dörbbecker (Chumwa)/wikipedia





Die deutschen Landkreise  
Verwaltungsgrenzen, Stand: 8.9.2016





DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

[www.landkreistag.de](http://www.landkreistag.de)

[info@landkreistag.de](mailto:info@landkreistag.de)

