

# Arbeitsgemeinschaft für geschichtliche Landeskunde am Oberrhein e.V.

(433.) Protokoll über die Arbeitssitzung am 14. Mai 2004

Anwesend: **Blank**, Clemens, Karlsruhe; **Breitkopf**, Bernd, Karlsruhe; **Drollinger**, Dr. Kuno, Stuttgart; **Ellwardt**, Dr. Kathrin, Karlsruhe; **Gorka**, Cornelius, Offenburg; **Gorka**, Hans-Dietrich, Karlsruhe; **Gorka**, Hildegard, Karlsruhe; **Hoepke**, Dr. Klaus-Peter, Ettlingen; **Kaller**, Dr. Gerhard, Karlsruhe; **Kiehnle**, Edmund, Eppingen; **Krimm**, Prof. Dr. Konrad, Karlsruhe; **Lang**, Susanne, Karlsruhe; **Moebus**, Stefan, Neckarsulm; **Schmitt**, Dr. Heinz, Karlsruhe; **Stephan**, S., Ladenburg.

Vortrag von

**Cornelius Gorka**, Offenburg

über

## **Die badischen Kreise – Ein Sonderfall der kommunalen Selbstverwaltung**

Mein heutiger Vortrag behandelt ein noch wenig erforschtes Kapitel in der Verwaltungsgeschichte Baden-Württembergs. Ich werde über die badischen Kreise von 1863 sprechen. Es handelte sich dabei um eine interessante Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung, die in Deutschland einmalig blieben. Diese badischen Kreise haben in 75 Jahre ihres Bestandes wichtige Aufgaben erfüllt und das öffentliche Leben der Regionen Badens wesentlich mitgeprägt. Von ihrer Entstehung, ihrem Wirken und ihrer Bedeutung für die heutige kommunale Selbstverwaltung möchte ich Ihnen heute berichten. **1) Vorgeschichte**

Bereits in der frühen Neuzeit gab es in Baden genossenschaftliche Verbände oberhalb der Ortsgemeinden. Diese Verbände erfüllten Aufgaben, die über eine Gemeinde hinausgingen und von mehreren Gemeinden gemeinsam getragen wurden. Dazu gehörten beispielsweise die Wald- und Markgenossenschaften, die bis zum Ende des 18. Jahrhundert einen Wald gemeinsam bewirtschafteten[1]. Die Genossen konnten bestimmte Sonderrechte für sich in

Anspruch nehmen, zu denen auch eine weitgehende Selbstverwaltung gehörte[2]. Die meisten Genossenschaften lösten sich aber bis 1815 auf, als man begann, den Wald aufzuteilen.

Das neue Großherzogtum Baden kannte zunächst keine übergemeindlichen Selbstverwaltungskörperschaften. Statt dessen war die innere Organisation des Staates seit dem Organisationsedikt vom 26. November 1809 nach französischem Vorbild streng hierarchisch aufgebaut. An der Spitze stand das Innenministerium, dann die „Kreise“, dann die Bezirksämter (heutige Landkreisebene) und schließlich die Gemeinden. Diese „Kreise“ waren rein staatliche Mittelbehörden und entsprachen eher den heutigen Regierungsbezirken. Mit den späteren kommunalen Kreisverbänden – über die ich heute sprechen will – hatten sie eigentlich nur das Gebiet gemeinsam (**Bild Kreiskarte 1809**). In diesem zentralistischen Verwaltungssystem hatten lediglich die Gemeinden einige Selbstverwaltungsrechte bewahren können. Dagegen waren die überörtlichen Verwaltungsstellen - die badischen Kreise und Amtsbezirke - weiterhin rein staatliche Gebilde ohne jegliche Selbstverwaltungsfunktion. Landkreise im heutigen Sinne gab es in Baden noch nicht.

## 2) Das Verwaltungsgesetz von 1863

Erst die Verwaltungsreform des Innenministers August Lamey von 1863 sollte eine Neuordnung der badischen Verwaltungsorganisation durchführen. Am 9. Februar 1863 legte Innenminister August Lamey dem Landtag den Entwurf eines neuen Verwaltungsgesetzes vor[3], der von beiden Häusern des Landtags schließlich einstimmig angenommen wurde (Bild August Lamey). Dieses neue „Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung“ wurde am 5. Oktober 1863 verkündet[4] und regelte den Aufbau der inneren Verwaltung des badischen Staates völlig neu[5].

Von der Verwaltungsreform waren zunächst vor allem die staatlichen Behörden betroffen. Die bisherige staatliche Mittelinstanz, die vier Kreisregierungen (Regierungsbezirke), wurde aufgehoben und ihre Aufgaben zwischen Innenministerium, Bezirksämtern und dem neu geschaffenen „Verwaltungshof“ aufgeteilt. Neu eingeführt wurden auch die Landeskommissäre, die vor allem die Rechtsaufsicht über Kreise und Bezirksämter führten.

Auf die Reformen im Bereich der Amtsbezirke ist Rüdiger von Krosigk in seinem letztjährigen Vortrag über die Bezirksräte bereits eingegangen, so dass ich hier nur das wichtigste wiederholen möchte: Das badische Bezirksamt besorgte als unterste Verwaltungsbehörde zwar weiterhin alle Geschäfte der inneren Verwaltung, erhielt aber nun einen Bezirksrat beigeordnet.

Darin saßen - je nach Größe des Bezirks - sechs bis neun (später sechs bis fünfzehn) *durch Kenntnis und Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichnete Bewohner des Amtsbezirks* als ehrenamtliche Mitglieder. Der Bezirksrat wirkte unter Vorsitz des Oberamtmanns beratend und beschließend an bestimmten Verwaltungsverfahren mit und fungierte zugleich auch als Verwaltungsgericht erster Instanz. Die badischen Bezirksämter erhielten dadurch zwar einen gewissen volkstümlichen Charakter, blieben aber weiterhin reine Staatsbehörden. Körperschaftliche Selbstverwaltungsrechte hatten die badischen Bezirksämter nicht und waren insofern auch nur begrenzt mit den heutigen Landkreisen vergleichbar.

Neben den Bezirksräten brachte die Lameyschen Verwaltungsreform aber noch eine weitere wichtige Neuerung. Erstmals wurden oberhalb der Gemeinden neuen Selbstverwaltungskörperschaften in Gestalt von „Kreisverbänden“ geschaffen. Das Großherzogtum wurde in Kreisverbände eingeteilt, die jeweils mehrere staatliche Amtsbezirke umfassen (§ 24) und etwa 100-200.000 Einwohner haben sollten (Großkreise) (**Bild Kreiskarte 1864**). Anders als die bisherigen staatlichen Kreisregierungen waren die neuen Kreisverbände reine Selbstverwaltungskörperschaften, denen bestimmte öffentliche Aufgaben zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erfüllung übertragen waren. § 25 des Verwaltungsgesetzes bestimmte: *Die Kreise bilden körperschaftliche Verbände. Sie besorgen ihre Angelegenheiten selbständig, vorbehaltlich der gesetzlichen Aufsichtsrechte des Staates.* Sie konnten Vermögen erwerben und den Kostenaufwand zur Bestreitung ihrer Aufgaben auf die Kreisgemeinden umlegen. Sie verwalteten ihre Gelder selbständig und regelten ihre inneren Angelegenheiten durch Satzungen.

Die genaue Kreiseinteilung wurde mit der landesherrlichen Verordnung vom 12. Juli 1864 festgelegt[6]. Demnach entstanden am 1. Oktober 1864 elf Kreisverbände (Großkreise), die nach dem Sitz der Kreisverwaltung benannt wurden: Mosbach, Heidelberg, Mannheim, Karlsruhe, Baden(-Baden), Offenburg, Freiburg, Lörrach, Waldshut, Villingen und Konstanz. Sie waren öffentliche Gebietskörperschaften bzw. Gemeindeverbände oberhalb der Gemeinden mit der Bestimmung, ihre gemeinsamen Angelegenheiten selbständig unter der Rechtsaufsicht des Staates zu besorgen. Ihr Gebiet umfasste zwischen drei und sieben Amtsbezirke (**Bild Kreis- und Bezirkskarte**). Der Kreis Karlsruhe beispielsweise war einer der größten badischen Kreise und umfasste die Amtsbezirke Bretten, Bruchsal, Durlach, Ettlingen, Karlsruhe und Pforzheim.

Die Aufgaben der Kreise beschrieb das Verwaltungsgesetz recht allgemein: Die Kreise waren vor allem dazu berechtigt, *im Interesse des Kreises und seiner Bewohner gemeinnützige Anstalten zu gründen und zur Förderung der gemeinsamen Kultur, Wirtschaft und Wohltätigkeit die Gemeinden zu unterstützen*. Sie sollten bestimmte öffentliche Aufgaben zum Wohl der Gemeinden und deren Bürger erfüllen. Dazu gehörte

1. Anlegung und Unterhaltung von Straßen (insbesondere Gemeindeverbindungsstraßen), Brücken und Kanälen,
2. Errichtung gemeinnütziger Anstalten wie Sparkassen, Kreisschulen, Pflegeanstalten, Werk-, Waisen-, Armen- und Krankenhäusern, sowie Rettungsanstalten,
3. Unterstützung von Armen und Hilfsbedürftigen.

Die Kreise übernahmen dabei vor allem solche Aufgaben zu deren Erfüllung die Gemeinden entweder nicht in der Lage waren (Errichtung von gemeinnützigen Anstalten) oder deren einheitliche Durchführung durch den Kreis allen Kreisbewohnern zugute kommen sollte. Später kamen noch bestimmte Pflichtaufgaben hinzu. Insgesamt war der Aufgabenkreis aber in der Anfangszeit noch klein, sollte sich aber in den folgenden Jahren kontinuierlich erhöhen.

Die Organe des Kreisverbandes waren die Kreisversammlung, der Kreisausschuss und der Kreishauptmann. Das Amt des Kreishauptmanns wurde in Personalunion vom Vorsteher des Bezirksamts wahrgenommen, an dem die Kreisverwaltung ihren Sitz hatte. Er hatte die Sitzungen der Kreisorgane einzuberufen und zu schließen. In den Sitzungen der Kreisversammlung und des Kreisausschusses sollte er beratend mitwirken und die staatlichen Interessen vertreten.

Die Kreisversammlung war die Vertretung der Kreisangehörigen (§ 26). Ihre Mitglieder wurden bis zum Ende des 1. Weltkriegs nach einem kombinierten Wahlverfahren bestimmt. Die Versammlung bestand aus fünf Gruppen:

1. Aus den Abgeordneten der Gemeinden,
2. aus der doppelten Anzahl an Kreisabgeordneten, die von den Kreiswahl Männern gewählt wurden,
3. aus den Vertretern der Städte über 7000 Einwohnern (soweit im Kreis vorhanden),

4. aus den größten Grundbesitzern des Kreises[7] (deren Zahl ein Sechstel der gewählten Mitglieder nicht überschreiten durfte) und
5. aus den Mitgliedern des Kreisausschusses, soweit sie nicht bereits Kreisabgeordnete waren.

### **(Schaubild Wahl und Zusammensetzung Kreisversammlung)**

Die Kreiswahlmänner wurden von den ansässigen Staatsbürgern der einzelnen Amtsbezirke des Kreises durch allgemeine und geheime Mehrheitswahl gewählt[8]. Auf 250 Seelen fiel ein Wahlmann. Die Wahlmänner traten dann zusammen, um die Wahl der Kreisabgeordneten vorzunehmen. Die Abgeordneten der Städte und Gemeinden wurden von den Gemeinderäten gewählt. Die Abgeordneten waren auf sechs Jahre gewählt, wobei alle drei Jahre die Hälfte erneuert wurde. Die berufliche Zusammensetzung der Kreisversammlung war sehr gemischt, doch stellten schon damals die Bürgermeister die größte Berufsgruppe[9].

Unter der Kreisbevölkerung waren Frauen - bis zur Einführung des Frauenwahlrechts in Deutschland am 12. November 1918 - generell von der Wahl ausgeschlossen. Von der verbliebenen männlichen Bevölkerung war wahlberechtigt, wer das 25. Lebensjahr vollendet hatte und seit mindestens einem Jahr im Kreis wohnte. Nicht wahlberechtigt waren lediglich Dienstboten, Gesellen, Knechte, Soldaten, Vorbestrafte, Entmündigte, Sozialhilfeempfänger (Unterschichten und Randgruppen) und Personen, über deren Vermögen das Konkursverfahren eröffnet worden war.

Nach der Durchführung der Kreiswahlen traten die ersten Kreisversammlungen im Herbst 1865 zusammen[10]. Zuvor war die Geschäftsordnung der Kreisversammlungen per Regierungsverordnung einheitlich festgelegt worden[11]

### **(Bild Geschäftsordnung der Kreise)**

Die Kreisversammlung wurde danach mindestens einmal jährlich vom Kreishauptmann einberufen, eröffnet und geschlossen. Sie versammelte sich gewöhnlich im Herbst[12] am Sitz des Kreisamtes und dauerte meist einen Tag. Nach der Eröffnung durch den Kreishauptmann wählte die Versammlung aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden, der die Sitzung dann leitete. Der Kreishauptmann konnte der Sitzung als staatlicher Vertreter weiterhin mit beratender Stimme beiwohnen.

Die Kreisversammlung konnte über wichtige Fragen der Kreispolitik beraten und beschließen. Sie verabschiedete den Kreishaushalt und setzte die von den einzelnen Gemeinden aufzubringende Kreisumlage fest. Außerdem genehmigte sie die Statuten der Kreisanstalten und nahm den Rechenschaftsbericht der Kreisverwaltung entgegen. Schließlich hatte die Kreisversammlung auch noch die Kandidatenliste zur Ernennung der Bezirksräte aufzustellen.

Die Beteiligung der Bevölkerung an den Kreiswahlen war freilich bis 1919 sehr gering. Im Unterschied zu den Reichstags- und Landtagswahlen erzielten die Kreisversammlungswahlen nur geringe Wahlbeteiligungen, soweit nicht lokalpolitische Ereignisse zu einer größeren Resonanz führten[13]. So lag die Beteiligung bei den Kreiswahlen des Jahres 1892 noch bei 10,4 % und ging bis 1907 auf 7,87 % zurück[14]. Die indirekte Wahl und die komplizierte Zusammensetzung der Kreisversammlungen konnten bei der Bevölkerung keine große Popularität für die Kreiswahlen wecken. Ein Grund für das geringe Interesse der Kreiseinwohner waren der fehlende allgemeine Wahlkampf und die geringe Unterstützung durch einzelne Parteien. Die Wahlbeteiligung kam bis 1918 selten über 10 % hinaus.

#### **(Fotos ausgewählter Kreisabgeordneter)**

Die Kreisversammlung wählte außerdem auf die Dauer von drei Jahren einen ständigen Kreisausschuss aus fünf Mitgliedern und zwei Ersatzmännern. Dieser sollte die Kreisinteressen vertreten, solange die Kreisversammlung nicht tagte und die laufenden Geschäfte der Kreisverwaltung führen. Außerdem hatte er die Beschlüsse der Kreisversammlung zu vollziehen und die Kreisanstalten zu verwalten (§ 48). Der Kreisausschuss wählte aus seiner Mitte einen Vorstand, der die Sitzungen leitete. Außerdem konnte die Kreisversammlung für bestimmte Kreisangelegenheiten Sonderausschüsse bilden[15]. Sowohl die Tätigkeit in der Kreisversammlung, als auch im Kreisausschuss war ein Ehrenamt, für das eine Aufwandsentschädigung bzw. ein Tagegeld bezahlt wurde.

Da die Kreisverwaltungen im Gegensatz zu den staatlichen Bezirksamtämtern nicht über eigene Amtshäuser verfügten, mussten die vom Vorsitzenden des Kreisausschusses geleiteten Geschäftsstellen zunächst in angemieteten Räumen untergebracht werden. Auch der Kreisausschuss tagte dort. Für die alljährlichen Kreisversammlungen benötigte man größere Säle. Die meisten Kreise tagten gewöhnlich im Rathaussaal oder in der Aula einer Schule der Kreishauptstadt. Die erste Karlsruher Kreisversammlung fand im Landesgewerbeamt statt. Später tagte man auch im Rathaus. Die Freiburger Kreisversammlung trat im Kornhaussaal am

Münsterplatz zusammen, gelegentlich auch im Schwurgerichtssaal des Landgerichts; die Lörracher Kreisversammlung hingegen hielt ihre Sitzungen auch in Gasthaussälen ab[16].

Mit den badischen Kreisen waren damit erstmals kommunale Selbstverwaltungskörperschaften zwischen den Gemeinden und dem Land entstanden. Diese Kreise erfüllten Aufgaben der Daseinsfürsorge und betrieben Einrichtungen zum Wohle der Bewohner des Kreises. Auch halfen sie den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben oder übernahmen Angelegenheiten, die von den Gemeinden nicht allein getragen werden konnten. Damit besaßen sie wesentliche Elemente, die man auch bei den heutigen Landkreisen findet. Sie unterschieden sich aber wiederum von den Landkreisen darin, dass sie von der staatlichen Verwaltung strikt getrennt waren und kaum hoheitliche Aufgaben erfüllten. Denn das Gebiet des staatlichen Verwaltungsbezirks (Bezirksamts) deckte sich nicht mit dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, wie das heute bei den Landkreisen der Fall ist. Ein Kreisverband umfasste das Gebiet mehrerer staatlicher Amtsbezirke. 11 Kreise und 59 (später weniger) Bezirke standen vielmehr nebeneinander mit eigenem Aufgabenbereich und eigenem Personal. Die Kreise waren nicht Bestandteil der Staatsverwaltung, wie auch die Bezirksamter keine Selbstverwaltungsrechte hatten.

Die badischen Kreisverbände stellten innerhalb des späteren Deutschen Reiches eine Besonderheit da. In keinem anderen Reichsland gab es eine derart strikte Trennung zwischen Kreiselbstverwaltung und staatlicher Bezirksverwaltung. Beide Bereiche waren nicht nur organisatorisch getrennt, sondern auch räumlich verschieden.

Eine solche strikte Trennung zwischen Staats- und Selbstverwaltung auf Kreisebene - der Schöpfer der WRV Hugo Preuß sprach von „Zweigleisigkeit“, der Verwaltungsorganisation - war in Deutschland einmalig. Das badische Kreismodell unterschied sich von den Nachbarländern insofern, als dort die Gemeinden des unteren staatlichen Verwaltungsbezirks – das Oberamt in Württemberg oder der Landkreis in Preußen – unter sich noch einmal einen Gemeindeverband bildeten. Dessen Vertretungs- und Verwaltungsgremien wurden vom Bezirksbeamten bzw. Landrat geleitet. Die preußischen Landratsämter und die württembergischen Oberämter hatten bereits diese Doppelfunktion, sowohl staatliche als auch kreiskommunale Behörde zu sein[17]. Diese Form des Landkreissystems, das in Preußen verbreitet war, sollte sich auch nach und nach in nahezu allen deutschen Ländern durchsetzen. Das badische Kreismodell fand dagegen keine Nachahmer. So wurden die badischen Kreise zu einem *Sonderfall* in der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland.

### 3) Die Zeit der Weimarer Republik

Dies war der Zustand in der großherzoglichen Zeit. Die deutsche Revolution von 1918/19 und die Reformen der Weimarer Republik brachten hingegen wesentliche Änderungen des Kreisrechts mit sich. Dies betraf vor allem die Reform des Wahlrechts und der Zusammensetzung der Kreisorgane. Mit dem neuen Wahlgesetz vom 4. März 1919 wurde das bisherige komplizierte Wahlrecht zur Kreisversammlung abgeschafft und das Wahlverfahren modernisiert. **Alle** Kreisabgeordneten wurden nun nach dem allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlrecht nach den Grundsätzen der Verhältniswahl von den Kreisbürgern gewählt. Auch die Bezirksräte wurden nun nach dem gleichen Verfahren direkt gewählt.

Die bisherigen Wahlausschlüsse fielen weg. Wahlberechtigt waren ab jetzt alle Deutschen ohne Unterschied des Einkommens oder des Geschlechts, welche mindestens 25 Jahre alt waren und seit mindestens sechs Monate im Kreisgebiet ansässig waren. Auch die momentan in Baden stationierten Soldaten waren wahlberechtigt. Die unmittelbare Volkswahl ersetzte die bisherige Wahl durch die einzelnen Wahlkörper und beseitigte vor allem die Bevorzugung der Großgrundbesitzer. Auch der Einfluss der Gemeinden und Städte wurde vermindert, indem sie nun keine eigenen Delegierten mehr in die Kreisversammlungen entsenden konnten. Die Kreisversammlungen setzten sich nun ausschließlich aus den direkt gewählten Kreisabgeordneten und den von ihnen anschließend gewählten Mitgliedern des Kreis Ausschusses zusammen. Aus organisatorischen und finanziellen Gründen fanden Gemeinde-, Bezirks- und Kreiswahlen immer am gleichen Tag statt.

Die Kreisversammlung wurde nun zum Regionalparlament. Die allgemeine direkte Verhältniswahl ermöglichte dabei eine genauere Wiedergabe des Wählerwillens, als dies bei der früheren indirekten Mehrheitswahl möglich war. Die politischen Folgen dieser Wahlrechtsreform war, dass die Kreiswahlen nun an Bedeutung gewannen. Die Parteien riefen ihre Wähler zur Teilnahme auf und bezogen die Kreiswahl in ihren Kommunalwahlkampf mit ein. Dies konnte sich nur positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken (siehe unten).

Eine weitere wesentliche Reform des Kreisrechts erfolgte mit der neuen badischen Kreisordnung vom 24. Juni 1923. Diese regelte detailliert die Rechtsverhältnisse der badischen Kreise und ersetzte die entsprechenden Bestimmungen des Verwaltungsgesetzes. Die elf badischen Kreise sollten weiterhin der *Pflege gemeinsamer öffentlicher Interessen und Angelegenheiten der Gemeinden und ihrer Einwohner* dienen und ihre Angelegenheiten selbst verwalten. Neu war dagegen ihre Allzuständigkeit in allen kommunalen Angelegenheiten:

Bisher erfüllten die Kreise nur die Selbstverwaltungsaufgaben, die ihnen gesetzlich ausdrücklich zugewiesen waren. Nun konnten sie dagegen im Interesse der Gemeinden oder deren Bewohner weitere kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten in eigene Verwaltung übernehmen, soweit die Gesetze diese Aufgaben nicht ausdrücklich einem anderen Träger zugewiesen hatten.

Mit der Kreisordnung wurden auch die Beziehungen zwischen Staat und Kreisen neu geregelt. Die bisher recht weitgehenden Eingriffs- und Genehmigungsrechte des Staates wurden eingeschränkt und neu geregelt. Die Staatsaufsicht sollte künftig primär darüber wachen, dass die Kreise ihre öffentlichen Aufgaben erfüllten und die Vorschriften beachteten.

Außerdem fiel nun das Amt des Kreishauptmanns weg. Nicht mehr ein staatlicher Beamte, sondern der gewählte Vorsitzende des Kreistrats (künftig „Kreisvorsitzender“ genannt) berief die Sitzungen der Kreisversammlung, des Kreistrats und der Ausschüsse ein. (**Bild Karl Stritt und Josef Geldreich**). Auch führte er dort den Vorsitz und sorgte für den Vollzug der gefassten Beschlüsse. Die Kreisversammlung wählte den Kreisvorsitzenden und seinen Stellvertreter aus ihrer Mitte mit Stimmenmehrheit. Der Kreisvorsitzende leitet namens des Kreistrates die gesamte Kreisverwaltung und übte die Dienstaufsicht über die Kreisbeamten aus.

Auch in finanzieller Hinsicht erhielten die Kreise nun einen größeren Spielraum. Durch das neue Steuerverteilungsgesetz vom 4. August 1921[18] und das Grund- und Gewerbesteuerergesetz vom 4. August 1921[19] kam es zu einer grundlegenden Neuregelung des kommunalen Finanzwesens in Baden. Diese Finanzgesetze ersetzten das bisherige Kreisumlageverfahren durch eine unmittelbare Steuerpflicht der Kreisangehörigen gegenüber dem Kreisverband. Die bisherige Kreisumlage der Gemeinden wurde abgeschafft. Statt dessen waren die Kreise berechtigt, eine direkte Kreissteuer vom Grundvermögen und vom Gewerbebetrieb zu erheben. Auch das Vermögen der Gemeinden selbst unterlag der Kreissteuer. Nicht mehr aus den Gemeindekassen sondern aus den Privatkassen der Kreisangehörigen flossen jetzt die Kreiseinnahmen. Über die Steuereinnahmen deckten die Kreise immerhin mindestens die Hälfte ihrer Ausgaben. Dies machte die Kreissteuern zur ersten und wichtigsten Einnahmequelle der Kreise.

Als weitere Steuereinkünfte wurden die Kreise mit 15 % von den Vergnügungssteuern der Gemeinden und mit 60 % am Ertrag der (eher geringen) Wandergewerbesteuer beteiligt. Hinzu kamen weitere Einkünfte aus den Reichssteuerüberweisungen. Von den Anteilen des Landes Baden an der Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer des Reiches erhielten die

Gemeinden 35 % zugewiesen. Von diesem Steuerkuchen der Gemeinden wurde aber noch ein Stück von 3,5 % für die Kreise abgeschnitten. Für das Rechnungsjahr 1927 beliefen sich beispielsweise die Kreisanteile dieser Steuern auf 1,3 Mio. RM[20]. Die Steuererträge trugen nicht unwesentlich zur Ausgabendeckung der Kreise bei. Neben den Steuerzuweisungen erhielten die Kreise jährlich vom Land Baden noch einen festen Staatszuschuss von einer Million RM zur Verfügung gestellt.

Mit der Einführung einer eigenen Ertragshoheit verfügten die Kreise über direkte Steuereinnahmen, die ihnen die erforderlichen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben sicherten. Auch verfügten die Kreise über verlässlichere Einnahmen, mit denen sie langfristig planen konnten. Dies war für die Kreise angesichts der steigenden Ausgaben gerade im Sozialbereich nach dem 1. Weltkrieg von existentieller Bedeutung. Die Beteiligung an den Steuereinnahmen machte die Kreise außerdem von den Gemeinden unabhängiger, da sie nicht mehr auf die Umlagebeiträge angewiesen waren. Die Gemeinden büßten mit der Kreisumlage eine wesentliche Einflussmöglichkeit auf die Kreispolitik ein, mussten aber nicht mehr einen Teil ihrer verbuchten Einnahmen nachträglich über die Umlage an den Kreis abführen. Angesichts der heutigen Diskussion über die Gemeindefinanzreform eine durchaus interessante Praxis.

#### **4) Die Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise**

Die Schaffung von stabilen Einnahmequellen war für die Kreise auch schon deshalb lebensnotwendig, weil sich ihre Kreisaufgaben vor allem nach dem 1. Weltkrieg wesentlich erweiterte. Wie schon erwähnt übernahmen die Kreise vor allem solche öffentlichen Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden entweder nicht in der Lage waren (Errichtung von gemeinnützigen Anstalten) oder deren einheitliche Durchführung durch den Kreis allen Kreisbewohnern zugute kommen sollte.

Nach den Bestimmungen des Verwaltungsgesetzes waren die Kreise ja berechtigt, *im Interesse des Kreises und seiner Bewohner gemeinnützige Anstalten zu gründen und zur Förderung der gemeinsamen Kultur, Wirtschaft und Wohltätigkeit die Gemeinden zu unterstützen*. Die Kreisordnung von 1923 gab den Kreisen noch zusätzlich das Recht, weitere kommunale Aufgaben zu übernehmen, wenn dies im Interesse der Gemeinden oder deren Einwohner war.

Hinsichtlich der Fürsorge für geistig und körperlich Gebrechliche[21] ergriffen die Kreise schon bald die Initiative und gründeten eigene Kreispflegeanstalten. Nach einem Geschäftsbericht des Innenministeriums gab es im Jahr 1905 in Baden folgende

Pflegeanstalten[22]: Geisingen (Kreis Villingen), Jestetten (Kreis Waldshut), Freiburg (Kreis Freiburg), Wiechs (Kreis Lörrach), Fußbach (Kreis Offenburg), Hub (Kreise Karlsruhe und Baden), Weinheim (Kreis Mannheim), Sinsheim (Kreis Heidelberg) und Krautheim (Kreis Mosbach) (**Bild Pflegeanstalt Fußbach**). Nur der Kreis Konstanz hatte keine eigene Pflegeanstalt. Die meisten dieser Kreispflegeanstalten bestehen auch heute noch in der Trägerschaft der Landkreise.

Darüber hinaus gewährten die Kreise Zuschüsse für gemeinnützige Vereine und Einrichtungen, wie beispielsweise die Einrichtung von Wanderfürsorgestellen in den Gemeinden. Die ungünstige Arbeitsmarktlage in den 20er Jahren hatte ein stärkeres Wandern von Arbeitssuchenden bewirkt. Um dieses Wandern in geordnete Bahnen zu lenken, wurden Wanderfürsorgestellen errichtet, die wandernde Arbeitslose aufnahmen, welche sich keine Übernachtung in einem Gasthof leisten konnten. 1928 bestanden in Baden 74 Wanderfürsorgestellen und Wanderherbergen, deren Kosten sich Gemeinden und Kreise teilten (**Wanderer Ettlingen**). Der Bekämpfung des Landstreicherwesens sollte auch die Gründung von Arbeiterkolonien dienen, die von den Kreisen ebenfalls gefördert wurden.

In ausgedehntem Maße widmeten sich die Kreise außerdem der Gesundheitspflege[23]. Ihre Tätigkeit erstreckte sich hier auf Zuschüssen zur Durchführung von Kuren und der operativen Behandlung von Erkrankungen. Ferner förderten sie mit Zuschüssen die Tuberkulose- und Trunksuchtbekämpfung, die Landkrankenpflege und die Säuglings- und Wöchnerinnenpflege. Seit dem Jahr 1915 war die Mehrzahl der badischen Kreise dazu übergegangen, Kreisfürsorgerinnen einzustellen, welche vor allem auf dem Gebiet der Gesundheits-, Wochen- und der Jugendfürsorge segensreich wirkten[24]. Gewöhnlich wurde mindestens eine Fürsorgerin jedem Amtsbezirk des Kreises zugeteilt (**Bild Fürsorgeschwester Brief**). Neben den Kreispflegeanstalten war die Einrichtung der Kreisfürsorgerinnen ein „Aushängeschild“ der Kreise. Ihre Aufgaben werden heute im Wesentlichen von den Sozial-, Jugend- und Gesundheitsämtern und von den Sozialen Diensten wahrgenommen.

Die Kreise besaßen aber noch weitere bemerkenswerte soziale Einrichtungen[25]: Der Kreis Karlsruhe errichtete beispielsweise ein eigenes Kindererholungsheim im ehemaligen Kurhotel Steinabad bei Bonndorf, in dem jährlich 700 bis 800 Kinder in sechswöchigen Kuren Aufnahme und Erholung fanden (**Bild Steinabad**). Der Kreis Heidelberg besaß ein Tuberkulosekrankenhaus in Rohrbach und der Kreis Freiburg ein Mittelstandserholungsheim bei Freiburg. Darüber hinaus unterhielt jeder Kreis mindestens eine Kreistuberkulose-

fürsorgestelle. Einige dieser Einrichtungen bestehen heute noch. Die materiellen Aufwendungen für die Gesundheitsfürsorge seitens der Kreise beliefen sich auf über eine Million Reichsmark. Nicht eingerechnet waren dabei die Beträge, welche die Kreise an die Gemeinden zur Einrichtung von Wasserversorgungsanlagen oder zur Förderung gemeinnütziger Anstalten leisteten.

Besonderer Förderung durch die Kreise erfreute sich auch die Landwirtschaft. Die Kreise errichteten eigene landwirtschaftliche Kreiswinterschulen mit dem entsprechenden Lehrpersonal, welche der Aus- und Fortbildung der jungen Landwirte dienten. Seit Mitte der zwanziger Jahre wurden außerdem für Bauerntöchter eigene Lehrkurse abgehalten, die dann zur Einrichtung von Mädchenklassen an den Kreislandwirtschaftsschulen führten. Bis 1930 entstanden in Baden 28 Landwirtschaftliche Kreiswinterschulen (und bis 1939 weiter 13 Schulen). (**Bild Überschrift Landwirtschaftsschule Bruchsal**). Viele dieser Schulen sind später mit den kreiseigenen Handelsschulen zusammengelegt worden und sind Vorläufer der heutigen Kreisberufsschulen.

Für die Förderung der Tierzucht bestanden vielfach kreiseigene Jungvieh- und Fohlenweiden. Zur Hebung des Obstbaus beschäftigten die Kreise eigene Fachbeamte als Obstbauberater und Kreisbaumwarte und richteten Obstbauversuchsgärten ein. Daraus sind später die Obstbauberatungsstellen der Landratsämter hervorgegangen.

Nach 1870 kam es aber zu einer Erweiterung der Kreisaufgaben durch die gesetzliche Übertragung von staatlichen Aufgaben. Dazu gehörten vor allem die Landarmenpflege und das Straßenwesen. Nach dem badischen Gesetz über die öffentliche Armenpflege vom 5. Mai 1870[26] bzw. dem entsprechende Reichsgesetz von 1872 wurden die Kreise zu gesetzlichen Trägern der Armenpflege für Landarme (Arme ohne gewöhnlichen Aufenthalt), während die Gemeinden weiterhin für die Ortsarmen (ansässige Arme) verantwortlich blieben (**Bild Armenrat Bruchsal**). Der Aufwand der Landarmenpflege erforderte bei den Kreisen durchschnittlich 9,33 % der Gesamtausgaben. 1929 betrug der Kreisaufwand für die Landarmenpflege 1.380.830 RM, von denen etwa die Hälfte durch den Staatzuschuss und der Rest durch Steuereinnahmen gedeckt wurden[27]. Die Aufgaben der Sozialfürsorge werden heute von den Kreissozialämtern erfüllt.

Eine weitere Pflichtaufgabe erhielten die Kreise bereits durch das Straßengesetz von 1868[28] bzw. in seiner revidierten Fassung von 1884[29] auferlegt. Die Kreise hatten nun für den Bau und die Unterhaltung bestimmter Landstraßen (Gemeindeverbindungsstraßen) und für den

Ausbau von Kreisgemeindewegen zu sorgen. Dazu hatten sie die nötige Kreisstraßen- und Wegewärter einzustellen. Insgesamt unterhielten sämtliche Kreise im Jahr 1928 ein Straßennetz von 1.477,084 Kilometern, was einen jährlichen Aufwand von 3,5 Mio. RM erforderte[30]. Allerdings waren am Kostenaufwand die Gemeinden und das Land jeweils zu einem Drittel beteiligt. Der Rest wurde durch Kreissteuern gedeckt. Neben dem Bau eigener Straßen, war es den Kreisen auch möglich, zusätzlich bestehende Gemeindewege in den Kreisstraßenverband aufzunehmen.

Im Bereich der kommunalen Infrastrukturmaßnahmen engagierten sich die Kreise nach 1919 außerdem in der Förderung von Klein- und Nebenbahnen und in der Förderung der Wasser- und Elektrizitätsversorgung. Zwei Kreise waren hier besonders aktiv. In der Badischen Lokaleisenbahnen-Aktiengesellschaft (Bleag)[31] hatte der Kreis Karlsruhe und in der Itterkraftwerk-Aktiengesellschaft hatte der Kreis Mosbach durch Besitz der Aktienmehrheit zeitweilig einen maßgebenden Einfluss. (Die Badische Lokaleisenbahn betrieb fünf Nebenbahnen und besorgte den öffentlichen Personennahverkehr im Kreis Karlsruhe[32]). Schließlich leisteten die Kreise finanzielle Beiträge an weitere gemeinnützige und kulturelle Einrichtungen und Vereine. Damit erfüllten die Kreise bereits früh wichtige Aufgaben der Daseinsfürsorge und der Wirtschaftsförderung.

Mit dem wachsenden Engagement der Kreise führte allmählich zu einem Ausbau der Kreisverwaltungen. Die ehrenamtliche Verwaltung der Anfangszeit stieß schon bald an ihre Grenzen und machte die Anstellung von hauptamtlichem Fachpersonal für das Kreisbüro, für die Kreiskasse und für die Kreisanstalten erforderlich. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts bestand die Kreisverwaltung in allen Kreisen gewöhnlich aus einem Kreissekretär, einem Kreisrechner, einem Obstbaubeamten, ein bis zwei Bürodienern und ein bis zwei Schreibkräften. Hinzu kamen noch die Landwirtschaftslehrer und das Personal der Pflegeanstalten. Die Übertragung von gesetzlichen Aufgaben führte außerdem zur Anstellung von Straßenwärtern und Fürsorgeschwestern durch die Kreise. Die Besoldung des hauptamtlichen Personals wurde in einer Kreissatzung geregelt.

In der Weimarer Republik nahmen die Kreisaufgaben und damit auch Geschäftsanfall im Kreishaus weiter zu, so dass zusätzliches Personal eingestellt werden musste. Verglichen mit der Größe der Kreise war die Beschäftigtenzahl der Kreisverwaltungen allerdings klein und beschränkte sich auf das absolut notwendige Kreispersonal:

Beispielsweise umfasste die Kreisverwaltung Offenburg im Jahr 1929

- 5 Kreisbeamten der Hauptverwaltung (Kreisamtmann, Kreisrechner, Kreiskassensekretär, Kanzleiassistentin, Amtsgehilfe)
- 1 Obstbauoberinspektor[\[33\]](#)
- 10 Bediensteten der Kreisfürsorge (1 Fürsorgearzt, 7 Fürsorgeschwestern, 2 Bürogehilfinnen)
- 6 Lehrer der Landwirtschaftlichen Kreiswinterschulen
- das Personal der Kreispflegeanstalt Fußbach (18 Ordensschwwestern[\[34\]](#), 1 Anstaltsgeistlicher, 4 Handwerker)
- das Personal des daran angeschlossenen Gutsbetriebs Meierhof (1 Gutsinspektor, 1 Köchin, 2 Knechte, 1 Magd)
- 59 Kreisstraßenwärtern und 7 Kreiswegewärtern.

Auch die übrigen Kreise verfügten über eine ähnliche Personalstruktur. Die Zahl der Kreisbeamten konnte allerdings je nach Größe und Engagement des Kreises unterschiedlich sein.

Über Neueinstellungen entschied der Kreisausschuss bzw. Kreisrat. Der Kreisvorsitzende war als Leiter der Kreisverwaltung Dienstvorgesetzter der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Kreises und verpflichtete die neu ernannten Beamten auf ihren Dienst. Diese hatten sie – wie alle öffentlichen Beamten - Treue gegenüber der Weimarer Reichsverfassung und dem Dienstherrn zu geloben[\[35\]](#). Die Kreisbeamten standen in vielen Beziehungen den Staatsbeamten gleich. Sie erhielten die üblichen Beamtenrechte, wie lebenslange Anstellung, angemessene Besoldung und Pensionsanspruch bzw. Hinterbliebenenversorgung. Anstelle einer Ruhegehaltsversorgung durch die Kreise konnten ihre Beamten in die Fürsorgekasse der badischen Gemeinde- und Körperschaftsbeamte aufgenommen werden.

Die konkreten Rechte und Pflichten der Kreisbeamten regelten die Kreise in eigenen Dienst- und Besoldungsordnungen. Die Dienstverhältnisse der Angestellten und Arbeiter des Kreises waren, soweit keine Regelungen durch Tarifvertrag vorlagen, durch Satzung (Angestellten-/Arbeiterordnung) zu regeln.

Dabei finden sich in diesen Dienstordnungen der Kreise auch interessante Neuerungen: Beispielsweise erhielten beim Kreis die Beamtenanwärter während ihres Vorbereitungsdienstes eine Grundvergütung, die in der Regel 50-60% der Anfangsbezüge eines planmäßigen Beamten beliefen. Beim Bezirksamt wurde dagegen nur an bedürftige Anwärter ein Unterhaltszuschuss gezahlt. Auch die Beschäftigung von verheirateten weiblichen Beamten (ohne „Zölibatsklausel“) war beim Kreis eher möglich, wenn auch Frauen bei der Besoldung noch benachteiligt waren. Insgesamt nahm die Beschäftigung von Frauen als Fürsorgerinnen, Kassenbeamte oder Bürogehilfen bei den Kreisverwaltungen vor allem in der Weimarer Republik stark zu, was sich in den einzelnen Stellenplänen deutlich herauslesen lässt.

Die Kreise hatten in den Anfangsjahren ihre Geschäftsstelle in angemieteten Räumen untergebracht. Für die wachsenden Kreisverwaltungen reichten bald die vorhandenen Büroräume nicht mehr aus. Einige Kreise begannen daher nach 1900 damit, eigene Kreishäuser zu errichten, in denen neben der Verwaltung mitunter auch die Landwirtschaftlichen Kreiswinterschulen untergebracht waren (**Foto Kreishaus Offenburg**). Andere Kreise blieben dagegen noch lange in angemieteten Diensträumen ansässig. Im Kreishaus tagten die Kreisräte und Ausschüsse und befanden sich die Büros des Kreisvorsitzenden, des Kreisgeschäftsführers, der Kreiskasse und der Registratur. Damit wurden die Kreishäuser zum Mittelpunkt der Kreisverwaltungen.

## 5) Kreiswahlen und Kreisabgeordnete

Über die etwas komplizierte Wahl und Zusammensetzungen der Kreisversammlungen vor 1918 habe ich bereits berichtet. Nach der Revolution war die Wahl der Kreisabgeordneten durch das Wahlgesetz vom 28. März 1919 neu geregelt worden, das für die gesamte Weimarer Republik gültig blieb<sup>[36]</sup>. Im Unterschied zu früher wurden jetzt alle Kreisabgeordneten und Bezirksräte in allgemeiner, gleicher und direkter Stimmabgabe nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts berufen.

Die Wahlen erfolgten alle vier Jahre durch die zu den unmittelbaren Gemeindewahlen stimmberechtigten Personen. Dabei erhielten erstmals auch die Frauen das kommunale Wahlrecht. Wählbar waren alle im Amtsbezirk wohnhaften alten Wahlberechtigten, die mindestens 25 Jahre alt waren. In jedem Stimmbezirk waren mindestens 7, im Übrigen soviel Abgeordnete zu wählen, dass auf 7000 Einwohner je ein Abgeordneter entfiel. Die Wahl der Kreisabgeordneten und der Bezirksräte fand immer in Verbindung mit den Gemeinde- und den Bezirksratswahlen statt. Für jede Wahl gab es eigene Stimmzettel. Nach Ende der Stimmabgabe

wurden die einzelnen Stimmen gezählt und dann nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren in Abgeordnetensitze umgerechnet. Entsprechend der Reihenfolge auf den Vorschlagslisten waren die Kandidaten dann gewählt. Die nicht gewählten Bewerber bildeten in ihrer Reihenfolge dann die Ersatzleute. Die Listen waren bindend: Kreisabgeordnete oder Kreisräte verloren ihr Amt, wenn sie aus der Partei oder Wählergruppe austraten, auf deren Vorschlag sie gewählt wurden. Für ausscheidende Kreisabgeordnete rückten die Ersatzleute nach.

Nach Feststellung des Wahlergebnisses traten die neu gewählten Kreisabgeordneten zu ihrer ersten Sitzung zusammen, um die Mitglieder des Kreisrats zu bestimmen. Die Kreisräte wurden ebenso wie die Kreisabgeordneten nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt. Im Anschluss an die Neuwahl des Kreisrats wählten die Kreisabgeordneten dann den Kreisvorsitzenden und dessen Stellvertreter mit einfacher Mehrheit. Kreisvorsitzender und Stellvertreter wurden von den beiden stärksten Fraktionen in der Kreisversammlung vorgeschlagen. Kreisabgeordnete, Kreisräte und der Kreisvorsitzende bildeten zusammen die Kreisversammlung. Für spezielle Bereiche der Verwaltung bildete die Kreisversammlung besondere Fachausschüsse (bsp. für das Landarmenwesen, für die Kreispflegeanstalt oder für die Landwirtschaftlichen Kreiswinterschulen), welche regelmäßig tagten und jährlich der Kreisversammlung Bericht erstatteten.

Bereits zu den ersten Wahlen im Mai 1919 erschienen zahlreiche Wahlaufrufe in den Tageszeitungen. Insbesondere um die Stimmen der nun wahlberechtigten Frauen wurde geworben. Bei der Gelegenheit informierte die Presse auch über die Organisation und die Tätigkeit der Kreise. Die ersten Kreisabgeordnetenwahlen nach dem demokratischen Wahlrecht fanden am 25. Mai 1919 statt. Dabei wurden zu etwa 90% Kandidaten der Regierungsparteien (Zentrum, DDP, MSPD) gewählt. Unter den 444 Kreisabgeordneten, die landesweit erstmals nach dem neuen demokratischen Wahlrecht gewählt wurden, befanden sich auch 7 Frauen.

### **(Bild Wahlaufruf 1922)**

Bei den nächsten Kommunalwahlen am 19. November 1922 gab es leichte Verschiebungen zugunsten von Badischem Landbund, Deutscher Volkspartei und KPD, die erstmals einen Wahlerfolg bei den Kreisabgeordnetensitzen verbuchten. Dagegen büßten die Parteien der Weimarer Koalition aus Deutscher Demokratischer Partei, SPD und Zentrum an Stimmen ein hatte aber immer noch drei Viertel aller Kreisabgeordneten hinter sich. Unter den gewählten Kreisabgeordneten befanden sich weiterhin nur 7 Frauen (4 Zentrum, 2 SPD, 1 DDP).

Auch bei dieser Kreiswahl hatten die Parteien zwar zu einer regen Beteiligung aufgerufen, doch waren nur 49 % der Wahlberechtigten diesem Aufruf gefolgt.

Die Wahlrechtsreform bewirkte ein gewachsenes Interesse der Parteien für die Kreiswahl. Bei der folgenden Kreiswahl vom 14. November 1926 stieg die Wahlbeteiligung auf über die Hälfte (54,6 %) an. (geringere Werte, als für Reichs- und Landtagswahl). Bei dieser Wahl hatte das Zentrum die absolute Mehrheit in den Kreisen Konstanz, Villingen, Baden und Mosbach erhalten. Stimmgleichheit zwischen dem Zentrum und den übrigen Parteien bestand in den Kreisen Freiburg und Waldshut. Sehr nahe an der absoluten Mehrheit kam das Zentrum im Kreis Offenburg. Die Sozialdemokratie war in den Kreisen Mannheim und Karlsruhe die stärkste Partei geworden. Die NSDAP hatte nur im Amtsbezirk Wertheim für Bezirks- und Kreiswahlen jeweils einen Wahlvorschlag eingereicht, aber keinen Sitz erhalten. Insgesamt waren auch bei dieser Wahl fast drei Viertel der Gewählten Anhänger der Weimarer Koalition.

**(Bild Wahlaufufruf 1926).**

Bei der letzten freien Kreiswahlen vom 16. November 1930 wurde das Anwachsen der radikalen Parteien deutlich spürbar. Abgestimmt hatten diesmal insgesamt 61,4 % der Wahlberechtigten und damit deutlich mehr als 1926 (damals 54,6 %). Die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen war allerdings weiterhin geringer als bei der Reichstagswahl 1930, an der sich immerhin 75,9 % der Wahlberechtigten beteiligt hatten<sup>[37]</sup>.

Während die badische Landtagswahl vom Vorjahr noch eine große Mehrheit für die Weimarer Regierungsparteien gebracht hatte, konnte die NSDAP ihren Stimmenanteil in den Kommunen nun erheblich vergrößern. Inzwischen hatte die Weltwirtschaftskrise Deutschland erreicht und wurde auch in den Kreisen und Gemeinden spürbar.

Das Zentrum erhielt bei dieser Kreiswahl in 7 Kreisen, die NSDAP und die SPD jeweils in 2 Kreisen die meisten Stimmen. Die zweithöchste Stimmenzahl erhielt das Zentrum in 3, die NSDAP in 5 und die SPD in 3 Kreisen. Unter den gewählten Kreisabgeordneten befanden sich 9 Frauen. (Davon gehörten 4 dem Zentrum, 3 den Sozialdemokraten und 2 den Kommunisten an. 4 Frauen waren im Kreis Mannheim gewählt, 3 im Kreis Karlsruhe und 2 im Kreis Freiburg. Dem Beruf nach bezeichnete sich eine als Hauptlehrerin (Zentrum), die übrigen waren Hausfrauen).

Die Kommunalwahlen bestätigten erneut das starke Anwachsen der NSDAP, wie es bereits bei der Reichstagswahl vom 14. September 1930 deutlich geworden war. In allen Kreis-

versammlungen hatten die Nationalsozialisten Mandate gewinnen können. Auch die Kommunisten hatten gegenüber der Kreiswahl von 1926 einige Sitze hinzugewonnen. Die Wirtschaftspartei konnte ihr Ergebnis weitgehend halten. Der Zuwachs der Nationalsozialisten ging in erster Linie auf Kosten der bürgerlichen Parteien und der Sozialdemokraten, die teilweise starke Einbußen erlitten. Die Parteien der Weimarer Koalition verfügten in den Kreisversammlungen aber immer noch über stabile Mehrheiten bis zum Ende der Weimarer Republik.

## 6) Die Kreise und der Nationalsozialismus

### a) Die Gleichschaltungsgesetze

Mit der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler am 30. Januar 1933 begann die Machtübernahme der Nationalsozialisten im Deutschen Reich. Auch in den Ländern kam es in den folgenden Wochen zu einem Machtwechsel. Mit Unterstützung aus Berlin setzte in Baden der Gauleiter Robert Wagner am 11. März 1933 die rechtmäßige Landesregierung ab und übernahm die Regierungsgewalt[38]. Damit war der Weg frei für verschiedene Gleichschaltungsmaßnahmen zur Beseitigung der politischen Opposition und zum Aufbau eines nationalsozialistischen Führerstaates. Die ersten Maßnahmen betrafen die demokratisch gewählten Organe der kommunalen Selbstverwaltung. Das badische Erste Gleichschaltungsgesetz vom 4. April 1933[39] ordnete in Art. VII § 2 die Auflösung und Neubildung der Kreisversammlungen bis zum 31. Mai 1933 an. Dazu hatten die einzelnen Parteien Wahlvorschlagslisten einzureichen. Auch die Kreisräte wurden zum 30. April 1933 aufgelöst. Die Neubildung der Kreisgremien erfolgte ohne Wahl durch Umrechnung der bei der Reichstagswahl vom 5. März 1933 im Kreisgebiet abgegebenen Stimmen. Die Reichsregierung bezeichnete dies im Gesetz als „Vereinfachung der Landesgesetzgebung“. Die Wähler wurden nicht gefragt.

Da die NSDAP bei der Reichstagswahl in Baden auf Grund der massiven Wahlbeeinflussung in fast allen Stimmbezirken die absolute oder einfache Mehrheit erhalten hatte, war ihr auch die Mehrheit in den meisten Kreisgremien sicher. (**Bild Gleichschaltung**). Gehörten im Kreis Karlsruhe nun von 52 Kreisabgeordneten 32 der NSDAP, 9 dem Zentrum, 8 der SPD und 3 der Kampffront Schwarz-weiß-rot an.

In den folgenden Wochen traten die neu ernannten Kreisabgeordneten dann zu einer außerordentlichen Sitzung zusammen und wählten einen neuen Kreisvorsitzenden und einen

neuen Kreisrat. Da die Nationalsozialisten in den Kreisversammlungen stärkste Fraktion geworden waren, stellten sie nun die Kreisvorsitzenden und die meisten Mitglieder in den Ausschüssen.

### **b) Die Einführung des Führerprinzips**

Zwischen Mai und Juli 1933 wurden alle Parteien außer der NSDAP nach und nach aufgelöst. Das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933[40] erklärte die NSDAP zur einzigen legalen politischen Partei und verbot jede Parteienneugründung. Die herrschende Stellung der NSDAP wurde darüber hinaus mit dem „Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat“[41] weiter gefestigt. Sie wurde nun zur *Trägerin des deutschen Staatsgedankens* erklärt, die mit dem Staat unlöslich verbunden war. Nach der Auflösung der Parteien mussten deren Vertreter aus den Kreisversammlungen und Kreisräten ausscheiden. Lediglich Kreisvertreter, die zu *vorbehaltlosen und bereitwilligen Zusammenarbeit mit den übrigen Mitgliedern dieser Körperschaft* (d. h. den NSDAP-Abgeordneten) bereit waren, konnten vorerst ihre Mandate behalten. Die Nationalsozialisten achteten darauf, dass nur solche Mandatsträger blieben, die ihre Politik unterstützten. Damit waren alle oppositionellen Kräfte aus der Kreisversammlung und dem Kreisrat verbannt.

Die Nationalsozialisten begannen auch damit, die kommunale Verwaltung nach den Grundsätzen des Führerprinzips umzubauen. Im Nationalsozialismus waren Staat, Partei und deren Verbände straff von oben her – dem Führerprinzip entsprechend – aufgebaut. Jeder Vorgesetzte hatte Befehlsgewalt über seine Untergebenen. Er selbst war wieder ganz von seinen Vorgesetzten abhängig. Diese Befehlspyramide gipfelte in Adolf Hitler. In diesem Führerstaat hatten gewählte und beschließende Gremien keinen Platz mehr.

Die Ausschaltung der Kreisversammlung war daher eine unvermeidliche Folge der nationalsozialistischen Ideologie. Durch das „Gesetz über die vorläufige Aufhebung der Kreisversammlungen und der gemischt beschließenden Ausschüsse“ vom 5. Januar 1935[42] wurde das wichtigste demokratische Gremium der Kreiselbstverwaltung beseitigt. Die Zuständigkeiten der Kreisversammlungen und der gemischt beschließenden Ausschüsse gingen auf den Kreisrat über.

Mit dem „Gesetz über die Aufhebung der Kreisräte“ vom 24. April 1936[43] wurden auch die bisherigen Kreisräte und Ausschüsse aufgelöst. Ihre Zuständigkeiten gingen auf den Kreisvorsitzenden über, der nun die Kreisverwaltung in *voller und ausschließlicher*

*Verantwortung* führte. Die Kreisvorsitzenden und ihre Stellvertreter waren vom Innenminister auf sechs Jahre zu ernennen und vom Landeskommisär zu vereidigen. Mit der staatlichen Ernennung der Verwaltungsorgane war die bisherige Form der demokratischen Kreisselbstverwaltung beseitigt. Auch brachte das Gesetz eine stärkere Bindung der Kreisverwaltung an die Aufsichtsbehörde. Alle Entschließungen der Kreisvorsitzenden, denen früher die Kreisversammlung bzw. der Kreisrat zustimmen mussten[44], waren nun von der Aufsichtsbehörde (Landeskommisär) zu genehmigen. Gegen die Entschließungen und Anordnungen der Aufsichtsbehörde stand den Kreisen nur noch die Beschwerde an das Innenministerium zu; eine verwaltungsgerichtliche Klage war nicht mehr zugelassen.

Den Kreisvorsitzenden standen weiterhin, aber nur noch *zur beratenden Mitwirkung* drei bis sechs[45] „Kreisräte“ zur Seite. Diese neuen Kreisräte hatten alle wichtigen Kreisangelegenheiten, insbesondere die Aufstellung des Haushaltsplans, zusammen mit dem Kreisvorsitzenden zu beraten. Sie hatten nur noch geringen Einfluss auf die Kreispolitik, da die letzte Entscheidung grundsätzlich vom Kreisvorsitzenden getroffen wurde. Der Kreisvorsitzende ernannte die Kreisräte im Einvernehmen mit dem Beauftragten der NSDAP auf sechs Jahre aus den kreiseingesessenen Gemeindegürgern. Damit war sichergestellt, dass nur politisch genehme Personen im Kreisrat vertreten waren. Außerdem hatten die Kreisräte den Treueid auf Adolf Hitler zu leisten[46].

Mit der Beseitigung der letzten demokratischen Organe war das nationalsozialistische Führerprinzip nun - parallel zu den Gemeinden – auch auf Kreisebene verwirklicht worden. Der Kreisvorsitzende verkörperte nun allein die Kreisverwaltung. Die Kreisräte konnten nur beraten und dabei auf den Kreisvorsitzenden einwirken, aber keine Entscheidungen mehr treffen.

Neben der Gleichschaltung der Kreisorgane folgte auch die Gleichschaltung der Kreisverwaltungen. Mit dem Inkrafttreten des neuen Reichsbeamtengesetzes am 1. Juli 1937[47] wurden alle Gemeinde-, Kreis- und Landesbeamte zu mittelbaren Reichsbeamten. Alle Kreisbeamten hatten nun den Treueid auf Adolf Hitler zu schwören und zu geloben *jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat einzutreten*. Nachdem bereits 1933 entschiedene Gegner der NSDAP aus den Kreisverwaltungen entfernt worden waren, so wurden nun die verbliebenen Beamten endgültig auf den Nationalsozialismus eingeschworen. Alle Kreisvorsitzenden und die meisten Kreisräte hatten inzwischen das Parteiabzeichen, während die meisten Kreisbeamten erst ab 1937 dem Drängen der NSDAP nachgaben und Parteigenossen[48] wurden. Damit war die Umgestaltung der Kreisselbstverwaltung erreicht.

Der freiheitlich-demokratische Aufbau der Weimarer Republik war durch das Führerprinzip der Nationalsozialisten ersetzt worden.

## 7) Die Einführung der Landkreise in Baden

### a) Das badische Neugliederungsgesetz von 1936

Die braunen Machthaber ließen außerdem schon bald erkennen, dass sie den badischen Großkreisen nur geringe Zukunftschancen einräumten, da die Reichsregierung einen einheitlichen Verwaltungsaufbau für das ganze deutsche Reich anstrebte. Demnach sollten in Deutschland auf übergemeindlicher Ebene grundsätzlich Landkreise in ihrer Doppelfunktion als Verwaltungsbezirke mit Selbstverwaltung entstehen, wie sie die anderen deutschen Länder bereits kannten. Sonderformen wie das badische Kreissystem hatten hier auf die Dauer keinen Platz mehr.

So fand am 25. April 1935 in der badischen Staatskanzlei eine Besprechung zwischen Vertretern der Ministerien und des Rechnungshofes über die Neuordnung des Verwaltungsaufbaus statt<sup>[49]</sup>. Dabei einigten sich die Gesprächsteilnehmer darauf, dass die Kreise langfristig aufgelöst und ihre Aufgaben auf andere Träger verteilt werden sollten.

Damit war die Einführung der Landkreise beschlossene Sache. Im Oktober 1938 wurden erste Entwürfe für eine neue Landkreisordnung vorgelegt und beraten. In Erwartung ihrer baldigen Auflösung stellten alle badischen Kreise bis zum Frühjahr 1939 ihre Tätigkeit ein. Der letzte Karlsruher Kreisvorsitzende Link wurde bei der letzten Kreisratssitzung am 24. März 1939 vom Innenministerium feierlich verabschiedet<sup>[50]</sup> (**Bild Rudolf Link**).

Die badischen Kreisvorsitzenden hielten danach am 31. März 1939 in Anwesenheit von Innenminister Pflaumer ihre Abschiedsversammlung in Baden-Baden ab<sup>[51]</sup>. Der Minister nutzte dabei die Gelegenheit, in ausführlicher Weise die Tätigkeit der badischen Kreise während ihres 75-jährigen Bestehens zu würdigen. Er betonte, dass die 11 Kreise den an sie herangetretenen Anforderungen voll gerecht geworden seien und beendete seinen Nachruf mit einem allgemeinen Dank an die Kreisverwaltungen für ihr *erfolgreiches Wirken im Dienst der Allgemeinheit*. Mit einem „Sieg - Heil“ auf den Führer wurde die Sitzung geschlossen.

Nachdem die Beratungen schließlich abgeschlossen waren, konnte Reichsstatthalter Robert Wagner schließlich am 24. Juni 1939 das neue „Gesetz über Landkreisselbstverwaltung in

Baden (Landkreisordnung)“ verkünden[52]. Am gleichen Tag erging auch eine entsprechende Durchführungsverordnung. Gleichzeitig trat die bisherige Kreisordnung von 1923 außer Kraft.

#### b) Die neue Landkreisordnung von 1939

Mit der neuen Landkreisordnung entstanden nun auch in Baden die Landkreise in ihrer Doppelfunktion als staatliche Verwaltungsbezirke und kommunale Gebietskörperschaften. § 1 der LKO bestimmte ausdrücklich: *Die Landkreise als untere staatliche Verwaltungsbezirke werden unter Ausscheidung der Stadtkreise zugleich Selbstverwaltungskörperschaft nach Maßgabe dieses Gesetzes.* Die Städte Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg, Pforzheim, Konstanz und Baden-Baden wurden zu Stadtkreisen befördert. In Baden gab es nun 27 Landkreise und sieben kreisfreie Städte (**Karte Landkreise**). Dabei erhielten die badischen Landkreise den Gebietsstand, den sie bis zur Kreisreform in Baden-Württemberg 1973 behalten sollten.

Die Landkreise sollten *sich selbst unter eigener Verantwortung* verwalten, allerdings musste ihr Wirken *im Einklang mit den Gesetzen und Zielen der Staatsführung stehen*. Die Landkreisordnung nahm außerdem in § 12 das nationalsozialistische Führerprinzip auf: *Der Landrat führt die Verwaltung des Landkreises in voller und ausschließlicher Verantwortung.* Entsprechend dem Grundsatz der autoritären Staatsführung war er auch alleiniger Führer der Kreisselbstverwaltung und vertrat den Landkreis nach außen. Seine Stellung wurde dadurch gestärkt, indem er nun Leiter der Staats- und der Selbstverwaltung des Landkreises und Dienstvorgesetzter aller Kreisbediensteten war. Ihm standen zwar weiterhin sechs bis zehn Kreisräte zur Seite, die vom Landeskommissär ernannt wurden und nur beratende Funktion hatten.

Sie sollten eher die Funktion eines „Führerrates“ einnehmen, der den Landrat beriet und Kontakt zur Bevölkerung hielt. Auch waren dem Beauftragten der NSDAP wesentliche Einflussmöglichkeiten gewährleistet. Mit unserem Verständnis von Selbstverwaltung hatte das nichts mehr zu tun. Erst nach 1946 sollte die Kreisselbstverwaltung mit der Neuwahl der Kreistage wieder auferstehen.

Die Landkreise übernahmen weitgehend die Aufgaben und Einrichtungen der bisherigen Kreise in deren Gebiet sie lagen. Sie hatten die ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, soweit diese Aufgaben nicht anderen Stellen zugewiesen waren. Sie übernahmen insbesondere solche Aufgaben, zu denen die Gemeinden nicht in der Lage waren oder deren einheitliche

Durchführung den Kreisbürgern zugute kam[53]. Darüber hinaus nahmen sie als untere staatliche Verwaltungsbehörde die Aufgaben der früheren Bezirksämter wahr.

Die bisherigen elf Kreise von 1863 wurden mit Inkrafttreten der Landkreisordnung aufgehoben. Gleichzeitig traten die Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaften in Tätigkeit. Aus dem Kreis Karlsruhe wurden bsp. die Landratsämter Karlsruhe, Bruchsal und Pforzheim; aus dem Kreis Offenburg die Landratsämter Offenburg, Wolfach, Lahr und Kehl. Damit gab es oberhalb der Gemeinden nur noch eine Verwaltungsebene. Der Bürger konnte nun fast alle Behördengänge im Landratsamt erledigen.

Über die Abwicklung der Geschäfte, des Vermögens und des Personals der ehemaligen Kreise und die Überleitung ihrer Aufgaben auf die neuen Landkreise ergingen die entsprechenden Durchführungsverordnungen des Innenministeriums. Das Personal der Kreisverwaltung wurde von den Landkreisen übernommen und gewöhnlich dem Bereich der neuen Landkreisselbstverwaltung in den Landratsämtern zugewiesen. Die Kreisstraßen und das entsprechende Straßenpersonal gingen gemäß ihrem Streckenabschnitt auf die Stadt- und Landkreise über[54]. Die Kreispflegeanstalten, Schulen, Obstgärten, Viehweiden und sonstigen Einrichtungen der alten Kreise wurden den Landkreisen übertragen werden, in deren Gebiet sie lagen; ebenso das dort beschäftigte Personal. Die bisherige Jugend- und Sozialfürsorge des Kreises übernahmen künftig die Wohlfahrtsämter der Landkreise. Die bisher vom Kreis geleisteten Zuschüsse an wohltätige und gemeinnützige Einrichtungen und Vereine wurden von den Nachfolge-Landkreisen weitergewährt.

Die ehemaligen Kreisverwaltungsgebäude wurden vom jeweiligen Landkreis übernommen und häufig mit den neuen Kreisämtern belegt. In manchen Landkreisen mussten aber zusätzliche Büroräume für die neuen Kreisämter geschaffen werden. Das nach der Auflösung verbliebene Kapitalvermögen und die Kassenreste des Kreises wurden auf die beteiligten Landkreise ebenso verteilt wie die Schulden[55].

Die Überleitung von Abwicklung der bisherigen Kreisverwaltungen erfolgte ohne nennenswerte Schwierigkeiten[56]. Die Kassenbücher der bisherigen Kreise wurden zum 30. April 1939 abgeschlossen und die Akten der Kreisverwaltungen an die neuen Landkreisverwaltungen abgegeben. Die Akten wurden weitergeführt und gelangten später in die Kreis- und die Staatsarchive, wo sich heute die schriftliche Überlieferung der badischen Kreise befindet. Wenn Sie demnach Unterlagen der badischen Kreise suchen, können sie in den

entsprechenden Archiven demnach fündig werden, zumal inzwischen fast alle Kreisarchive fachlich besetzt sind.

### **Mein abschließendes Fazit:**

Nach 75 Jahren segensreichen Wirkens stellten die Kreise ihre Tätigkeit ein. Sie hatten Straßen, Schulen und Heime gebaut, Arme und Hilfsbedürftige versorgt, Beiträge zum Ausbau der Infrastruktur der Kommunen geleistet, jungen Menschen eine schulische Ausbildung ermöglicht, der Landwirtschaft neue Anregungen gegeben und die Kultur gefördert<sup>[57]</sup>. Sie hinterließen geordnete Finanzen und funktionierende Verwaltungen, die den nachfolgenden Landkreisen zugute kamen. Sie hatten Aufgaben erfüllt und Einrichtungen ins Leben gerufen, die bis heute von den Landkreisen getragen werden und für die Weitsicht der damaligen Kreisvertreter sprechen.

Aber letztlich war diesen badischen Kreisen von 1863 kein dauerhafter Bestand vergönnt. Baden übernahm schließlich das Landkreissystem, das sich in den anderen deutschen Ländern längst durchgesetzt hatte. Es entstanden Landkreise in ihrer heute noch bestehenden Doppelfunktion als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft und als staatlicher Verwaltungsbezirk. Dieser Einheit des Landkreises entsprach auch die Personalunion des Landrats als Leiter der staatlichen und der kommunalen Kreisverwaltung. Das Landratsamt war sowohl untere Staatsbehörde als auch Behörde der Gebietskörperschaft.

Damit endete nach 75 Jahren der badische „Sonderweg“ in der Geschichte der Kreisselbstverwaltung in Deutschland. Die bisherigen 11 großen Kreise mussten 27 neuen Landkreisen weichen. Diese können aber als Rechtsnachfolger der badischen Kreise auf deren Leistungen anknüpfen. Auch können sich die Landkreise im badischen Landesteil heute auf eine 140-jährige Selbstverwaltungstradition berufen. Auch trotz ihres relativ kurzen Lebens von 75 Jahren wirken diese badischen Kreise bis heute. Denn einerseits wurden die meisten ihrer Aufgaben und Einrichtungen von Landkreisen übernommen und größtenteils bis heute erfüllt. Zum anderen begründeten sie in Baden eine Selbstverwaltungstradition auf regionaler Ebene, die 1933 zwar unterbrochen, aber 1946 wiedererweckt wurde und bis heute besteht. Die badischen Kreise sind die Vorläufer der heutigen Landkreisselbstverwaltung und somit Vorläufer der kommunalen Seite des Landratsamtes. Insofern werden die alten badischen Kreisverbände eine bleibende Bedeutung in der baden-württembergischen Landes- und Verwaltungsgeschichte behalten.

## DISKUSSION

*Prof. Krimm:* Ich knüpfe, um das Gespräch zu beginnen, an das an, was Herr Gorka zum Schluss über die Quellenlage zu den Kreisverwaltungen gesagt hat. Ich sage das deswegen, damit Sie das Verdienst von Herrn Gorka, sich in diese weitgehend unübersichtliche Quellenlage eingearbeitet zu haben, besser würdigen können. Denn gerade durch die Vermischung dieser Verwaltungstraditionen von staatlicher und kommunaler Seite sind natürlich auch die Akten entsprechend behandelt worden. Das heißt, er hat es ja gesagt, sie wurden zum Teil wirklich durcheinander abgelegt und waren dann nicht mehr recht zu trennen, und ich muss gestehen, dass sich auch die Archivare offenbar eine Zeit lang nicht berufen gefühlt haben, hier wieder eine saubere Provenienzentrennung einzuführen, sondern es genommen haben wie es eben kam. Darum waren gerade im Generallandesarchiv die Bestände durchaus unübersichtlich, was eigentlich, nach seiner Provenienz, Kreisverwaltung und was Bezirksamt war. Bei manchen Beständen ging das ganz durcheinander. Der Kreis Karlsruhe hatte hier eine wirklich rühmliche Ausnahme, denn er hat sein eigenes, man kann sagen das Archiv des Großkreises Karlsruhe, also der Kreisverwaltung Karlsruhe auch im Landratsamt tatsächlich streng beisammen gehalten und hat es erst spät als Depositum im Generallandesarchiv hinterlegt, noch bevor dann das heutige Kreisarchiv gegründet wurde. Herr Haselier hat es noch im Werkvertrag verzeichnet, aber als eigenen Körper, den er als Hinterlegung des Landratsamt Karlsruhe, in seiner Eigenschaft als Rechtsnachfolger der Kreisrechtsverwaltung, in das Archiv übernommen hatte. Und als dann das Kreisarchiv Karlsruhe gegründet wurde, war das natürlich der Kernbestand, bis das Kreisarchiv dann wieder aufgebaut wurde. Ich habe mich heute sehr gefreut, dass Herr Stephan aus Ladenburg zu uns gekommen ist, vom Kreisarchiv des Rhein-Neckar-Kreises, denn er hat in dem trüben Sumpf, in einer im Vergleich zu Karlsruhe viel schlechteren Überlieferung, in einer jahrelangen genauen Analyse die Kreisakten der Kreisselbstverwaltung des Kreises Mannheim herausgefiltert, und zwar aus den Beständen des Kreisarchivs Rhein-Neckar und des Generallandesarchivs, und hier auch noch aus mehreren Beständen. Er hat daraus ein ganz vorbildliches Inventar gemacht, was dann auch wirklich dieses verschwundene Profil der Kreisselbstverwaltung wieder deutlich gemacht hat. Das aber nur um Ihnen verständlich zu machen, was für eine Quellenarbeitsleistung hinter einer solchen Beschäftigung mit einer nur scheinbar trockenen Materie steckt. Denn das habe ich schon am Anfang versucht zu verdeutlichen, diese Materie ist ja keineswegs eine Geschichte von einer Reform zur andern, wo die Landkreisgrenzen geändert werden, sondern es ist eine Materie, die einführt in eine Umstrukturierung des staatlichen Handelns und des Selbstverständnisses von Verwaltung und Selbstverwaltung, also letztlich die „Erfindung der Selbstverwaltung“. Deswegen möchte ich jetzt noch einmal zum Anfang Ihres Vortrages zurückgehen und eine Frage formulieren: Wo kommen eigentlich die geistigen Wurzeln dieses badischen Sonderweges, besonders dieses Verwaltungsgesetzes von 1863 her? Sie haben uns den Namen Lamey genannt, worin besteht seine Leistung? Sie haben uns ja diese badische Sonderlösung so geschildert, als sei sie aus dem Ei geschlüpft und das kann ja wohl nicht sein. Sondern hier geht es um gedankliche Entwicklungen, die man in Baden dann schließlich in eine Form gebracht hat, die es sonst nicht gab. Warum hat man das aber in Baden geschafft, warum hat das ganze weitere Reichsgebiet andere Wege beschritten? Und warum blieb es bei diesem badischen Sonderweg bis 1939? Das ist ja auch ein Beharrungsvermögen ganz eigener Art, und

dieses Beharrungsvermögen ist ja nicht gerade die Eigenschaft, den man den Badenern als erstes zuspricht.

*Herr Gorka:* Herr Krimm, Sie haben insofern recht, als es natürlich Vorläufer der Kreise gab, also die Idee ist älter. Und zwar verdanken die Kreise von 1863 ihre Entstehung eigentlich der 48er Revolution. Die Revolution hat im wesentlichen das entwickelt, und das Gesetz von 1863 hat dann das verwirklicht, was in der 48er Revolution nicht gescheitert war. Denn es gab ja schon einmal einen Versuch, solche Kreisverbände zu schaffen, und zwar gab es 1849 schon einen Gesetzentwurf. Und zwar wollte man damals die Bezirksämter und die Kreise, also beide staatlichen Einrichtungen, abschaffen und beides zusammen in einem Kreisamt vereinigen. Und auch damals waren Kreisversammlung und Kreisausschuss und das Kreisamt vorgesehen, mit einer gewählten Vertretung einer Kreisversammlung nach allgemeinem Wahlrecht. Der gewählte Kreisausschuss und das Kreisamt sollten schon damals, allerdings im Unterschied zu den späteren Kreisen von 1863, sowohl staatliche als auch kommunale Verwaltungskörperschaft sein. Aber man hat das insofern zusammengetan, dass es dann nur noch ein Kreisamt gab, also keine Bezirksämter mehr, sondern es gab dann nur noch die Gemeinden, Kreise und das Innenministerium. Man hat jedenfalls diese damals schon kommunale Justizkörperschaften schaffen wollen. Das Gesetz ist dann verabschiedet worden und man hat es der Regierung überlassen, wann sie das Gesetz in Kraft setzt. Doch dann kam die Mai-Revolution 1849 und danach wurde das Gesetz endgültig zu den Akten gelegt. Es ist also nie in Kraft getreten. August Lamey war damals ein junger Abgeordneter und hat an diesem Gesetz mitgewirkt, und ich gehe stark davon aus, dass er seine Kenntnisse und die ihm bekannten Entwürfe in dieses neue Gesetz von 1863 mit eingebracht hat. Also damals hat man auf diese Vorarbeiten zurückgegriffen und hat in allerdings etwas abgeänderter Form das Gesetz verwirklicht. Zum Beharrungsvermögen, wie Sie gesagt haben, hört sich die Sache tatsächlich so an, als ob die Kreise immer unumstritten waren, was aber nicht der Fall ist. Ich habe die ganzen Diskussionen ausgespart, die es natürlich gegeben hat. Es gab schon in der großherzoglichen Zeit immer Überlegungen, die Kreise zu reduzieren, sie ganz abzuschaffen, dafür große Kreisverbände zu schaffen wie die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen oder Amtkörperschaften wie in Württemberg. Aber das hat man nie geschafft. Auch 1924 gab es so einen Versuch, als man die Amtsbezirke reduziert hat. Da hat man sich überlegt, ob man nicht gleich die weniger gewordenen Amtsbezirke in Amtskörperschaften umwandeln sollte. Und 1931 war es sogar so weit, dass die Regierung eine Sparkommission eingesetzt hat, die hat dann vorgeschlagen: Vereinfachung der Verwaltung, Zusammenlegung von Kreisen und Bezirken, Einführung von Amtskörperschaften, was nichts anderes bedeutete als Einführung von Landkreisen. Es war vor allem das Zentrum, das sich dagegen gesträubt hat. Und in der Koalition bestand nie Einigung darüber, dass man da grundsätzlich etwas Neues machen könnte, und dann hat sich die Sache immer wieder hinausgezögert. Aber andererseits hatten die Kreise auch eine sehr gute Lobby im Landtag, da ja viele Landtagsabgeordnete selbst einmal als Kreisabgeordnete angefangen hatten. Der Innenminister Remmele z.B. war Kreisratsmitglied in Mannheim gewesen, und viele Abgeordnete kamen aus den Kreisen. Die Kreise haben ja auch über ihre Kreisvertretertage immer eine sehr gute Lobbyarbeit gemacht und sich dann auch entsprechend zu wehren gewusst, und dementsprechend hat es auch sehr lange gedauert, bis die Kreise am Ende dann, nach der Machtergreifung der NSDAP, so

geschwächt waren, dass sie sich nicht mehr wehren konnten. Dann war es freilich nur noch eine Frage der Zeit, dass dann die Landkreise eingeführt wurden. Sie haben sich nicht mit großer Begeisterung nach 1933 ergeben, haben natürlich auch in Einzelfällen protestiert, aber es konnte kein geschlossener Protest mehr stattfinden.

Dr. Hoepke: In einer Karte aus den ersten Jahren des Großherzogtums, fand ich eine Einteilung in vier Departements. Ich weiß nicht, in wie weit das nun als Verwaltungszwischenstufe anzusehen war, und wenn ja, war es eine Zwischenstufe zu den Bezirksämtern, zu den Bezirksverwaltungen? Eine zweite Frage bezieht sich auf das Jahr 1939. Aus Preußen, auch aus Mecklenburg ist mir bekannt, dass dort die Landkreise, also die politischen Grenzen, identisch waren mit den Grenzen der NSDAP-Kreisleitung, und dass die Landräte im allgemeinen Kreisleiter der NSDAP waren. Meine Frage ist nun: Haben Sie zufällig etwas gefunden ob es Zusammenhänge gab zwischen der Einteilung in NSDAP-Bereich und den neu zu treffenden Grenzziehungen der neuen Landkreise?

Herr Gorka: Zur ersten Frage: 1809 wurden zehn Kreise eingerichtet, und diese Kreise, also staatliche Regierungsbezirke, wurden in den laufenden Jahren immer mehr reduziert. Zum Schluss waren es noch sechs im Jahr 1832. In diesem Jahr wurden dann die bisherigen Kreise aufgelöst und es wurden vier neue Kreisregierungen eingeführt, und zwar der Seekreis, der Oberrheinkreis, der Mittelrheinkreis und der Unterrheinkreis. Diese vier Kreise waren keine Kreisregierungen, sondern es waren weiterhin staatliche Einrichtungen. Sie wurden von Kreisdirektoren und durch Kreisregierungen geleitet. An sich hat sich da nichts wesentlich verändert, nur das Gebiet hat sich verändert. Zur zweiten Frage: Zunächst einmal hatte die NSDAP ihre Verwaltungs- und ihre Parteibezirke, die Parteikreise, die haben sich den Kreisverbänden angepasst, und wenn sich da etwas geändert hatte, musste sich dementsprechend auch der Parteikreis ändern. Darüber gibt es interessante Aktenvermerke, denn wenn sich plötzlich das Gebiet des Kreises verändert, dann muss natürlich auch der Kreisleiter seine Stellung abgeben. Später wurden dann die Parteikreise den Landkreisen angepasst. Es gab durchaus eine Trennung von Staat und Partei, auch wenn es am Anfang Überlegungen gab, den Kreisvorsitzenden auch zum Kreisleiter zu machen. Fakt ist aber, dass es immer noch eine Trennung gab. 1937 kam eine Anweisung von Hitler, wonach diese Verbindungen, beispielsweise von Landrat und Kreisleiter, aufzuheben seien, so dass der Landrat nie zugleich Kreisleiter war. Beispielsweise im Kreis Offenburg war es so, dass der Bürgermeister von Offenburg, Rudolf Rombach, Kreisvorsitzender war, aber dazu gab es noch einen Kreisleiter Karl Rombach, das war sein Bruder. Aber der eine war Rechtsanwalt und der andere war eben der Bürgermeister. Es waren zwei verschiedene Personen. Da wurde dann festgelegt, dass der Kreisleiter bei den Kreisratssitzungen teilnehmen darf, der dann auch bei der Ernennung mitwirkt, der die Satzungen genehmigen muss. Aber Kreisvorsitzender und Kreisleiter waren immer zwei verschiedene Personen, da wurde darauf geachtet. Es kann natürlich sein, dass es in einem anderen Kreis vorkam, dass es da Personalunionen gab. Aber in den Kreisen, die ich untersucht habe, ist das getrennt gewesen. Das war auch so bei den Landräten, wonach die Landräte zwar in der Regel NSDAP-Mitglieder waren, aber nie Kreisleiter. Da hat man darauf geachtet, dass die staatliche Seite unabhängig bleibt.

Prof. Krimm: Darf ich da direkt anschließen mit einer weiteren Überlegung? Wenn 1939 der neue Typus des Landratsamtes geschaffen wurde in seiner Doppelfunktion, der staatlichen Seite

und der Selbstverwaltung, dann hat sich bei Ihrer Schilderung doch eigentlich das Wort Selbstverwaltung erübrigt. Was blieb denn noch an Selbstverwaltung und warum hat man dieses Wort überhaupt noch verwendet? Es gab doch keinerlei Selbstverwaltung, es war nur gewissermaßen eine Definition verschiedener Aufgaben, das eine waren die herkömmlichen staatlichen Aufgaben, das andere waren die Aufgaben der Selbstverwaltung. Aber deren Aufgaben waren gewissermaßen Ressorts, die in der einen Behörde zusammengefasst waren. Demnach ist das Wort doch eigentlich sinnlos.

*Herr Gorka:* Über diese Frage habe ich mich gefreut. Was Sie sagen das stimmt. Ich habe einen Satz vergessen, und zwar hätte ich noch sagen sollen: die Kreiselbstverwaltung in unserer heutigen Form ist damals gestorben, ist beendet gewesen. Die Nationalsozialisten haben das, was man praktizierte, natürlich weiterhin Selbstverwaltung genannt, haben aber unter Selbstverwaltung etwas ganz anderes verstanden. Nach ihrem Verständnis sollten in Gestalt der Kreisräte Bürger aus dem Lande beratend mitwirken und an der Kreispolitik beteiligt sein, gleichsam als die Ältesten, so wie bei den alten Germanen die Stammesältesten. Aber entscheidend blieb, so wie es früher der Herzog oder der König gemacht hatten, weiterhin der Kreisvorsitzende. Aber natürlich sollten die Kreise trotzdem gewisse Eigenständigkeiten haben, sie sollten weiterhin eigene Rechnungen, einen eigenen Haushalt führen, sie sollten auch eine gewisse Selbstständigkeit behalten, weil das gar nicht anders zu machen war, denn man konnte ja nicht alles von oben regieren. Gerade in einem großen Staat war es natürlich erforderlich, dass man auch den untersten Stufen gewisse Selbstverwaltungsrechte beließ. So konnten die Kreise nach wie vor ihre Hauptsatzungen selber beschließen. Sie konnten weiterhin ihr Personal einstellen, ihre Rechnungen, ihre Haushalte aufstellen. So weit waren sie schon noch frei, da war noch ein gewisser Rest an Selbstverwaltung gewährleistet. Aber das bedeutete nicht, dass dann durch Wahlen Körperschaften gewählt wurden, die auch selber abstimmen und beschließen konnten. Das war nicht mit dem Führerprinzip vereinbar. Die Nationalsozialisten sahen also im wesentlichen in diesem Kreisrat ein beratendes Gremium, das zur Hälfte aus den Bürgermeistern und zur andern Hälfte aus sonstigen Bürgern bestehen sollte, was in ihren Augen eine gewisse Selbstverwaltung bedeutete. Aber nach heutigem Verständnis war das natürlich keine Selbstverwaltung, da haben Sie vollkommen Recht.

*Dr. Drollinger:* (schwer verständlich): Die Frage bezieht sich auf das Wahlverhalten in den 11 Kreisen im Hinblick auf die NSDAP, wobei in der Weimarer Republik das Zentrum als stärkste Fraktion eine sehr starke Position hatte. In Karlsruhe hatten dann die Nationalsozialisten die relative Mehrheit, aber in zwei weiteren Kreisen bildete die NSDAP die stärkste Fraktion. Er möchte gerne wissen, wo dies war?

*Herr Gorka:* Ich bin mir nicht ganz sicher, aber ich meine, der andere Kreis wäre der Kreis Lörrach gewesen. Der nördlichste Kreis, Mosbach, war ein stark katholisch geprägter Kreis, da war das Zentrum sehr stark. Mannheim war sehr stark durch die Arbeiter und damit auch der SPD zuneigend. Auch in Karlsruhe war die SPD stark, da haben sich Zentrum und SPD gehalten. Das gleiche gilt für Offenburg und Baden, die ebenfalls auch starke Zentrumsmehrheiten hatten. Villingen war ebenfalls sehr katholisch, aber der Landkreis Lörrach war eher evangelisch geprägt, und in den evangelischen Gebieten hat dann die NSDAP wesentlich Rückhalt bekommen, weil da auch die früheren Rechtenparteien gewählt wurden, deren Wähler dann später zur NSDAP gelaufen sind. Welcher der zweite Kreis war, der eine

Mehrheit der NSDAP hatte, das kann ich jetzt nicht auswendig sagen, kann es jedoch nachschauen.

Über die Kreisversammlung Offenburg ist zu sagen: Man kann es anhand der Wahl im Kreis Offenburg sehr gut sehen, dass die NSDAP in den Amtsbezirken Kehl und Lahr relativ stark war. Kehl war mehrheitlich protestantisch, und auch Lahr hatte eine starke evangelische Minderheit, so da eben sehr viele Nazis gewählt wurden. Das ganze wurde dann ausgeglichen durch Oberkirch und Wolfach, wo stark Zentrum gewählt wurde. Und im Raum Offenburg, da haben sich dann wiederum Zentrum und SPD behaupten können. Auf diese Weise hat die NSDAP ich glaube ein Viertel der Abgeordneten in die Kreisversammlung bekommen.

Prof. Krimm: Bei einem solchen Thema der Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben lockt es natürlich, an die heutige Verwaltungsreform zu denken und Vergleiche zu ziehen, auch wenn dies gänzlich unzulässig ist. Aber erlauben Sie mir doch auch dazu noch eine Frage. Wie muss man sich das eigentlich im Staatsdenken vorstellen bei diesem großen Einschnitt von 1863? Hat sich der Staat da von lästigen Aufgaben entledigt um zu zeigen, wie schlank er wird? Oder hat er neue Aufgaben anderen zugewiesen, Aufgaben, die es bisher im Selbstverständnis der staatlichen Verantwortung eben so nicht institutionalisiert gegeben hatte? Die ersten Aufgaben der Großkreise, die Sie beschrieben haben, waren ja vor allem die der Wohltätigkeit, der Wohlfahrt. Die anderen kamen dazu, aber die der Fürsorge standen doch wohl zunächst im Mittelpunkt? Und die Vorstellung, dass die Öffentlichkeit dafür institutionalisiert verantwortlich sein muss, nicht nur im Sinne der Liebestätigkeit wie bei den Kirchen, dass das zum Wesen des öffentlichen Handelns gehört, brauchte auch ihre Zeit. Kann man das so sagen, dass da neue Aufgaben für die Kreise definiert wurden? Oder war das etwas, wovon man sich gerne getrennt hat? Und umgekehrt, als der Staat dann in den 1930er Jahren, also bereits vor der Abschaffung der Kreise, ich glaube es war 1934, die Gesundheitsämter eingerichtet hat, ist es da nicht so, dass das Bild vom Staat inzwischen schon so weit gediehen war, dass man etwas so zentrales wie die Gesundheitspolitik und die Fürsorge für die Volksgesundheit nicht einer Selbstverwaltungskörperschaft überlassen wollte, oder jedenfalls einer so weit unten angesiedelten Institution, sondern dass diese Aufgaben nach dem neuen Weltbild der Nationalsozialisten ins Zentrum der staatlichen Tätigkeit gehörten und deswegen der Kreisverwaltung entzogen werden mussten?

Herr Gorka: Da haben Sie, was die Aufgabenabwälzung betrifft, nicht ganz unrecht. Der badische Staat hat nämlich zwei Motive gehabt. Zum einen wollte er die Verwaltung dezentralisieren und vor allem bürgerfreundlicher machen, einerseits durch die Bezirksräte, zum anderen auch durch die Schaffung der Kreisverbände. Zum anderen wollte er sich natürlich auch von einigen Aufgaben entlasten, siehe die Kreisstraßen. Eigentlich waren es die Landstraßen zweiter Ordnung, und die sind dann später als Kreisstraßen weitergeführt worden. Das waren in der Regel Gemeindeverbindungsstraßen. Man muss auch sagen, gerade der Bereich Landarmpflege war eigentlich ein Bereich, der bis dahin vernachlässigt wurde. Denn vor allem die liberal geführte Regierung hat ihn eher vernachlässigt und hat hier nur das Nötigste getan. Aber es war offensichtlich schon ein Bedarf da, und man hat sich gesagt, so etwas können die Gemeinden eigentlich besser machen, aber die Gemeinden sind vielleicht überfordert, wenn sie auch noch das ganze Umland mit betreuen müssen. Wir müssen etwas für diese Leute tun, die wandern, die also kein festen Wohnsitz haben, aber durch das Land streifen,

eben als Landarme. Für die hat man also diese Verbände geschaffen. Zum anderen gab es auch das Problem mit der Fürsorge, beispielsweise man mit Kranken, mit Hilfsbedürftigen machen sollte? Man hatte zwar die Irrenanstalten, wie z.B. Illenau oder Wiesloch oder in Konstanz oder Reichenau. Aber da gab es auch noch andere, eben gebrechlich oder einfach alt und pflegebedürftig waren und für die eigentlich niemand gesorgt hat. Und da hat man dann eben überlegt, dass für einen solchen Bereich, den man eigentlich nur als staatliche Aufgabe bezeichnen konnte, den die Gemeinde nicht machen konnte, diese Kreisverbände eigentlich ideal wären. Das ist, Herr Krimm hat da völlig Recht, beispielsweise die Gesundheitspflege, die 1934 verstaatlicht worden ist. Auch die Gesundheitsämter sind hinzugekommen. Wir haben sie dann 1995 im Rahmen der Verwaltungsreform zurückbekommen, als die Gesundheitsämter in die Landratsämter eingegliedert wurden. Und bekanntlich sind auch die Obstbauberatungsstellen älter als die Landwirtschaftsämter. Jetzt werden die Obstbauberatungsstellen in die Landwirtschaftsämter eingegliedert. Es ging also damals schon um den Gesundheitsbereich, wobei ich jetzt keine Spekulationen machen will, wie weit hier möglicherweise die erbbiologischen oder rassistischen Forschungen mit berücksichtigt werden sollten, wonach der medizinische Bereich komplett in staatlicher Hand liegen sollte. Aber man 1934 per Reichsgesetz den gesamten Gesundheitsbereich dem Land, also dem Staat zugewiesen hat, da hat Baden einfach nur mitgezogen. Ob man es wollte, das sei jetzt dahingestellt. Die Kreise haben auf diese Weise einen Großteil ihrer Aufgaben verloren, die ganzen Kreisfürsorgeschwestern etwa wurden dann in die Gesundheitsämter überführt, also aus dem Kreis weggenommen. Auch die Straßen wurden dann später unter staatliche Verwaltung gestellt. Nichtsdestotrotz haben die Kreise sie weiterhin verwaltet. Insgesamt würde ich aber sagen, dass die Landkreise dann die bisherigen Kreisaufgaben fast ohne Bruch weitergeführt haben. Wenn man einmal die Aufgaben der Kreise vor dem Krieg und nach dem Krieg ansieht, das sind fast die gleichen, die vorher auch bestanden haben. Was sich geändert hat nach dem Krieg war die bisherige Kreissteuer, die dann abgeschafft wurde, 1938 schon wurde das Kreisumlageverfahren wieder eingeführt. Die Kreise haben zwar dann noch ein paar Steuern bekommen, Jagdsteuer und Erwerbszuwachssteuer, die waren aber relativ gering. Und letztendlich haben sie sich dann weiter über die Kreisumlage finanziert. Das ist das, was dann neu kam. Aber sonst sind die bisherigen Kreisämter in die Kreisselbstverwaltung überführt worden. Da gab es sonst eigentlich wenige Veränderungen.

*Herr Stephan:* Im Bereich Fürsorgewesen kann man vielleicht noch ergänzen - das beruht jetzt hauptsächlich auf meiner Erfahrung mit dem Kreis Heidelberg -, dass in der Weimarer Zeit schon so eine Art Wettbewerb um Zuständigkeiten stattfand zwischen Land, Kreis und Bezirk. Es ging zurück auf die Kriegszeit des Ersten Weltkriegs, da sind ja auf Bezirksebene sehr viele Verbände gegründet worden zur Lebensmittelversorgung, Gesundheitsversorgung und so weiter. Und Bezirksfürsorgeverbände bestanden im Kreis Heidelberg in allen Amtsbezirken, die quasi konkurriert haben mit dem Kreisfürsorgeverband. Und es war dann zum Ende der Weimarer Zeit, jedenfalls in Heidelberg so, dass der Kreis seine Kreisfürsorgeschwestern quasi den Bezirksfürsorgeverbänden zur Verfügung gestellt hat und gar nicht mehr selber sehr aktiv in diesem Fürsorgewesen war.

*Herr Gorka:* Ja, das ist richtig, das war im Kreis Offenburg z.B. auch so, deswegen gab es da hin und wieder auch Streitigkeiten um die Finanzierung der Kreisfürsorgeschwestern, wer

nämlich die Kreisfürsorgeschwestern bezahlen soll. D.h., bezahlt haben sie schon die Bezirksfürsorgeverbände, aber die Kreise wollten immer noch die Dienstaufsicht über die Kreisfürsorgeschwestern haben, also nach dem Motto, das sind immer noch unsere Leute. Ich habe jedoch die Bezirksfürsorgeverbände nicht aufgeführt, weil ich es nicht so kompliziert machen wollte. Denn es gab 1939 neben den Kreisverbänden noch die Bezirksfürsorgeverbände. Man hat also auch auf Amtsbezirksebene Selbstverwaltungskörperschaften geschaffen, die aber nur für den Fürsorgebereich und nur für den Wohnungsverband zuständig waren. Die haben nur eine ganz bestimmte Aufgabe erfüllt, waren also mehr Zweckverbände für eine bestimmte Aufgabe, während die Kreise ja im Grunde alle Aufgaben auf kommunaler Ebene erfüllt haben, soweit nicht die Gemeinden zuständig waren. Man konnte schon sagen, es gab im Prinzip die Landesverwaltung, das war die Kreisverwaltung, die Bezirksverwaltung, Gemeindeverwaltung, und das Ganze wollte man 1939 vereinfachen, indem man sagte, es gibt jetzt nur noch Gemeinden, Landkreise und Landesverwaltung, und nach Möglichkeit sollte der Bürger auch möglichst alle Leistungen in einem Haus bekommen. Und Ziel sollte sein, dass die Verwaltungsreform gleichwohl gelten soll, was schwierig sein wird, denn allein der Ortenaukreis wird ja demnächst sechs Landratsämter haben.

Herr Breitkopf: Zunächst eine kleine Vorbemerkung, um die Dimension deutlich zu machen, wie sich das Ganze in den letzten 140 Jahren geändert hat. 1872 hatte der Kreis Karlsruhe, der ja wesentlich größer war als der heutige Landkreis, ein Aufkommen von insgesamt 19.000 Mark im Jahr für die Armenpflege gehabt. 30 Jahre später, also 1902, waren es 38.000 Mark und im Rechnungsjahr 2002 hat der Landkreis Karlsruhe nur für die Jugendhilfe 18,5 Millionen Euro und für die Sozialhilfe 50,5 Millionen Euro, also 69 Millionen Euro ausgegeben. Hundert Jahre früher waren es 38.000 Mark. Das zeigt die Dimension, in der das ganze gewachsen ist. Deswegen auch meine Frage: Bezahlt worden ist das ja, kann man sagen, mehrheitlich, immer durch eine Umlage, die liegt derzeit beim Landkreis Karlsruhe bei 30 %, alles stöhnt, aber es gibt andere, die sind noch viel schlimmer dran. Kann man sagen, wie weit sich die Umlage prozentual irgendwie verändert hat? Wie hat es einmal angefangen, mit ein paar Kreuzern oder wie ging das los?

Herr Gorka: Ich bin Dir gegenüber im Nachteil, dass ich jetzt nicht mit Zahlen parieren kann. Aber so weit ich das vom Kreis Offenburg sagen kann, hat dort die Kreisumlage mit einer ähnlichen Größenordnung angefangen. Der Kreis Offenburg war ein wesentlich ländlicher Kreis, verglichen mit dem Kreis Karlsruhe. Offenburg war die größte Stadt mit damals dreißigtausend Einwohnern, und da gab es viel Landwirtschaft und Gewerbe, mittelständisches Gewerbe und sehr viel Handwerk. Die Kreisumlagen waren in ähnlicher Höhe. Es war ja ursprünglich so gedacht, dass sich die Kreise erst einmal aus ihrem eigenen Vermögen, aus Gebühren, aus Erträgen finanzieren sollten, und wenn es dann noch nicht gereicht hat, sollten sie noch eine Umlage auf die Gemeinden erheben. Und formell, wenn man sich die Landkreisordnung ansieht, ist dies heute noch so. Der ungedeckte Betrag sollte von der Landkreisumlage gezahlt werden. Und da das vorhandene Vermögen des Kreises und die wenigen Steuereinnahmen natürlich nie ausreichen, ist heutzutage die Kreisumlage die wichtigste Einnahmequelle. Für den Kreis Offenburg kann ich sagen, dass sich insgesamt der Haushalt kontinuierlich vergrößert hat, und dementsprechend auch das Defizit. Das Defizit wurde durch die Kreisumlage gedeckt. Ab 1921 heißt es dann nicht mehr: Der ungedeckte

Bedarf wird durch die Kreisumlage gedeckt, sondern da spricht man von der Gesamtmenge des ungedeckten Bedarfs, der aus Kreissteuermitteln zu decken ist, und der war auch nicht gerade gering. Die Kreissteuern haben beispielsweise im Landkreis Offenburg über zwei Millionen ausgemacht. Das war mehr als die Hälfte des gesamten Kreishaushaltes. Davon ist der Großteil aus den Kreissteuern geflossen und der andere Rest aus den Kreissteuerüberweisungen, also aus den Landessteuern, die dem Kreis eben zugewiesen wurden. Das war schon eine ganz erträgliche Summe, die da zustande kam. Natürlich waren die Kreise auf diese Weise auch von den Gemeinden unabhängiger, denn aus den Gemeinden waren ja, wie heute, schon damals viele Bürgermeister im Kreistag gesessen und haben mitentschieden über die Höhe der Kreisumlage, und dadurch, dass dem Kreis diese Einnahmen ja ohne weiteres durch die Steuer zugewiesen sind, konnten sie also im wesentlichen festlegen, ob der Umsatz, der Steuerfuß nun hoch oder niedrig ist. Aber sie konnten nichts Grundsätzliches ändern, das heißt, die Steuern sind auf jeden Fall gezahlt worden, und die Mitglieder des Kreistags konnten im wesentlichen nur über die Verwendung der Mittel entscheiden. Das ist also der wesentliche Unterschied gewesen: Die Bürger haben eben die Kreissteuer gezahlt und die wurde dann gleich an die Kreiskasse weitergeleitet. Heute ist das so, dass die Steuern erst einmal von den Gemeindekassen vereinnahmt werden, aus diesen Einnahmen wird dann die Kreisumlage ermittelt und die wird dann erst an die Kreiskasse gezahlt. Also das ist ein etwas anderes Verfahren. Mit den Ausgaben wuchsen natürlich auch die entsprechenden Einnahmen, denn wenn mehr Ausgaben sind, dann werden mehr Steuereinnahmen gebraucht.

*Prof. Krimm:* Bedankt sich für die lebhafteste Diskussion und für den Vortrag und beendet die Sitzung.

---

[1] Im heutigen Landkreis Karlsruhe bestand eine Hardtwaldgenossenschaft von sieben Hardtdörfern.

[2] Karl Stiefel, Baden 1652-1952, Band 2, Karlsruhe 1977, S. 1791

[3] Verhandlungen der Ständeversammlung 1861/63, 4. Beilagenheft, S. 607-620

[4] Bad. Reg. Bl. 1863, Nr. 44, S. 399. Siehe auch den Kommentar zum badischen Verwaltungsgesetz von Gideon Weitzel, Karlsruhe 1864

[5] Das badische Verwaltungsgesetz wurde formell erst mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsgesetzes Baden-Württemberg 1955 aufgehoben.

[6] Bad. Reg. Bl. 1864, Nr. 29 (Beilage), S. 304-307 und Nr. 31, S. 333.

[7] Stimmberechtigt waren nur Besitzer von Grundstücken mit einem Steuerwert von mindestens 100.000 RM

[8] Ausgeschlossen waren Personen ohne Gemeinderecht, Dienstboten und die „in einem ähnlichen Abhängigkeitsverhältnis“ stehenden Personen (§ 29 Abs. 2 ff.). Anders als bei den Gemeindewahlen gab es bei den Kreiswahlen kein Dreiklassenwahlrecht.

[9] Walter Grube, Ämter, Vogteien, Landkreise, Band 1: Geschichtliche Grundlagen, hg. vom Landkreistag Baden-Württemberg, Stuttgart 1975, S. 111

[10] Siehe Berichte der Landeskommissäre und der Bezirksämter an das Innenministerium (GLA 236) und verschiedene Protokolle der badischen Kreise (KAK B)

[11] § 45 ff. des Gesetzes. Dies geschah unter anderem per Verordnung vom 4.8. 1865 (Centralverordnungsblatt 1865 S. 109) und vom 7.7.1866 (Centralverordnungsblatt 1866, S. 77)

[12] 1880 wurden die jährlichen Kreisversammlung auf das Frühjahr verlegt, um rechtzeitig die Bezirksratskandidaten vorzuschlagen. (Bad. GVBl. 1880, S. 39)

[13] Wahlbeteiligung, siehe gedruckte Jahresberichte des Innenministeriums ab 1865

[14] Geschäftsbericht des Großherzoglich badischen Ministerium des Innern 1897-1905, Band 2, Karlsruhe 1907, S. 592f.; dsgl. 1906-1912, Band 2, Karlsruhe 1914, S. 777

[15] Am häufigsten bestanden Sonderausschüsse für das Landarmenwesen, für die Kreispflegeanstalt und für die landwirtschaftlichen Kreiswinterschulen.

[16] Ebd.

[17] Albert Neckenauer, Altbadische Kreise bis Kreisreform, S. 39

[18] Bad. GVBl. 1921, S. 244

[19] Bad. GVBl. 1921, S. 289

[20] Karl Stritt: Die badischen Kreise, Sp. 1370

[21] Ausgenommen war die Aufnahme von Geisteskranken, welche einer psychiatrischen Behandlung bedurften. Für sie bestanden eigene Landesheilanstalten in Wiesloch, Achern-Illena, Emmendingen und Konstanz.

[22] Geschäftsberichte des Ministeriums des Innern für die Jahre 1897-1905, 2 Bände, Karlsruhe 1907, S. 601

[23] Stritt: Die badischen Kreise, Sp. 1369

[24] Siehe Kapitel 5b

[25] Stritt: Die badischen Kreise, Sp. 1369. Die folgenden Zahlen sind dieser Quelle entnommen

[26] Bad. GVBl. 1870, S. 387

[27] GLA 233/28067 (Spargutachten Innere Verwaltung, S. 47)

[28] Bad. Reg. Bl. 1868, S. 13

[29] Bad. GVBl. 1884, S. 285

[30] Karl Stritt: Die badischen Kreise, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Heft Nr. 17 vom 10. Sept. 1928, hg. von Erwin Stein, Berlin 1928, Sp. 1368. Originalmanuskript in KAK A1/136

[31] KAK B 41. Die Bleag betrieb die Bahnen Bruchsal-Menzingen, Bühlertalbahn, Albtalbahn, Wiesloch-Waldangelloch und Neckarbischofsheim-Hüffenhardt. Der Kreis

Karlsruhe war 1920 auf Betreiben der Regierung für die Aufrechterhaltung des Betriebs der Bleag eingetreten.

[32] Ebd.

[33] 1930 wurde ein weiterer Obstbaubeamter eingestellt

[34] Im Angestelltenverhältnis

[35] Analoge Anwendung des Art. 176 WRV in Verbindung mit der Verordnung des Reichspräsidenten über die Vereidigung der öffentlichen Beamten vom 14.8.1919 (RGBl. 1919, S. 1419) und § 18 der Vollzugsordnung zum badischen Beamtengesetz vom 24.10.1919 (Bad. GVBl. 1919, S. 523)

[36] Bad. GVBl. 1919, S. 247.

[37] Karlsruher Zeitung/Staatsanzeiger vom 23. Februar 1931

[38] Ernst-Otto Bräunche: Die NSDAP in Baden 1928-1933 – Der Weg zur Macht, in: Thomas Schnabel (Hg.): Die Machtergreifung in Südwestdeutschland, Stuttgart 1982, S. 40

[39] Bad. GVBl. 1933, Nr. 19, S. 55

[40] RGBl. I. 1933, S. 479

[41] RGBl. I. 1933, S. 1016

[42] Bad. GVBl. 1935, S. 52

[43] Bad. GVBl. 1936, S. 79

[44] § 24 der Kreisordnung

[45] Die Zahl war abhängig von der Größe der Kreisbevölkerung.

[46] 319/58

[47] RGBl. I. 1937, S. 39

[48] Eine ausführliche Beschreibung findet sich vor allem im Werk von Michel Ruck: Korpsgeist und Staatstreue. Beamte im deutschen Südwesten 1928 bis 1972, Stuttgart 1996

[49] Stenografischer Bericht der Sitzung vom 25.4.35 in GLA 233/28084 und 236/29137 ( S. 199)

[50] KAK B 18 (24.3.39)

[51] Ebd., p. 487 und KAK A1/80 (Niederschrift vom 31.3.39)

[52] Bad. GVBl. 1939, Nr. 11, S. 93-99

[53] Ebd., S. 8

[54] Diese Regelung entsprach den §§ 8 und 10 der Durchführungsordnung zum Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens und der Straßenverwaltung vom 7.12.1934 (RGBl. I. 1934, S. 1237)

[55] Das Vermögen wurde folgendermaßen aufgeteilt: Offenburg 32%, Kehl 23%, Lahr 35% und Wolfach 10%.

[\[56\]](#) Otto Schoch: Das neue badische Landkreisrecht, in: Reichsverwaltungsblatt 60 (1939) Nr. 45 vom 11.11.1939, S. 832

[\[57\]](#) Offenburger Tageblatt vom 31.3.1939