

Die Veröffentlichung des Werkes

„Die Verfassung der Landkreise
unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklung in Preußen“

erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Familie des Autors.



Die Verfassung

der Landkreise -

unter besonderer Berücksichtigung
ihrer Entwicklung in Preußen

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechtswissenschaft
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Landesuniversität
vorgelegt
von
Alfons Post
aus Münster (Westf.)

1949



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Wolff
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Elleringmann
- Dekan: Prof. Dr. Schumann

	<u>Inhalt</u>	Seite
A.	Einleitung	1
I.	Ziel und Umfang der Darstellung	1
II.	Die Vorgeschichte der Kreisordnung von 1872	3
B.	<u>Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872</u>	8
I.	Die Kommunalverfassung	8
1.	Allgemeiner Überblick	8
a)	Grundlagen der Kreisverfassung	8
b)	Die Organe des Kreises	10
aa)	Der Kreistag	10
bb)	Der Kreisausschuß	12
cc)	Der Landrat	15
c)	Die Aufsicht des Staates	16
2.	Einzelheiten	16
a)	Grundlagen der Kreisverfassung	16
aa)	Das Kreisgebiet	16
bb)	Die Kreisangehörigen	18
cc)	Die Autonomie	20
b)	Die Organe des Kreises	20
aa)	Der Kreistag	20
bb)	Der Kreisausschuß	23
cc)	Der Landrat	25
c)	Die Aufsicht des Staates	26
II.	Die staatliche Behördenorganisation	27
1.	Der Landrat als Staatsbehörde	28
2.	Der Kreisausschuß als Staatsbehörde	29
a)	Der Kreisausschuß als Beschlußbehörde	29
b)	Der Kreisausschuß als Verwaltungsgericht	31
C.	<u>Die Entwicklung bis zur Novemberrevolution von 1918</u>	32
I.	Die Kommunalverfassung	32
1.	Allgemeiner Überblick	32
2.	Die einzelnen Änderungen	35
a)	in den Grundlagen der Kreisverfassung	35
b)	in Bezug auf die Organe des Kreises	37
aa)	Der Kreistag	37
bb)	Der Kreisausschuß	38
cc)	Der Landrat	39
c)	in der Aufsicht des Staates	39

- II. Die staatliche Behördenorganisation 43
 - 1. Der Landrat als Staatsbehörde 43
 - 2. Der Kreisausschuß als Staatsbehörde 44
 - a) Allgemeines 44
 - b) Der Kreisausschuß als Beschlussbehörde 45
 - c) Der Kreisausschuß als Verwaltungsgericht 46
- D. Von der Novemberrevolution des Jahres 1918 bis zur
"Machtübernahme" durch den Nationalsozialismus. 47
 - I. Die Kommunalverfassung 47
 - 1. Allgemeiner Überblick 47
 - 2. Die einzelnen Änderungen 54
 - a) in den Grundlagen der Kreisverfassung 54
 - b) in Bezug auf die Organe des Kreises 57
 - aa) Der Kreistag 57
 - bb) Der Kreisausschuß 58
 - cc) Der Landrat 60
 - c) in der Aufsicht des Staates 61
 - II. Die staatliche Behördenorganisation 62
 - 1. Der Landrat als Staatsbehörde 62
 - 2. Der Kreisausschuß als Staatsbehörde 64
- E. Das Kreisverfassungsrecht unter der Herrschaft des Na-
tionalsocialismus. 65
 - I. Die Kommunalverfassung 65
 - 1. Allgemeiner Überblick 65
 - 2. Die einzelnen Änderungen 73
 - a) in den Grundlagen der ~~Kreis~~^{Kreis}verfassung 73
 - b) in Bezug auf die Organe des Kreises 74
 - aa) Der Kreistag 74
 - bb) Der Kreisausschuß 75
 - cc) Der Landrat 80
 - c) Die einzelnen Änderungen in der Aufsicht des
Staates 84
 - II. Die staatliche Behördenorganisation 90
- F. Das Kreisverfassungsrecht unter der Herrschaft der Militär-
regierungen 93
 - I. Vorbemerkung 93
 - II. Neues Kreisverfassungsrecht in der britischen Be-
satzungszone 94
 - 1. Grundlagen der Kreisverfassung 94
 - a) Die Deutsche Gemeindeordnung als Kreisgrund-
gesetz 94
 - b) Verwaltungsgerechlicher Charakter des Kreises 95
 - c) Aufgaben des Kreises 95

- d) Kreisgebiet 96
- e) Kreisangehörige 97
- f) Untertanzbezugsnis 97
- 2. Verwaltung des Kreises 98
 - a) Allgemeines 98
 - b) Der Kreistag 99
 - c) Der Kreisausschuß 102
 - d) Der Landrat 102
 - e) Der Verwaltungsapparat 103
- 3. Staatsaufsicht 104

III. Die neuen Kreisordnungen in der amerikanischen Besatzungszone 106

- 1. Die Kreisordnung für das Land Hessen vom 24.1.1946 106
 - a) Grundlagen der Kreisverfassung 105
 - b) Die Verwaltung des Kreises 107
 - c) Die Staatsaufsicht 110
- 2. Die Landkreisordnung für den Staat Bayern vom 19.2.1946 110
 - a) Grundlagen der Kreisverfassung 110
 - b) Die Verwaltung des Kreises 110
 - c) Die Staatsaufsicht 112
- 3. Die Kreisordnung für das Land Württemberg-Baden vom 7.3.1946 112
 - a) Grundlagen der Kreisverfassung 112
 - b) Die Verwaltung des Kreises 113
 - c) Die Staatsaufsicht 117

IV. Das heutige Kreisverfassungsrecht in der französischen Besatzungszone 117

- 1. Die heutige Kreisverfassung im Lande Württemberg-Hohenzollern 117
 - a) Gesetzliche Grundlagen 117
 - b) Grundlagen der Kreisverfassung 117
 - c) Verwaltung des Kreises 118
 - d) Aufsicht 121
- 2. Die heutige Kreisverfassung im Lande Baden . . . 121
 - a) Gesetzliche Grundlagen 121
 - b) Grundlagen der Kreisverfassung 121
 - c) Verwaltung des Kreises 122
 - d) Aufsicht 122
- 3. Die heutige Kreisverfassung im Lande Rheinland-Pfalz 122
 - a) Gesetzliche Grundlagen 122
 - b) Grundlagen der Kreisverfassung 123
 - c) Verwaltung des Kreises 123

V. Die neue Kreisverfassung in der russischen Besatzungszone	123
1) Allgemeines	123
2. Grundlagen der Kreisverfassung	124
a) Verwaltungsrechtlicher Charakter des Kreises	124
b) Aufgaben des Kreises	124
c) Kreisgebiet	125
d) Kreisausgehörige	125
e) Satzungsbefugnis	125
3. Verwaltung des Kreises	126
a) Der Kreistag	126
b) Der Kreierat	127
c) Der Landrat	128
4. Aufsicht	129
<u>VI. Gedanken zur künftigen Gestaltung der Kreisverfassung</u>	129
I. Allgemeines	129
II. Grundlagen der Kreisverfassung	130
1. Verwaltungsrechtlicher Charakter des Kreises	130
2. Aufgaben des Kreises	130
3. Kreisgebiet	132
4. Satzungsbefugnis	132
III. Verwaltung des Kreises	133
1. Kreistag	133
2. Kreisausschuß	135
3. Landrat	135
IV. Aufsicht	137
V. Bemerkungen zur Entwicklung des Deutschen Landkreistages zur Kreisreform	138
VI. Schlußsatz	140

V e r z e i c h n i s
des benutzten Schrifttums.

- B o r n h a e k, Conrad: Die Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts. Berlin, 1884-1886.
- v o n B r a u n s c h, K.: Verwaltungsgesetze für Preußen, 7. Band, 19. Aufl. Berlin, 1930.
- C o n s t a n t i n: Einleitung. in Constantin-Stein: Die deutschen Landkreise. Berlin, 1926.
- Derselbe Reichskreisordnung. Berlin, 1927.
- K i l e r i n g e n, Adolf: Begriff und Wesen der korpor-schaftlichen Selbstverwaltung, Berlin, 1936.
- Derselbe: Die Verfassung der preussischen weiteren Gemeindeverbände. Berlin, 1938.
- Derselbe Die Außenvertretung der preussischen Sparkassen. Münster, 1939.
- Derselbe - M e u h a u s, Erich: Das altpreussische Verfassungsrecht der Gemeindeverbände. In Festschrift Verwaltungsakademie Industriebezirk, Bochum, 1938.
- F o r s t h o f f, Ernst: Die Krise der Gemeindeverwaltung. Berlin, 1932.
- Derselbe: Nationalsozialismus und Selbstverwaltung. In Frank: Deutsches Verwaltungsrecht. München, 1937.
- H e t t l e g e - C o m m e l d e r Das preussische Gemeindefinanzgesetz. Berlin, 1934.
- S p i e g e l h a g e n: Führung und Verwaltung. In Frank: Deutsches Verwaltungsrecht. München, 1937.
- H ö h n, Reinhard: Das neue Gemeinderecht im britischen Kontrollgebiet. Büchel-dorf, 1946.
- v o n H o f f m a n n, K.: Artikel Kreis (Preußen). In v. Stengel-Fleischmann: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Tübingen, 1913.
- G r a f H u e d e G r a i s:

K a l l a b i s t:

Die Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten in der Landkreilverwaltung. Diss. Breslau, 1936.

K ö t t g e n, Arnold:

Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung. Tübingen, 1931.

Derselbe:

Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen. In Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 18. Tübingen, 1930

von M a i e r, Ernst:

Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 2. Aufl. München, 1912.

Derselbe:

Das Verwaltungsrecht. In von Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. Leipzig, 1904.

M e n z e l:

Konferenz über den Verwaltungsaufbau innerhalb der britischen Zone. Münster, 1946.

P e r t z, Georg Heinrich:

Das Leben des Ministers Frh.vom Stein. Berlin, 1845.

P e t e r s, Hans:

Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.

P r e u s s, Hugo:

Anterrecht.

S c h o e n, Paul:

Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig, 1897.

S c h ö n e, Friedrich:

Die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der deutschen Landkreise. In Constantin-Stein. Die deutschen Landkreise, Band 1. Berlin 1926.

Derselbe:

Wesen und Sein der preussischen Landkreise als Grundlage ihrer Zukunft. In Jeserich: Die Deutschen Landkreise. Stuttgart-Berlin, 1937.

S c h r ö d e r, Gerhardt:

Vorgeschichte der Gemeindegewahlen in der britischen Zone. In: Wie wird gewählt? Düsseldorf, 1946.

S t i e r - S o m l o, Fritz:

Das kommunale Verfassungsrecht in
Preußen. Berlin, 1930.

S u s s e n - L o s c h e l -
d e r:

Die Deutsche Gemeindeordnung. Berlin,
1935

T r e i b e r t, H.:

Das Kreisverfassungsrecht in den
Ländern der amerikanischen Be-
satzungszone. Gießen, 1946

A. Einleitung.

I. Ziel und Umfang der Darstellung.

In dieser Arbeit soll zunächst an dem Beispiel der **E n t w i c k l u n g** des Kreisverfassungsrechts in **P r e u ß e n** gezeigt werden, wie sich in einem modernen Staate in den letzten 150 Jahren das Recht auf einem der bedeutendsten Gebiete der Kommunalverfassung unter der wechselnden Herrschaft der verschiedenen politischen Ideen und Systeme geformt hat. Preußen ist deshalb als Beispiel gewählt worden, weil es für den größten Teil der deutschen Staaten auf diesem Rechtsgebiete - wie auch auf anderen Gebieten des Verwaltungsrechts - als Vorbild gedient hat. Man mag zum ehemaligen Preußen sonst stehen, wie man will, diesen Vorrang kann man ihm nicht bestreiten.

Diese Darstellung des vergangenen Rechts soll unter Beschränkung auf das Wesentliche nur das aufzeigen, was heute noch nachwirkt, und was für die einzelnen Perioden charakteristisch war. Um das Bild nicht zu verwischen, wird hierbei nur die Kreisverfassung in den **U s t l i c h e n** Provinzen Preußens beschrieben. Das tut der Sache keinen Abbruch, weil die Kreisverfassungen der übrigen preussischen Provinzen nur in Punkten abweichen, die an Hande liegen. Soweit die Abweichungen erwähnenswert sind, werden sie in Fußnoten angesetzt.

Anschließend soll dann der **g e l t e n d e** Rechtszustand in **g a n z** **D e u t s c h l a n d** dargestellt werden, also die verschiedenen Kreisverfassungen in den deutschen Ländern unter der Herrschaft der Militärregierungen. Hierbei ist zu bedenken, daß die Verhältnisse noch stark in Fluß und noch nirgends zum Abschluß gekommen sind. Die Erfassung des geltenden Rechtszustandes stößt außerdem, wie noch zu erkennen sein wird, auf erhebliche Schwierigkeiten, da es einstweilen in manchen Gebieten Deutschlands noch an klaren Vorschriften hierüber fehlt.

Um Zweifel auszuschließen, soll geklärt werden, was unter dem Begriff des Kreises zu verstehen ist. Das ist nicht so Überflüssig, wie es manchem - vor allem manchem Praktiker - erscheinen mag. Vielfach wird in Schrifttum und Gesetzessprache für die kreisfreien Städte die Bezeichnung "Stadtkreise" gebraucht - auch

heute noch, wie die neue, von der britischen Militärregierung erlassene und am 1. April 1946 in Kraft getretene Deutsche Gemeindeordnung ¹⁾ zeigt -, wobei jedoch das Wesentliche eines jeden echten Kreisverbandes, seine Zusammengesetztheit aus kleineren Gebietskörperschaften, übersehen wird. Deshalb werden in dieser Arbeit unter Kreisen nur die **L a n d k r e i s e** verstanden werden - das sind die mit der Totalität des Wirkungskreises ausgestattet, aus einer größeren Zahl von Gemeinden ²⁾ zusammengesetzten und mit dem Gebiet der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde ³⁾ zusammenfallenden Kommunalverbände. Sie sind in der kommunalkörperschaftlichen Organisation die nächsthöhere Stufe über der Gemeinde. ⁴⁾

Wie aus Vorstehendem schon ersichtlich, befasst sich diese Arbeit grundsätzlich nur mit dem **k o m m u n a l e n** Kreisverfassungsrecht. Wegen der für die Kreisverwaltung ⁵⁾ charakteristischen engen Verflechtung von Staats- und Selbstverwaltung ist es jedoch notwendig, hierbei auch die staatliche Verwaltung auf der Kreis-

- 1) Aetzblatt der Militärregierung Deutschland (Britisches Kontrollgebiet) S. 127.
- 2) Zu den Gemeinden konnten und können ausnahmsweise auch heute noch sogenannte "selbständige Gutsbezirke" hinzutreten. Bei ihnen besteht die Besonderheit, daß hier keine juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern eine physische Person, nämlich der Gutsbesitzer, Verwaltungsträger ist. Von einer Erörterung der Streitfrage, ob hier echte Selbstverwaltung gegeben ist, kann mit Rücksicht auf den Ausnahmeharakter dieser Erscheinung abgesehen werden. Siehe auch **E l l e r i n g m a n n**, Begriff, S. 19. Wenn die Verordnung über gemeindefreie Grundstücke und Gutsbezirke vom 15. November 1948 (RGBl. I S. 1631) die Bildung von gemeindefreien Grundstücken und Gutsbezirken unter der Voraussetzung erneut zuläßt, daß "Gerände des öffentlichen Wohls dies erfordern u n d die Grundstücke im Eigentum des Reichs oder eines Landes stehen", denn hat der Gesetzgeber damit wohl nur an Grundstücke der Wehrmacht gedacht.
- 3) Bis 1945 traf dies überall in Deutschland zu. Nach dem Zusammenbruch sind in einigen Gebieten Deutschlands (Britische und sowjetische Besatzungszone, Württemberg-Baden) die unteren staatl. Verwaltungsbehörden weggefallen.
- 4) Die rheinisch-westfälischen Ämter stehen nicht **ü b e r** den Gemeinden, sondern - als Amtsgemeinden - auf grundsätzlich der gleichen Stufe mit ihnen. Vgl. **E l l e r i n g m a n n**, Begriff, S. 104 ff.
- 5) Die außerpreussischen deutschen Kreisverwaltungen weisen ebenso wie die preussischen eine enge Verbindung zwischen Staats- und Selbstverwaltung auf.

stufe zu berühren. Am Ende eines jeden der vier das vergangene Recht behandelnden Abschnitte befaßt sich deshalb ein eigener Unterabschnitt in knapper Zusammenfassung mit der staatlichen Seite der Kreisverwaltung. Die Aussicht, daß es in der künftigen Gestaltung der Verwaltung auf der Kreisstufe eine Aufspaltung in einen kommunalen und einen staatlichen Sektor im bisherigen Sinne wohl nicht mehr geben wird, daß vielmehr beide Verwaltungen in e i n e Kreisselbstverwaltung zusammengefasst werden, legt es ebenfalls nahe, den staatlichen Teil der Kreisverwaltung in dieser Darstellung nicht zu übersehen.

Die Schilderung des verflochtenen Rechts im Rahmen dieser Arbeit sei - so könnte man vielleicht meinen - überflüssig. Das wäre jedoch falsch und zwar aus zwei Gründen. Erstens ist der bestehende Rechtszustand nur aus der rechtsgeschichtlichen Entwicklung zu begreifen, wie alles Bestehende nur aus seiner Entwicklung zu verstehen ist. Zweitens ist in absehbarer Zeit eine Reform des Kreisverfassungsrechts zu erwarten. Dazu kann die Arbeit vielleicht ein kleiner Beitrag sein. Wer aber zu einer Reformarbeit beitragen will, muß das Gewesene und Gewordene kennen und verstehen. Jedenfalls wäre es völlig verfehlt, wollte man eine neue Kreisverfassung schaffen ohne Beziehung und Rücksicht auf die lange geschichtliche Entwicklung der Kreisverfassung in Deutschland.

Sicherlich können Verwaltungserfahrungen und verwaltungsrechtliche Zustände anderer Staaten wertvolle Anregungen für Verwaltungsreformen geben. Das zeigen zum Beispiel die großen Verwaltungsreformen der achtziger und neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, die wesentlich durch die Ideen Rudolph von G m e i s t s befruchtet waren, der eine Erkenntnis entscheidend aus dem gründlichen Studium der englischen Verwaltung und Justiz geschöpft hatte. Eine schematische Übertragung ausländischer Verwaltungseinrichtungen auf die deutsche Verwaltung aber ist abzulehnen.

II. Die Vorgeschichte der Kreisordnung von 1872.

Zur Vorgeschichte der Kreisordnung von 1872 soll nur das unmittelbar vor ihr in Geltung gewesene Recht skizziert werden. Hinsichtlich des vorhergehenden Rechts mag der Hinweis genügen, daß von Anfang an im Kreisrecht Staats- und Selbstverwaltung - die Selbstverwaltung hier zunächst als ständische Eigenverwaltung - eng miteinander verknüpft waren, wobei das Selbstverwaltungsie-

ment durch die Kreisversammlung - den späteren Kreistag -, das staatliche Element durch den Landrat dargestellt wurde. Dieser aber vereinigte von Anfang an die Staats- und Selbstverwaltung in seinem Amte. ¹⁾ Die Stein-Hardenbergschen Reformen haben das Kreisverfassungsrecht nicht erfaßt, da Stein schon zu Beginn der Verwirklichung seines umfassenden Reformplanes aus dem preußischen Staatsdienst ausscheiden mußte, und da das eine Kreisverfassung enthaltende Gendarmerie-Dikt von 1812, eine Schöpfung Hardenbergs, nie zur Anwendung gekommen ist.

Die in den Jahren 1825 - 1828 erlassenen Kreisordnungen für die einzelnen Provinzen haben das Kreisverfassungsrecht erstmalig näher gesetzlich geregelt. Bei dieser Regelung ist es bis zum Inkrafttreten der Kreisordnung von 1872 geblieben, obwohl die Regelung der zwanziger Jahre wirtschaftliche und soziale Verhältnisse voraussetzte, die längst überwunden waren. Das in den Jahren 1825 - 1828 geschaffene Kreisverfassungsrecht ist ein typisches Produkt der Reaktion, jener Haltung der deutschen Fürsten und ihrer Regierungen, die unter der geistigen Führung Metternichs die Freiheitsbewegung des deutschen Volkes unterdrücken wollte. Die Kreisordnungen der 20er Jahre bauten sich auf den ständisch-grundherrlichen Verhältnissen der vorhergehenden Jahrhunderte auf und geben vor allem dem Großgrundbesitz ein absolutes Übergewicht.

Den Kreisverband vertraten in allen kommunalen Angelegenheiten die drei Kreisklassen. Das waren die Rittergutsbesitzer, die Abgeordneten der Städte und die Abgeordneten der Landgemeinden. Jeder Rittergutsbesitzer hatte in der Kreisversammlung eine Stimme. Die Städte wurden den einzelnen Rittergutsbesitzern gleichgestellt, sie hatten also ebenfalls, selbst wenn es sich um größere Städte handelte, nur eine Stimme. Die Landgemeinden des Kreises hatten sogar zusammen nur wenige - meist drei - Abgeordnete zu wählen.

1) Über die Entwicklung vor 1900 unterrichten XXXXX S c h o e n S. 368 ff.; B o r n h a k, I S. 267 ff., II S. 24 ff., 156 ff., 289 ff., III S. 50 ff.; S c h ü n e in "Die Deutschen Landkreise", S. 1 ff.; H u e d e G r a i s, S. 655 ff.

Die Kreisstände hatten " die Kreisverwaltung des Landrats in Kommunalangelegenheiten zu begleiten und zu unterstützen ". Aus dieser Formulierung geht hervor, daß die Kommunalverwaltung des Kreises grundsätzlich in den Händen des Landrats lag, der staatlicher Beamter war. Im übrigen waren die kommunalen Befugnisse der Kreisstände - und damit des Kreises selbst - schon deshalb beschränkt, weil ihnen das Besteuerungsrecht fehlte. Erst in den 40er Jahren erhielten sie - in engen Grenzen - ein solches Recht. Bei der Berufung der Landräte hatten die " Kreisversammlungen " ein Vorschlagsrecht. Aus den im Kreise ansässigen Rittergutsbesitzern ¹⁾ waren von ihnen drei vorzuschlagen. Von ihnen ernannte der König einen zum Landrat. Der König war hierbei also an die Vorschläge der Kreisversammlung gebunden.

Diese bei ihrem Erlaß schon veralteten Kreisordnungen sollten durch die auf der Grundlage des Artikels 105 der Verfassungs- urkunde vom 31. Januar 1850 erlassene Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 abgelöst werden. Die Ausführung dieses Gesetzes scheiterte aber in erster Linie an der ~~Reaktion~~.²⁾

Der Entwurf einer neuen Kreisverfassung des Innenministers Graf von Schönerling kam 1860 und 1862 über Beratungen im Landtag nicht hinaus. Die späteren vom Landtag ausgehenden Anregungen führten in der damaligen politisch erregten und kriegerischen Zeit ebenfalls zu keinem Ergebnis.

Der seit 1865 ruhende Reformplan wurde 1869 wieder aufgegriffen. Die Initiative ging diesmal nicht von einer bestimmten Partei oder ⁶ Gesellschafts- schicht aus - wie im Zuge der Revolution von 1848 von liberalen Kapitalbesitz -, diesmal war es vielmehr die Regierung, die von sich aus den Reformplan des Grafen von Schönerling wieder aufgriff. Maßgebend war hierbei aber der Einfluß eines Wissenschaftlers, des großen Theoretikers der

-
- 1) Nur in Westfalen und im Rheinland durften auch die "Notabeln" berücksichtigt werden.
 - 2) Durch Königlichen Erlaß vom 19. Juni 1852 wurde die weitere Ausführung des Gesetzes verboten, und durch Gesetz vom 24. Mai 1853 wurde es aufgehoben.

Verwaltungsreform Rudolph von G n e i s t .¹⁾ Die Reformpläne G n e i s t s gründeten sich auf den Erkenntnissen, die er in England durch jahrelange Studien der dortigen Verwaltungsprinzipien gewonnen hatte. Vor allem war es das dort herrschende Prinzip der staatlichen Selbstverwaltung, das seine Ideen für die Reform der preussischen Verwaltung stark beeinflusste.

In den 60 er Jahren hatte die Regierung eine nur auf ihre eigene geistige Kraft gestützte, von allen Sonderbestrebungen losgelöste und nur dem Staate verpflichtete Politik betrieben. Dabei war das Verfassungs- und Verwaltungsgesetz im allgemeinen unverändert gelassen worden. Es war also das Verfassungs- und Verwaltungsgesetz bestehen geblieben, unter dem es in den 60 er Jahren der vornehmlich vom agrarischen Adel getragenen Reaktion möglich gewesen war, die Politik und die Verwaltung unter einem schwachen König und einer schwachen Regierung maßgeblich zu bestimmen. Es war daher zu befürchten, daß unter einer schwächeren Regierung, als sie in den 60 er Jahren bestand, wieder der Einfluß einer Partei oder einer Gesellschaftsschicht vorherrschend werden oder auch nur in einzelnen Gebietsanteilen der Monarchie ein solcher Einfluß in der Verwaltung sich durchsetzen könnte. Der geeignete Weg, das zu verhindern, schien der Regierung Bismarcks eine Selbstverwaltung zu sein, die zur Grundlage des persönlichen Dienst für den Staat hatte - "die allgemeine Dienstpflicht, auf das bürgerliche Gebiet übertragen"²⁾ -, und die als "einheitliches Ganzes von den Landgemeinden bis herauf zu den Provinzen" reichte. Ein von gesellschaftlichen oder sonstigen, nicht vom ganzen Volke getragenen Interessen beeinflusster Staat wird sich immer gegen die Selbstverwaltung sträuben, dem starken Bismarckschen Staate aber war sie erwünscht.³⁾

1) Vor allem durch das Werk: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Berlin, 1869.

2) So charakterisierte der Innenminister Graf K u l e n b u r g die neue Kreisordnung (zitiert nach Schoen, Kommunalverbände, S. 374).

3) Vgl. zum Vorstehenden B o r n h a k III, S. 296 ff.

In Gegensatz dazu verfolgte - wie wir noch sehen werden - der Hitlerische Staat schon bald nach der "Machtübernahme" planmäßig die Ausschließung der Selbstverwaltung, um seine dem Willen des Volkes entgegengesetzten Pläne bis in die unterste Instanz in zentralistischer Verwaltungswweise durchsetzen zu können.

Nachdem die Regierungsentwürfe in den Jahren 1869 - 1872 in beiden Häusern des Landtages der Gegenstand langwieriger Beratungen und erbitterter Auseinandersetzungen gewesen waren, wurde endlich der am 16. November 1872 vorgelegte dritte Entwurf angenommen. Unter dem 13. Dezember 1872 wurde das Gesetz erlassen als Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen. Am 1. Januar 1874 trat es in Kraft. ¹⁾ Damit war in Preußen auch in der Kreisstufe eine nach genossenschaftlichen Grundrissen gestaltete gebietskörperschaftliche Selbstverwaltung im Sinne des Freiherrn von Stein verwirklicht und der Kreisverbände eine entsprechende, von unten nach oben aufgebaute Verfassung gegeben.

1) § 182 bestimmte, daß die Kreisordnung auf die Provinz Posen bis auf weiteres keine Anwendung finden sollte. Der Grund hierfür war die dortige heikle nationalpolitische Lage. Erst durch Gesetz vom 21. Juni 1922 wurde die Kreisordnung in den nach Versailles deutsch gebliebenen Teilen der Provinz eingeführt.

B. Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872.

I. Die Kommunalverfassung.

1. Allgemeiner Überblick.

a) Grundlagen der Kreisverfassung.

Die "Grundlagen der Kreisverfassung" sind in dem ersten Titel der Kreisordnung für die östlichen Provinzen ¹⁾ behandelt. Er umfaßt 20 Paragraphen.

Zu diesen Grundlagen gehören vor allem die drei Elemente, durch die jede Gebietskörperschaft, von Staat bis zur Gemeinde, charakterisiert wird: Gebiet, Volk (Gebietsangehörige), Gewalt.

Demgemäß finden sich hier die allgemeinen Vorschriften über das Kreisgebiet, die Kreisangehörigen und die Gewalt des Kreises.

Von der letzteren wird an dieser Stelle allerdings nur ein Teilgebiet behandelt, nämlich die Rechtsetzungsgewalt des Kreises, die Kreisautonomie.

Stets ist es ein Charakteristikum des Kreisverfassungsrechts - in Preußen wie in den anderen deutschen Ländern - gewesen, daß sich das Kreisgebiet mit dem Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde deckte, so auch nach der Kreisordnung (§§ 1 und 2). Diese territoriale Abgrenzung ist die Grundlage für den Gedanken einer starken Verbindung zwischen Staats- und Selbstverwaltung, der für das ganze Kreisverfassungsrecht charakteristisch ist.

Das zweite Element der Gebietskörperschaft "Kreis" wird ^{von} Kreisvolk, den Kreisangehörigen, gebildet. Das Gesetz bezeichnet als Kreisangehörige die physischen Personen, also die Menschen, die im Kreise einen Wohnsitz haben (§ 6).

Neben diesen Kreisangehörigen sind - über die ausdrückliche Regelung des Gesetzes hinaus - die Städte, Landgemeinden und Gutsbezirke des Kreises als seine Gebietsglieder anzusehen.

1) In der Folge kurz Kreisordnung genannt.

nen (vgl. § 21 Abs. 1 und 2). Das wird vor allem an dem Wahlsystem zum Kreistage deutlich. Denn nach diesem sind die Kreistagsmitglieder in Wirklichkeit die Vertreter der Städte, Landgemeinden und durchweg auch der Gutsbezirke.

Diese Mitgliedsэлеnente des Kreises - die Kreisangehörigen und seine Gebietsmitglieder - kennzeichnen ihn als eine Mischform von "Kreisgemeinde" und "Gemeindeverband". Im Laufe der Entwicklung hat das Stärkeverhältnis dieser beiden Eigenschaften des Kreises zueinander geschwankt. Das wird im Verlaufe der Darstellung zu erkennen sein.

Wie schon erwähnt, ist von dem dritten gebietskörperschaftlichen Element des Kreises nur ein Teilgebiet in dem Abschnitt der Kreisordnung "Grundlagen der Kreisverfassung" behandelt, die A u t o n o m i e. Sie besitzt der Kreis ebenso wie alle kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Unter Autonomie in diesem Sinne ist das Recht des Kreises zu verstehen, im Rahmen der Gesetze seine Angelegenheiten durch eigene Rechtsnormen (Statuten und Reglements) zu ordnen (§ 20).

Den größeren Teil der das dritte Element, die Kreisgewalt, betreffenden Normen enthalten jedoch die Teile der Kreisordnung, die von den Organen des Kreises sprechen. Diese werden in den folgenden Ausführungen - und zwar, entsprechend der genossenschaftlichen Grundstruktur der Kreisverfassung, in der Reihenfolge "Kreistag, Kreisausschuß, Landrat" - behandelt werden.

Im engen Zusammenhang mit der Kreisgewalt stehen die A u f g a b e n des Kreises. Der Kreis hat alle öffentlichen Aufgaben in seinem Gebiet wahrzunehmen, soweit sie nicht von anderen Stellen auf Grund gesetzlicher Anweisung oder Ermächtigung erfüllt werden. Diese U n i v e r s a l i t ä t des Aufgabenkreises spricht die Kreisordnung zwar nicht ausdrücklich aus, sie kann aber doch dem § 2 entnommen werden, wonach jeder Kreis "einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation" bildet. Seit der Städteordnung des Freiherrn von Stein vom 19. November 1808 bedeutet aber kommunale Selbstverwaltung die Allzuständigkeit im Bereich der Kommunalkörperschaft.

b) Die Organe des Kreises.

Die Organe des Kreises sind in verschiedenen Titeln der Kreisordnung behandelt, der Kreistag und der Kreisausschuß in dem dritten Titel, der von der „Vertretung und Verwaltung des Kreises“ handelt (§§ 84 - 168), der Landrat im zweiten Titel, der die Überschrift „Von der Gliederung und den Aemtern des Kreises“ trägt. Die §§ 74 - 79 dieses zweiten Titels sind dem Amte des Landrats gewidmet.

aa) Der Kreistag.

Der Kreistag - behandelt in den §§ 84 - 126 der Kreisordnung - war das oberste Organ des Kreises. Er beschloß als Repräsentant der Gesamtheit der Kreisangehörigen und der Gebietsglieder des Kreises.

Die Grundzahl der Kreistagsmitglieder war 25. Hatte der Kreis mehr als 25 000 Einwohner, so erhöhte sich die Zahl nach einer bestimmten Staffelung (§ 84).

Das **W a h l r e c h t** zum Kreistag war weder allgemein noch gleich noch im üblichen Sinne unmittelbar. Wohl dagegen wurde es geheim - durch Stimmzettel - ausgeübt (§ 3 des Wahlreglements zur Kreisordnung). Das ganze Wahlsystem war äußerst kompliziert. Es ließ deutlich erkennen, daß es ein aus heftigen parlamentarischen Kämpfen hervorgegangener Kompromiß war. Im Ergebnis stellte es einen Sieg des liberalen Kapitalbesitzes ¹⁾ über den ständischen Konservatismus dar, doch waren ständische Reminiscenzen geblieben. Nach damaliger bürgerlich-liberaler Anschauung war „der Kardinalpunkt bei jeder kommunalen Organisation die Verhältnismäßigkeit von Recht und Leistung“ (B o r n h a k), wobei man unter Leistung die steuerliche Leistung verstand. Nach diesem Grundsatz das richtige Verhältnis der vertretenen Interessen zu finden, war höchstens Ziel jener Denkweise. Aus dieser bürgerlich-liberalen Einstellung heraus betrachtet, muß das Wahlsystem nach der Kreisordnung von 1872 gegenüber dem nach den Kreisordnungen der zwanziger Jahre als „modern“ erscheinen.

Vor allem hatte man - das war der bedeutsamste Fortschritt - endlich das grundherrlich - s t ä n d i s c h e Prinzip verlassen.

1) Dieser hatte sich im Interesse des besitzenden Bürgertums vom ~~KREIS~~ ursprünglichen allgemeinen Gleichheitsgedanken des Liberalismus abgewandt.

"Geborene" Kreistagsmitglieder - wie bisher die Rittergutsbesitzer - gab es nun nicht mehr. Alle Kreistagsabgeordneten wurden vielmehr gewählt und zwar auf 6 Jahre (§ 107 Absatz 1). Das einseitige Übergewicht des Großgrundbesitzes wurde hierbei beseitigt. Gewählt wurde in drei Wahlverbänden, die den bisherigen drei Ständen entsprachen: Großgrundbesitz,¹⁾ Landgemeinden,²⁾ Städte (§ 85 Abs. 1). Das Wahlrecht übten aus im Wahlverband der "größeren ländlichen Grundbesitzer" diese selbst (§ 94, § 95 Abs. 1), im Wahlverband der Städte die Stadtvertretungen und Stadtvorstände (§ 104 Abs. 1) und im Wahlverband der Landgemeinden Wahlmänner, die von den Gemeindevertretungen und Gemeindevorständen gewählt wurden (§ 100). Wählbar waren die Bürger der Städte, die Wahlmänner der Landgemeinden und die ländlichen Grundbesitzer (§ 106). Auf die Einzelheiten des Wahlrechts und der Wählbarkeit wird weiter unten - Abschnitt 2 "Einzelheiten" - eingegangen werden.

Überblickt man dieses Wahlsystem, so erkennt man, daß hierin der Charakter des Kreises als Verband von Gebietskörperschaften eindeutig vorherrscht. Die Abgeordneten der Städte und Landgemeinden sind zweifellos die Vertreter von gebietskörperschaftlichen Verbandsgliedern, und wenn das Gesetz die Vertreter des Großgrundbesitzes auch nicht ausdrücklich als die Vertreter der Gutsbezirke bezeichnete, so sind sie doch tatsächlich durchweg als solche anzusehen.

Die Zuständigkeit des Kreistages ergab sich aus seiner Stellung als oberstes Willensbildungsorgan des Kreises. Er hatte in der Regel über alle Kommunalangelegenheiten des Kreises zu beschließen - und zwar er allein (§ 115). Er war damit "unbeschränkter Träger der Kreisouveränität". Hierin liegt ein theoretisch bedeutsamer Gegensatz zur Magistratsverfassung der Städte. Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung war inso-

- 1) Nach der Kreisordnung von Schleswig-Holstein fiel in den Kreisen Eiderstedt, Husum, Norder- und Süderdithmarschen der Wahlverband der Großgrundbesitzer fort.
- 2) An die Stelle des Wahlverbandes der Landgemeinden trat in Westfalen der der Amtsverbände, in Rheinland der der Landbürgermeistereien.

fern schwächer, als ein Gemeindebeschluss in der Stadt mit Magistratsverfassung nur durch übereinstimmende Beschlüsse von Stadtverordnetenversammlung und Magistrat zustande kam (vgl. §§ 35, 36 der Städteordnung für die östlichen Provinzen). In der Praxis hat sich der Kreistag aber durchaus nicht als so stark erwiesen, wie es nach dem Buchstaben des Gesetzes hätte angenommen werden sollen. Denn erstens hatten die verstreut wohnenden Kreistagsmitglieder kein so großes Interesse an den vielen, an sich ebenfalls beschlußbedürftigen kleinen Dingen der Verwaltung wie die nachbarschaftlich verbundenen Stadtverordneten. Und zweitens trat der Kreistag schon aus Sparsamkeitsgründen nicht so oft zusammen wie die Stadtvertretung. ¹⁾

Außerdem oblag ihm die Kontrolle (Beschlussfassung über die Jahresrechnung, Erteilung der Entlastung).

bb) Der Kreisausschuß.

Der Kreisausschuß ist durch die Kreisordnung von 1872 erstmalig eingeführt worden. Hier sind ihm die §§ 130 - 166 gewidmet, von denen allerdings manche die Aufgaben des Kreisausschusses auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung, also in der s t a t l i c h e n Jähre, betreffen. Der Kreisausschuß bestand aus dem Landrat als Vorsitzendem (§ 136 Abs. 2 Satz 1) und sechs vom Kreistag gewählten Mitgliedern (§ 131 Abs. 1 Satz 1). Die Wahlperiode betrug - in Übereinstimmung mit der des Kreistags - sechs Jahre (§ 133 Abs. 1). Wählbar war in der Regel nur - eine starke ständische Reminiscenz! -, wer im Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer Wahlrechte hatte (§131 Abs. 1 Satz 2).

Die Kreisordnung gab dem Kreisausschuß eine zentrale Stellung in der Kreisverwaltung ²⁾. Er war das V e r w a l t u n g sorgan des Kreisverbandes, wobei das Gesetz unter "Verwaltung" nur den a u s f ü h r e n d e n, den v o l l z i e h e n d e n Teil der Verwaltung versteht. Das ist vor allem aus dem Aufgabenkatalog für den Kreisausschuß in § 154 der Kreisordnung zu entnehmen.

Die Kreisordnung hat also, nachdem sie dem Kreistag den planenden Teil der Verwaltung (Willensbildung) übertragen hatte, fol-

1) Vgl. Schöne in Constantin - Stein, Die Deutschen Landkreise, Bd. I S. 47 - 48.

2) Über seine Aufgaben als staatliche Beschlußbehörde und als Verwaltungsgericht unterrichtet Unterabschnitt II (S. 29-32).

gerichtig dem Kreisausschuß den vollziehenden Teil zugewiesen. Damit ist wie den Grundsatz der personellen Trennung von Planung und Ausführung gefolgt, den erstmalig John Locke als Grundsatz für den wohlgeordneten Staat forderte.¹⁾

In der Praxis ergab sich aber folgendes Bild: Der Kreisausschuß wurde - neben dem Kreistag - planendes Organ und der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses das vollziehende Organ des Kreisausschusses wie auch des Kreistages. Der Landrat nahm nämlich in der Praxis des Alltags in Rahmen der ihm durch das Gesetz (§ 137 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2) zugewiesenen Aufgaben - Führung der "laufenden Geschäfte" und Außenvertretungen - einen sehr großen Teil von Funktionen wahr, die streng genommen dem Kreisausschuß zustanden. Andererseits Übernahme der Kreisausschuß, da der Kreistag aus den oben erwähnten Gründen nur selten zusammentrat, sehr viele Aufgaben, die eigentlich nach dem Willen des Gesetzgebers in die Beschlusszuständigkeiten des Kreistages gehörten.

Dieser aus der Praxis sich ergebenden Aufgabenverteilung war die Spürlichkeit der Bestimmungen günstig, die die Zuständigkeiten des Kreistages und des Kreisausschusses von einander abgrenzen sollten. Daß hier die "Spürlichkeit und Mäckenhaftigkeit des positiven Kreisverfassungsrechts" nicht zu ernsthaften Kompetenzkonflikten geführt hat, läßt einerseits auf eine verständnisvolle Zusammenarbeit zwischen Landrat, Kreisausschuß und Kreistag und auf eine starke Gemeinschaftsgesinnung, andererseits auf die überzeugende Zweckmäßigkeit der tatsächlich überall ähnlich getroffenen praktischen Abgrenzung schließen.

Zur größeren Verdeutlichung seien noch einige vergleichende Seitenblicke auf die städtische Magistratsverfassung und die Verfassung der Provinzialverbände geworfen. Auf den ersten Blick scheint es, als ob die Stellung des Kreisausschusses schwächer als die des Magistrats gewesen sei. Trotzdem hat sich die Stellung des Kreisausschusses als stärker als die des Magistrats erwiesen. Einerseits erweiterte sich - wie erwähnt - der Aufgabenbereich des Kreisausschusses auf Kosten des Kreistages, wogegen der Magistrat eine solche Erweiterung im allgemeinen nicht gelang.

1) Two Treatises of Government, London 1690.

Die hätte auf Kosten der Stadtverordnetenversammlung geschehen müssen, diese aber - leicht zusammenzufbar, weil aus der Nachbarschaft stammend - war auf der Hut, daß ihre Machtbefugnisse nicht beschnitten wurden. Andererseits wurde die Stellung des Kreis-ausschusses dadurch gestärkt, daß er, obwohl von Hause aus kommunales Organ, auch dem Staate zur Erledigung staatlicher Aufgaben zur Verfügung stand. Und zwar hätte er sowohl als Beschlußbehörde wie auch als Verwaltungsgericht in starkem Maße staatliche Angelegenheiten wahrzunehmen. In der Stellung des Kreis-ausschusses als kommunales und als staatliches Organ zeigte sich besonders deutlich der schon erwähnte¹⁾, für das Kreisverfassungsgesetz charakteristische Gedanke der starken Verbindung von Staats- und Selbstverwaltung. An einer solchen Verbindung hat es - wenigstens bis zum Inkrafttreten des preussischen Oberpräsidentengesetzes vom 15. Dezember 1933 - dagegen in der Provinzialstufe immer gefehlt. So hatte, um nur den in diesem Zusammenhang wegen seiner Vergleichbarkeit mit dem Kreis-ausschuß besonders interessierenden Provinzial-ausschuß zu erwähnen, dieser keine staatlichen Aufgaben wahrzunehmen. Er war weder Beschlußbehörde noch Verwaltungsgericht, sondern lediglich Organ - und zwar ausführendes Organ - des Provinzialkommunalverbandes. (vgl. hierzu die §§ 45, 58 - 60 der Provinzialordnung für die östlichen Provinzen)²⁾. Allerdings ist auch hier - ähnlich wie in Verhältnis des Kreis-ausschusses zum Kreistag - zu beobachten, wie sich aus der Praxis heraus eine starke Verlagerung der Willensbildung vom Provinziallandtag auf den Provinzial-ausschuß vollzogen hat. Zwischen Kreistag und Provinzial-landtag bestand dagegen in funktioneller Beziehung völlige Übereinstimmung: beide waren auf die Beschlußfassung im kommunalen Bereiche beschränkt.

Die vielseitigen kommunalen und staatlichen Aufgaben des Kreis-ausschusses bedeuteten für seine Mitglieder eine gute Schulung. Vor allem lernten sie dadurch, auch im kommunalen Bereiche die staatlichen Interessen zu berücksichtigen und überhaupt die Kreis-kommunalen Fragen von einer anderen Seite aus zu betrachten.

1) Unter "Grundlagen der Kreisverfassung", S. 9.

2) Nur ein mittelbarer Einfluß des Provinzial-ausschusses auf die staatliche Verwaltung war dadurch gegeben, daß er die ehrenamtlichen Mitglieder des Provinzialrats und der Bezirks-ausschüsse seines Bereichs zu wählen hatte.

cc) Der Landrat.

In noch stärkerem Maße als beim Kreisausschuß wurde der Gedanke der engen Verbindung von Staats- und Selbstverwaltung beim Landrat betont. Dies zeigt klar und deutlich der § 76 der Kreisordnung, wonach der Landrat als Organ der Staatsregierung die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise führte und als Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses die Kommunalverwaltung des Kreises leitete. Seine staatlichen Funktionen nennt das Gesetz an erster Stelle und das mit Recht. Denn von heute aus war der Landrat als ein Organ, der Staat stellte ihn dem Kreis-Kommunalverband nur zur Verfügung.¹⁾ Dem Kreis-Ausschuß war dagegen, wie bereits kurz angedeutet, das Verhältnis umgekehrt: er war Kommunalorgan und wurde gleich als für die Befriedigung der staatlichen Aufgaben als Beschlußbehörde und Verwaltungsgericht vom Staat "entliehen".

Mit Rücksicht auf die kommunalen Aufgaben des Landrats verblieb es bei dem Rechte des Kreistages, für die Besetzung des Landratspostens Vorschläge zu machen (§ 74 Satz 2). Doch vor der - die Ernennung des Landrats aussprechende - Abstimmung nicht mehr an die Vorschläge des Kreistages gebunden (§ 74 Satz 1). Die Abkehr vom ständischen Prinzip zeigte sich darin, daß der Kreistag bei seinen Vorschlagsrecht nicht mehr auf die Rittergutsbesitzer beschränkt war. Insofern konnten auch jetzt nur die Grundbesitzer und Amtsvorsteher des Kreises vorgeschlagen werden (§ 74 Satz 2).

Der Landrat war das die ganze Kreisverwaltung verbindende Organ. Als Vorsitzender des Kreistages (§ 116) und des Kreis-Ausschusses (§ 136) schlug er die Brücke zwischen diesen beiden Selbstverwaltungsorganen. Und die Verbindung zur Staatsverwaltung war ohne weiteres durch seine Eigenschaft als Staatsbeamter und als untere Verwaltungsbehörde des Staates gegeben (§ 76).

Der Schwerpunkt der kommunalen Tätigkeit des Landrats lag aber in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreis-Ausschusses. Dies einmal, weil der Kreis-Ausschuß überhaupt das kommunale Hauptorgan des Kreises war. Dazu trat, daß eine ausgeprägte Landrats-

1) Heute ist es, wie später noch gezeigt werden wird, grundsätzlich anders.

persönlichkeit unter der Etikette der "laufenden Geschäfte" mancherlei Angelegenheiten im Namen des Kreis Ausschusses zu erledigen wußte, die eigentlich dessen vorheriger Beschlußfassung bedurft hätten. Auf diese Weise gewann die Kreiskommunalverwaltung eine den Bedürfnissen der Praxis angepasste Beweglichkeit und Elastizität.

c) Die Aufsicht des Staates.

Wie jede Selbstverwaltungskörperschaft steht auch der Kreis unter der Aufsicht - die Kreisordnung spricht von Oberaufsicht - des Staates. Die war im Fünften Titel der Kreisordnung (§§ 176 - 180) geregelt. Ausgeübt wurde die Aufsicht durch die **B e - z i r k s r e g i e r u n g** - theoretisch war das ein Kollegium, praktisch der Regierungspräsident oder sein Nachbearbeiter -, in den höheren Instanzen durch den **O b e r p r ä s i d e n t e n** und den **M i n i s t e r d e s I n n e r n** (§ 177). Die Regelung des Inhalts der Aufsicht war noch ziemlich dürftig. Vor allem enthielt das Gesetz keine allgemeine Umgrenzung der Aufsicht. Wohl stellte es die damals allgemein üblichen Aufsichtsmittel zur Verfügung: das "negative" der Beanstandung (§ 178) und das "positive" der Zwangsetatisierung (§ 180). Ein höchstes Mittel der Staatsaufsicht, das aber wohl kaum angewandt worden sein dürfte, war die Auflösung des Kreistags durch den König (§ 179). Sodann wurde die Aufsicht wirksam durch das Erfordernis der Genehmigung oder der Bestätigung gewisser Kreistagsbeschlüsse (§ 176).

2. E i n z e l h e i t e n .

a) Grundlagen der Kreisverfassung.

aa) Das Kreisgebiet.

Die Kreise als staatliche Verwaltungsbezirke und damit auch als gebietliche Grundlage der Kreisverbände blieben in der vor dem Inkrafttreten der Kreisordnung gültigen Abgrenzung bestehen (§ 1). Es blieb danach bei den Grenzen, wie sie nach Erlaß der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 in Anlehnung an die vorher gültigen Grenzen festgelegt waren.

Die **V e r ä n d e r u n g** dieser Grenzen war grundsätzlich nur

durch Gesetz möglich, ebenso die Bildung neuer und die Zusammenlegung mehrerer Kreise (§ 3 Absatz 1). Die dabei erforderliche Auseinandersetzung zwischen den Kreisen war "im Verwaltungswege zu bewirken" (§ 3 Absatz 2). Über hierbei entstehende Streitigkeiten entschied das nach der Kreisordnung (§ 187) für jeden Regierungsbezirk zu bildende Verwaltungsgericht (§ 3 Absatz 3).¹⁾ Gegen seine Entscheidung gab es kein Rechtsmittel (§ 194 Absatz 2 Satz 1).

Eine zweite Möglichkeit der Änderung des Kreisgebiets war folgende: Wurden Gemeinde- oder Gutsbezirksgrenzen geändert, die zugleich Kreisgrenzen waren, dann änderten sich auch ohne weiteres die Kreisgrenzen (§ 3 Absatz 4). Für diese mittelbare Veränderung des Kreisgebiets war also kein Gesetz erforderlich.²⁾

Die dritte Möglichkeit einer Änderung des Kreisgebiets ergab der § 4 der Kreisordnung. Danach konnten die Städte mit mindestens 25.000 Seelen³⁾ aus dem Kreisverbände ausscheiden (§ 4 Absatz 1). Auf Antrag der Stadt hatte der Minister des Innern das Ausscheiden zu bestimmen (§ 4 Absatz 2). Wenn die Kreisordnung diesen Städten einen Rechtsanspruch auf "Auskreisung" gab und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dadurch vielleicht der Kreis in seiner Existenz gefährdet wurde, dann läßt sie erkennen, daß damals der Gedanke der Kreissolidarität noch wenig entwickelt war.⁴⁾

Die Kreise gliederten sich in Amtsbezirke oder in Stadt- und Amtsbezirke (§ 21 Absatz 1). In Schrifttum und Rechtsprechung ist man sich nicht darüber einig, ob die Kreisordnung hier bezüglich der Amtsbezirke an die kommunale Gliederung gedacht hat. Das Oberverwaltungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten, daß die Kreisordnung die Amtsbezirke hierbei auch als kommunale Verwaltungskörper, als Amtsverbände, betrachtet. Als Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit sind sie das zweifellos. Da sie aber keine Selbstverwaltungsangelegenheiten an sich zischen und verwalten dürfen, haben sie - als Kosten- und Lastenträger - in der Hauptsache nur den Charakter passiver Verbände. In der Praxis

1) Nach § 3 Absatz 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1875 war später darunter das Bezirksverwaltungsgericht zu verstehen.

2) Erst das preussische Gesetz vom 27. Dezember 1927 (§ 1 Absatz 1 Ziffer 1) schrieb auch hierfür die gesetzliche Form vor.

3) Die westfälische Kreisordnung bestimmte hierfür die Zahl von 30.000, die Rheinische die von 40.000.

4) Erst das preussische Gesetz vom 29. Juli 1929 beseitigte diesen

waren die Amtsbezirke jedenfalls nur staatliche, hauptsächlich polizeiliche Verwaltungsbezirke. Erst mit der Gliederung der Amtsbezirke in Landgemeinden und Gutsbezirke ist deshalb die - außerstädtische - eigentlich kommunale Gliederung des Kreises gegeben.¹⁾

bb) Die Kreisangehörigen.

Kreisangehörige sind alle natürlichen Personen, die innerhalb des Kreises einen Wohnsitz haben (§ 6), eine Bestimmung, die noch heute in Kraft ist. Als Wohnsitz gilt der Wohnsitz des bürgerlichen Rechts.²⁾ Danach ist jemand Angehöriger mehrerer Kreise, wenn er in mehreren Kreisen einen Wohnsitz hat.

Völlig gleichgestellt mit den natürlichen Personen waren hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten die juristischen Personen, die im Kreise Grundeigentum hatten oder ein stehendes Gewerbe oder Bergbau betrieben (§§ 14, 86, 87, 97, 98 und 106). Das galt sogar in Bezug auf die Wählbarkeit zu den Kreisorganen. Voraussetzung war hier lediglich, daß der Vertreter der juristischen Person seit einem Jahr im Kreise seinen Wohnsitz hatte (§ 106 Abs. 1 Ziffer 2).

Weitgehend übereinstimmend mit den Rechten und Pflichten der Kreisangehörigen waren die Rechte und Pflichten der natürlichen Personen, die, ohne in dem Kreise einen Wohnsitz zu haben bzw. in ihm zu den persönlichen Staatssteuern veranlagt zu sein, im Kreise Grundeigentum hatten oder ein stehendes Gewerbe oder Bergbau betrieben (Forensen, §§ 14, 86, 87, 96, 97, 98 und 106). Dies galt auch für die nicht im Kreise wohnenden Gesellschafter einer offenen Handelsgesellschaft oder einer Kommanditgesellschaft. Soweit es sich bei den Forensen um natürliche Personen handelte, waren sie jedoch in keinem Falle wählbar. Soweit es juristische Personen waren, galt hier wieder die Voraussetzung, daß der Vertreter seit einem Jahre im Kreise seinen Wohnsitz haben mußte.

1) Grundsätzlich anderen Charakter haben die rheinisch-westfälischen Amtsverbände (früher Landbürgermeistereien und Ämter). Sie waren und sind in erster Linie Kommunalverbände. Deshalb wird man sie auch zu den korporativen Gliedern des Kreises - neben den amtsfreien Gemeinden - zu rechnen haben.

2) StVG. Bd. 43 S. 6 sagt über den Wohnsitz im Sinne des § 6 der Kreisordnung: "Hier aber ist ohne Frage nur der Wohnsitz im Sinne des bürgerlichen Rechts gemeint".

Das Kreisverfassungsrecht kennt nicht - wie zum Beispiel auch neuerdings seit dem 1. April 1946 das Gemeindeverfassungsrecht in der britischen Zone nicht mehr - die Unterscheidung in Einwohner und Bürger. Grundregel ist, daß alle Kreisangehörigen ohne Rücksicht auf die Dauer ihrer Kreiszugehörigkeit und auf ihr Lebensalter, ja sogar ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit, gleiche Rechte und Pflichten haben. § 7 besagt - ohne daß hier Einschränkungen aufgeführt wären -, daß die Kreisangehörigen in gleicher Weise berechtigt sind, an der Verwaltung und Vertretung des Kreises teilzunehmen und die öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Kreises mitzubedenzen. §§ 8 und 9 verpflichten alle Kreisangehörigen, ehrenamtlich an der Verwaltung und Vertretung des Kreises mitzuarbeiten und zu den Kreisabgaben beizutragen. In den Bestimmungen über das Wahlrecht und die Wählbarkeit zu den Kreisorganen wurde aber - wie weiter unten gezeigt werden wird - diese Grundregel beträchtlich eingeschränkt.

Die R e c h t e und P f l i c h t e n der Kreisangehörigen waren die auch im Gemeindeverfassungsrecht üblichen: Das Recht und die Pflichten¹⁾ zur Beteiligung an der Verwaltung und Vertretung des Kreises (§ 7 Ziffer 1, § 8), das Recht zur Benutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Kreises (§ 7 Ziffer 2), die Abgabepflicht, (§ 9).

Zur Ablehnung von Ehrenämtern berechtigten die üblichen Gründe, (§ 8 Abs. 2). Wer sich ohne einen dieser Gründe weigerte, ein Ehrenamt anzunehmen, konnte für drei bis sechs Jahre der Ausübung seines Rechts auf Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Kreises für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den Kreisabgaben herangezogen werden (§ 8 Abs. 5). Darüber entschied der Kreisausschuß, nachdem der Kreistag den Ablehnenden für nicht entschuldigt erklärt hatte (§ 8 Abs. 6).²⁾ Gegen die Entscheidung war die Berufung an das - gemäß § 194 Abs. 2 Satz 1 endgültig entscheidende - (Bezirks-) Verwaltungsgericht möglich (§ 8 Abs. 6).

Die K r e i s a b g a b e n wurden in Form von Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern oder zu der Mahl- und Schlachtsteuer erhoben (§ 10). Der Kreisverband zog sie nicht unmittelbar von den Kreisangehörigen ein. Vielmehr wurde vom Kreistag ein nach bestimmten Grundsätzen aufgestellter Verteilungsplan (§ 12) festge-

1) Die seit dem 1. April 1946 in der britischen Besatzungszone geltende revidierte Deutsche Gemeindeordnung kennt nicht mehr die Pflicht, an der Verwaltung der Gemeinde teilzunehmen.

2) Die Novelle vom 19. März 1981 bestimmte, daß der Kreistag auch über die Strafen zu beschließen habe.

setzt, nach dem das Kreisabgabensoll für die einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke im Ganzen berechnet wurde (§ 11). In dieser Verteilungsart trat wieder der Charakter des Kreises als Verband von Gebietskörperschaften hervor, wogegen die eben besprochenen sonstigen Bestimmungen über die Kreisangehörigen den Charakter des Kreises als "Kreisgemeinde" betonten. Den für jede Gemeinde und jeden Gutsbezirk errechneten Betrag verteilten diese auf die einzelnen Steuerpflichtigen (§ 11). Hierbei wurden außer den Kreisangehörigen auch die juristischen Personen und die ~~und die~~ nicht im Kreise wohnenden natürlichen Personen, die im Kreise Grundeigentum, ein stehendes Gewerbe oder einen Bergwerksbetrieb hatten (Forensen), zu den Kreisabgaben herangezogen (§ 14).

6c) Die Autonomie des Kreises.

Die Autonomie des Kreises wurde in zweifacher Form ausgeübt. Die stärkere Form bestand im Erlass von "statutarischen Anordnungen". Dies waren Gemeinverordnungen, die für den ganzen Kreis oder Teile von ihm bestimmt waren. Im allgemeinen sollten sie die Gesetze ergänzen, insbesondere die Verfassung des Kreises näher regeln, waren also verfassungsgerechtlich - allgemeiner Natur. Diese statutarischen Anordnungen konnten die Kreise erlassen, soweit das im Rahmen der Kreisordnung oder anderer Gesetze möglich war (§ 20 Ziffer 1). Die schwächere Form stellten "Reglemente" dar. Dies waren Anstaltsordnungen einschließlich Organisations- und Dienstordnungen für besondere Einrichtungen des Kreises (§ 20 Ziffer 2).

Hierbei ist es bis auf den heutigen Tag verblieben. Soweit ich sehe, haben die Kreise von ihrer Autonomie in der Vergangenheit nur wenig Gebrauch gemacht.

b) Die Organe des Kreises.

aa) Der Kreistag.

Die Vertretungskörperschaft des Kreises, der Kreistag, wurde, wie erwähnt, in den drei Wahlverbänden der größeren ländlichen Grundbesitzer, der Landgemeinden und der Städte gewählt (§ 95). Den Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer bildeten die ländlichen ¹⁾ Grundbesitzer - einschließlich der mit Grundbesitz im Kreise ansässigen juristischen Personen -, die einen bestimmten Mindestbetrag an Grund- und Gebäudesteuer entrichteten. Hinzukamen die größeren Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer. Hier hing die Zugehörigkeit von der Leistung eines bestimmten Mindest-

1) Nur im Rheinland wurde ein Unterschied zwischen ländlichen und städtischem Grundbesitz nicht gemacht.

betrages an Gewerbesteuer ab (vgl. hierzu § 86). In diesen Bestimmungen wird deutlich, wie man damals die s t e u e r l i c h e Leistung zum Maßstab für die politischen Rechte machte. Nur die größten Steuerzahler gehörten zu dem Wahlverband, der dem Einzelnen die größten Rechte verlieh.

Den Wahlverband der Städte bildeten die Stadtgemeinden und den Wahlverband der Landgemeinden die Landgemeinden des Kreises (§§ 89, 87). Zum Wahlverband der Landgemeinden traten noch die Besitzer selbständiger Güter hinzu, die nicht zum Verband der größeren Grundbesitzer gehörten, ebenso die Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer der nächst tieferen Gewerbesteuerklasse (§ 67 Ziffer 2 und 3).

Die Kreistagsabgeordneten wurden auf die Wahlverbände nach folgendem Verfahren verteilt: Die Zahl der städtischen Abgeordneten wurde nach dem Verhältnis der städtischen und ländlichen Bevölkerung bestimmt, von dem Rest erhielt jeder der beiden anderen Verbände die Hälfte (§ 89). Die städtischen Abgeordneten wurden auf die Städte nach ihrer Seelenzahl verteilt. Waren in einem Kreise mehrere Städte, auf die hiernach nicht je ein Abgeordneter entfiel, so wurden diese Städte zu Wahlbezirken vereinigt (§ 92).

Im Wahlverband der Landgemeinden wurden Wahlbezirke gebildet, die jeder einen bis zwei Abgeordnete zu wählen hatten (§ 91).

Das W a h l r e c h t war in den drei Wahlverbänden verschieden geregelt. Hier wie bei den Vorschriften über die Wählbarkeit zeigten sich die oben erwähnten beträchtlichen Einschränkungen der Gleichberechtigung aller Kreisangehörigen.

Im Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer waren nur die Grundbesitzer, Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer persönlich wahlberechtigt, welche die R e i c h s angehörigkeit besaßen, "selbständig" waren und sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befanden. Als selbständig galt, wer das 21. Lebensjahr vollendet hatte, sofern er nicht entmündigt war oder sonst das Recht der Verfügung über sein Vermögen und der Vermögensverwaltung verloren hatte (§ 95). Außerdem war unter bestimmten Voraussetzungen eine Wahl durch Stellvertreter zugelassen (§ 97). Die hiernach Wahlberechtigten traten unter dem Vorsitz des Landrats zur Wahlversammlung zusammen (§ 94), wobei jedem Wahlberechtigten e i n e Stimme zustand (§ 95 Abs. 1).

Im städtischen Wahlverband war zu unterscheiden zwischen den Städten, die für sich einen oder mehrere Abgeordnete zu wählen hatten, und denen, die mit anderen zu einem Wahlbezirk vereinigt waren.

In den selbständig wählenden Städten traten Stadtvorstand und Stadtvertretung unter des Vorrats des Bürgermeisters zur Wahlversammlung zusammen (§ 104 Abs. 1). In den Städte- und Wahlbezirken wählten Stadtvorstand und Stadtvertretung Wahlmänner, auf je 250 Einwohner einen. Die Wahlmänner des Wahlbezirks bildeten unter Leitung des Landrats die Wahlversammlung (§ 104 Abs. 1 und 2).

In den Wahlbezirken des ländlichen Wahlverbandes wurden die Wahlversammlungen durch Vertreter der Landgemeinden gebildet (§ 98 Abs. 1 Ziffer 1). Die Zahl dieser Wahlmänner richtete sich nach der Einwohnerzahl (§ 100 Abs. 1). Sie wurden vom Gemeindevorstande und der Gemeindevertretung aus den stimmberechtigten Gemeindegliedern gewählt (§ 100 Abs. 2). Zu diesen Wahlmännern traten die nicht zum ländlichen Wahlverband gehörenden Gutsbesitzer, Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer hinzu (§ 98 Abs. 1 Ziffer 2 und 3), für die wieder für die persönliche Teilnahme an der Wahl die Voraussetzungen der Reichszugehörigkeit, der "Selbständigkeit" und des Besitzen der bürgerlichen Ehrenrechte galten (§ 98 Abs. 2). Die ländliche Wahlversammlung trat unter Leitung des Landrats oder eines beauftragten Amtsvorstehers zusammen (§ 103).

Für alle diese Wahlen galt das der Kreisordnung angefügte Wahlreglement, das die Einzelheiten über die Form der Abstimmung, die Stimmzettel und andere wahltechnische Vorschriften enthielt.

Wählbar zum Kreistag waren im Wahlverbände der Städte die Bürger der Städte (§ 106 Abs. 1 Ziffer 1), in den beiden anderen Wahlverbänden die seit einem Jahr im Kreise angesessenen ländlichen Grundbesitzer bzw. die seit einem Jahr im Kreise wohnenden Mitglieder der ländlichen Wahlversammlungen (§ 106 Abs. 1 Ziffer 2). Außerdem galten auch hier die bekannten persönlichen Voraussetzungen (§ 106 Abs. 3).

Die Beschlusszuständigkeit des Kreistages umfasste außer grundsätzlich allen Kreiskommunalangelegenheiten ¹⁾ auch die Gegenstände, die ihm durch Gesetz oder Königliche Verordnung überwiesen wurden (§ 115, § 116 Ziffer 10). Die Kreisordnung unterschied also deutlich zwischen freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten und überwiesenen Aufgaben. Bei diesen wurden allerdings pflicht-

1) Vgl. dazu oben im "Allgemeinen Überblick" Gesagte. (S. 11/12).

mäßige Selbstverwaltungsangelegenheiten und - staatliche - Auftragsangelegenheiten nicht von einander unterschieden, wie man denn überhaupt wohl diesen Unterschied damals noch nicht kannte.

Die Allgemeine Selbstverwaltungsermächtigung in § 115 - "der Kreistag ist berufen, über die Kreisangelegenheiten zu beraten und zu beschließen" - wurde durch § 116 hinsichtlich ihres ihres Hauptinhalts näher erläutert. Die hiernach wichtigsten, zur Beschlußzuständigkeit des Kreistags gehörenden Aufgaben waren die Feststellung des Haushaltsplans, die Entlastung, die Anleiheaufnahme, die Wahl des Kreisausschusses, die Bestimmung von Zahl und Besoldung der Kreisbeamten, der Erlaß von Statuten und Reglements (§ 116 Ziffer 5, 3, 8, 7, 1).

Vorsitzender des Kreistags war der Landrat. Er hatte in ihm aber kein Stimmrecht (§ 76, § 118 Abs. 1).

Der Kreistag mußte vom Landrat mindestens zweimal im Jahre einberufen werden. Darüber hinaus konnte er einberufen werden, so oft es die Geschäfte erforderten (§ 118 Abs. 3).

Über die Öffentlichkeit der Sitzungen, die Beschlußfähigkeit, die Stimmenmehrheit und das Sitzungsprotokoll galten im wesentlichen die für die Vertretungskörperschaften auch sonst üblichen Vorschriften (vgl. §§ 120, 121, 124, und 125).

bb) Der Kreisausschuß.

Was oben ¹⁾ über die Zusammensetzung des Kreisausschusses und die Wählbarkeit zu ihm gesagt worden ist, mag hierüber genügen. Hinzugefügt sei nur, daß dem Landrat in ihm - im Gegensatz zum Kreistag - das volle Stimmrecht zustand (§ 136 Abs. 2 Satz 1). Die Kreisausschußmitglieder waren Ehrenbeamte des Kreises (§ 133 Abs. 3 Satz 1). Sie konnten durch Beschluß des (Bezirks-) VerwaltungsgERICHTS ihrer Stellung enthoben werden (§ 133 Abs. 3 Satz 2). Über die Voraussetzungen hierzu sagte die Kreisordnung nichts, ebenso nichts über ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Gerichtes. Da auch außerhalb der Kreisordnung nichts hierüber bestimmt war, ist zu folgern, daß das VerwaltungsgERICHT nach seinem Ermessen zu entscheiden hatte, und daß es - der Regel des § 194 Abs. 2 Satz 1 entsprechend - in diesem Verfahren kein

1) Im "Allgemeinen Überblick" (S. 12).

Rechtsmittel gab. Dieser unerfreuliche Zustand wurde allerdings schon durch das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 beseitigt.¹⁾

Die Generalklausel für die Zuständigkeit des Kreisausschusses enthielt der § 130 in den Worten: "Zum Zwecke der Verwaltung der Angelegenheiten des Kreises wird ein Kreisausschuß bestellt." Sie umriß der § 134 genauer. Nach ihm hatte der Kreisausschuß die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen (Ziffer 1), die Kreisangelegenheiten nach den Gesetzen sowie nach den Kreistagsbeschlüssen und dem Haushaltsplan zu verwalten (Ziffer 2), die Beamten des Kreises zu ernennen und ihre Geschäftsführung zu leiten und zu beaufsichtigen (Ziffer 3). Zu diesen Selbstverwaltungsangelegenheiten traten noch Auftragsangelegenheiten hinzu. Diese hatte der Kreisausschuß ebenfalls als Selbstverwaltungsorgan wahrzunehmen, da sie ja dem Kreisverbände als solchen in Auftrag gegeben waren. Dies ist aber nur in geringem Umfange geschehen, weil der Staat in der Kreisetufe ja über eine eigene Behördenorganisation verfügte, durch die er seine Angelegenheiten verwalten lassen konnte.²⁾

Der Kreisausschuß war, so oft es die Geschäfte erforderten, vom Landrat zu berufen (§ 136 Abs. 2 Satz 1). Für seine Verhandlungen und seine Beschlußfassung galten keine Besonderheiten (vgl. hierüber § 138). Die Kreisausschußmitglieder durften in bestimmten, von der Kreisordnung genau bezeichneten Fällen (§ 139 Abs. 1 und 2), in denen sie infolge ihres persönlichen Interesses an der Angelegenheit in ihrer Objektivität beeinträchtigt sein konnten, nicht an der Beratung und Entscheidung teilnehmen. Wurde hierdurch ein Kreisausschuß beschlußunfähig, so trat der Kreisausschuß eines benachbarten Kreises an seine Stelle. Ihn bestimmte das (Bezirks-) Verwaltungsgericht (§ 139 Abs. 3).

1) Siehe S. 38

2) Kallabis, S. 53

cc) Der Landrat.

Der Kreistag konnte für die Besetzung des Landratpostens nur "geeignete" Persönlichkeiten vorschlagen (§ 74 Satz 2). Der Begriff der Geeignetheit wurde aber von der Kreisordnung in ihrer ursprünglichen Fassung nicht weiter erläutert. Erst die Novelle zur Kreisordnung vom 19. März 1881 holte dies, wie später zu zeigen sein wird, nach.

Bereits oben ¹⁾ wurde betont, daß der Schwerpunkt der kommunalen Stellung des Landrats stets in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisausschusses gelegen hat. Die Schwierigkeiten, die immer dann entstehen müssen, wenn ein K o l l e g i u m Organ der Exekutive ist ²⁾, hat man beim Kreisausschuß nämlich weitgehend durch den Ausbau der Stellung des Landrats ausgeschaltet. Wie ist das geschehen?

Zunächst dadurch, daß die Kreisordnung dem Landrat "als Vorsitzendem des Kreisausschusses" dessen A u ß e n v e r t r e t u n g und damit mittelbar die Außenvertretung des Kreisverbandes übertrug (§ 137 Abs. 2). Damit war der Landrat - wenn auch unter der angegebenen, seine organschaftliche Stellung im Kreisausschuß kennzeichnenden Bezeichnung - grundsätzlich das a l l e i n i g e Außenvertretungsorgan. Nur bei Urkunden über verpflichtende Rechtsgeschäfte sowie bei Vollmachten mußten zu seiner Unterschrift noch die Unterschriften zweier weiterer Mitglieder des Kreisausschusses hinzutreten, sodaß hier aus der bürokratischen eine kollegiale Außenvertretung wurde (§ 137 Abs. 4). Auch sonstige Besonderheiten formaler Art - Beidrückung des landrätlichen Siegels, Anführung des zugrundeliegenden Beschlusses des Kreistags oder des Kreisausschusses - waren bei diesen Urkunden zu beachten (vgl. ebenfalls § 137 Abs. 4). Weiter wurde dem Landrat die Ausführung der Beschlüsse des Kreisausschusses und, was besonders wichtig war, die Führung "der laufenden Geschäfte der dem Kreisausschuß übertragenen Verwaltung" anvertraut (§ 137 Abs. 1). So wurde er - alles in allem - zum "ausführenden Organ des ausführenden Organs."

1) Im "Allgemeinen Überblick" (S. 15/16)

2) Vgl. Elleringmann, Sparkassen, S. 12

Da den Landrat ferner als **V o r s i t z e n d e s** des Kreis-
ausschusses dessen formelle Leitung zustand (§ 136), da er
darüber hinaus als einziger im Kreisaußschuß tätiger Berufsbeam-
ter den Kreisaußschuß in seinem Laienbestande auch materiell zu
leiten hatte ¹⁾ - er hatte zum Beispiel die Beschlüsse des Aus-
schusses vorzubereiten (§ 137 Abs. 1 Satz 2) und damit die Initi-
ative in der Kreiskommunalverwaltung zu entfalten -, war er das
bewegende Element des Kreisaußschusses und berufen, der Kreis-
außschussarbeit die entscheidenden Impulse zu geben und die
Marschrichtung in der Kreisverwaltung zu bestimmen. Das haben
dann auch die meisten preussischen Landräte - hierauf wurde schon
kurz hingewiesen (S. 15/16) - redlich getan.

Für die **S t e l l v e r t r e t u n g** des Landrats wählte der
Kreistag aus den Kreisangehörigen zwei Kreisdeputierte. Die muß-
ten vom Oberpräsidenten bestätigt und vom Landrat vereidigt wer-
den (vgl. § 75 Abs. 1). Für kürzere Behinderungsfälle konnte der
Kreissekretär, also ein Staatsbeamter, den Landrat vertreten
(§ 75 Abs. 2), jedoch nicht im Vorsitz des Kreistages und des
Kreisaußschusses. Im Kreistag führte stets, also auch bei kürze-
ren Behinderungen des Landrats, der dem Dienst- bzw. Lebensalter
nach Ältteste Kreisdeputierte (§ 118 Abs. 1 Satz 2), im Kreis-
außschuß ein hierzu besonders vom Ausschuß zu wählendes Mit-
glied den Vorsitz (§ 136 Abs. 2 Satz 3).

e) Die Aufsicht des Staates.

Das "negative" Aufsichtsmittel der Beanstandung war nur gegen Be-
schlüsse des Kreistages - nicht des Kreisaußschusses - gegeben.
Danach mußte der Landrat Beschlüsse beanstanden, die die Befug-
nisse des Kreistages überschritten oder die Gesetze verletzten.
Diese Beschlüsse waren der Bezirksregierung zur Entscheidung
einsureichen (vgl. § 178).

Das "positive" Aufsichtsmittel der Zwangsetatizierung konnte
eingesetzt werden, wenn der Kreistag es unterließ oder verweigerte,
die dem Kreise gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Haus-

1) Seine ihm in § 136 Abs. 1 zugewiesene Leitungsfunktion um-
faßte offenbar auch diese Leitung.

Haushaltsplan zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen. Dann verfügte die Bezirksregierung unter Angabe der Gründe die Eintragung des für die Leistung erforderlichen Geldbetrages in den Haushaltsplan oder seine Feststellung als außerordentliche Ausgabe (vgl. § 180).

Bei beiden Aufsichtsmitteln gab es gegen die Entscheidung der Bezirksregierung kein Rechtsmittel.

Für die Genehmigung oder Bestätigung gewisser Kreistagsbeschlüsse galt in einzelnen folgendes:

- 1) Statuten bedurften der Genehmigung des Königs.
- 2) Die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile, die Veräußerung von Grundvermögen, die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Bürgschaften bedurften der Bestätigung des Ministers des Innern.
- 3) Eine Belastung der Kreisangehörigen durch Kreisabgaben über 50 % des Einkommens der direkten Staatssteuern hinaus und eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung, sofern die Leistungen über die nächsten fünf Jahre hinaus fort dauern sollten, bedurften der Bestätigung der Minister des Innern und der Finanzen (vgl. § 176).

Ein weiteres, aber sehr beschränktes Aufsichtsrecht war der Aufsichtsbehörde im Haushalts- und Rechnungswesen des Kreises eingeräumt. Es bestand lediglich darin, daß der Bezirksregierung eine Abschrift des Haushaltsplanes und des bei seiner Einbringung zu erstattenden Verwaltungsberichts sowie eine Abschrift des Beschlusses über die Feststellung der Jahresrechnung vorzulegen waren (Vgl. §§ 127, 129). Ob die Aufsichtsbehörde daraufhin zu irgendeinem Einschreiten berechtigt war, richtete sich nach den sonstigen Bestimmungen über die Staatsaufsicht.

II. Die staatliche Behördenorganisation.

Da die Organisation des preußischen Staates zur Zeit des Erlasses der Kreisordnung autoritär, also von oben nach unten gestaltet war, wird hier zunächst der Landrat und erst an zweiter Stelle der Kreisausschuß behandelt.

1. Der Landrat als Staatsbehörde

Der Landrat wurde als Staatsbehörde,¹⁾ wie bisher, jedoch nach der Kreisordnung von 1872 (§ 74 Satz 1) vom Staate und zwar vom Könige ernannt. Der Kreisverband war bei dem Ernennungsvorgang auf das vom Kreistag ausübende, bereits erwähnte Vorschlagsrecht (§ 74 Satz 2) beschränkt. Jedoch war der König an die Vorschläge des Kreistags nicht gebunden. Er konnte vielmehr auch eine nicht vorgeschlagene Person zum Landrat ernennen und hierbei auch über den Kreis der Grundbesitzer und Amtsversteher des Kreises hinausgehen.

Als allgemeine untere Verwaltungsbehörde des Staates hatte der Landrat - so blieb es bis 1945 - in der Regel alle Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung in der Kreisinstanz zu führen (§ 76). Ausgenommen waren nur die den wenigen Kreiseinzelbehörden vorbehaltenen Geschäfte und vor allem die Aufgaben, die dem Kreis-ausschuß zur kollektionalen Erledigung, insbesondere als Beschluß-behörde, übertragen waren.

Vor allem hatte der Landrat die gesamte Polizeiverwaltung im Kreis und in den einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken zu überwachen (§ 77 Abs. 2). Er war also die Polizei a u f s i c h t s behörde des Landkreises. Ferner war er aber auch K r e i s p o l i z e i behörde. Denn nach § 78 war er - mit Zustimmung des Kreis-ausschusses - befugt, Polizeivorschriften (Polizeiverordnungen) für mehrere Amtsbezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises zu erlassen. Diese Doppelstellung verlieh ihm praktisch den maßgebenden Einfluß auf die gesamte Polizei des Landkreises.

Die Staatsaufsicht über die Amtsbezirke als Verwaltungsträger (Amteverbände), die Landgemeinden und die selbständigen Gutsbezirke, also die sogenannte Kommunalaufsicht, stand dagegen grundsätzlich nicht dem Landrat, sondern wie § 135 Ziffer IX zeigt, dem Kreis-ausschuß zu. Eine für die damalige Zeit sehr weitgehende Konzession an den Gedanken der staatlichen Selbstverwaltung! Als Vorsitzender des Kreis-ausschusses übte der Landrat auf diese Staatsaufsicht aber dennoch den maßgeblichen Einfluß aus. Darüber hinaus standen ihm aber auch persönlich mancherlei

1) Heute ist es, wie noch gezeigt werden wird, grundsätzlich anders.

kommunale Einzelaufsichtsfunktionen zu. Erwähnt seien zum Beispiel die Aufsicht über die Geschäftsführung des Amtsvorstehers (§ 67 Abs. 2) und die Aufgabe, die Gemeindevorsteher und die Schöffen zu bestätigen und zu vereidigen sowie den Gutbesitzern bzw. seinen Stellvertreter in seiner Eigenschaft als Gutsvorsteher zu bestätigen (vgl. §§ 26, 27, 33). Gegenüber den kreisangehörigen Städten fehlte ihm jedoch jegliche kommunale Aufsichtsfunktion. Die Aufsicht über sie oblag nach § 76 der Städteordnung für die östlichen Provinzen vielmehr der Bezirksregierung. Aus dem Auseinanderfallen von Polizei- und Kommunalaufsicht gegenüber kreisangehörigen Städten haben sich mancherlei Schwierigkeiten ergeben, bis dies - und zwar erst 1932 - durch Übertragung auch der Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Städte auf den Landrat beseitigt wurde.

Die polizeiliche Stellung des Landrats und seine - wenn auch eingeschränkte - kommunale Aufsichtstellung schlossen seine allgemeinsten und damit wichtigsten staatlichen Aufgaben in sich. Hier lag das Schwergewicht seiner staatlichen Tätigkeit.

2. D e r K r e i s a u s s c h u ß a l s S t a a t s b e h ö r d e.

a) Der Kreisausschuß als Beschlußbehörde.

Als Beschlußbehörde verkörperte der Kreisausschuß - und er vielleicht mehr als alle anderen Behörden gleicher Art - in ganz besonderem Maße den Gedanken der Mitwirkung von gewählten Laien an der S t a a t s v e r w a l t u n g, einen Gedanken, den in der damaligen Zeit vor allem Rudolph von G n e i s t vertrat. Danach sollten bei besonders wichtigen Verwaltungsangelegenheiten Laien auch innerhalb des staatlichen Bereichs mitwirken, die, aus dem Volke stammend, durch das Volk gewählt wurden, damit das Volk durch das Bewußtsein einer aktiven Mitarbeit an der Staatsverwaltung mehr Vertrauen zu dieser gewinnen sollte.

Allerdings hat die Kreisordnung von 1872 die Stellung des Kreisausschusses als Beschlußbehörde und insbesondere das hierbei zu beobachtende Verfahren (Beschlußverfahren) noch nicht in der gleichen Weise herausgearbeitet wie seine - im nächsten Abschnitt zu erörternde - Stellung als Verwaltungsgericht.

Dies blieb vielmehr der späteren Gesetzgebung, insbesondere dem Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1893, vorbehalten. Charakteristisch war für die Tätigkeit des Kreis Ausschusses als Beschlußbehörde aber schon damals, daß dieser, ohne als Verwaltungsgericht tätig zu werden, als laiendurchsetztes Kollegium und damit durch Mehrheitsbeschluß über bestimmte Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung zu entscheiden hatte. Damit hatte die Kreisordnung von 1872 den Anfang zur Einführung eines besonderen staatlichen Verwaltungsverfahrens vor laiendurchsetzten Beschlußkollegien, eben des Beschlußverfahrens, gemacht. Die Kreisordnung war mithin - und das kennzeichnet ihre besondere Bedeutung auch auf diesem Gebiete - der Wegbereiter dieses Verfahrens.

Solche beschlussmässig zu erledigenden Angelegenheiten wurden dem Kreis Ausschuss vor allem durch den umfangreichen § 135 der Kreisordnung überwiesen. Dieser Rechtsatz führte allerdings nicht nur die Beschlußangelegenheiten, sondern auch die streitigen Verwaltungssachen des Kreis Ausschusses auf und erwähnte dabei unter anderen Armensachen (I), wegepolizeiliche Angelegenheiten (II), gewerbepolizeiliche Angelegenheiten (V), bau- und feuerpolizeiliche Angelegenheiten (VI), Ansiedlungssachen (VII), Kommunalaufsichtssachen (IX), Schulsachen (X) und Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheitspflege (XI). Von ihnen wies der § 140 bestimmte Sachen dem Verfahren in streitigen Verwaltungsangelegenheiten, also dem Verwaltungsstreitverfahren, zu. Der Rest war im Beschlußverfahren zu erledigen. Hierunter fielen zum Beispiel die Genehmigung von Kommunal-Gebietsveränderungen der Landgemeinden (IX Ziffer 1), die Genehmigung von Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten infolge von Kommunal-Gebietsveränderungen (IX Ziffer 2), die Genehmigung des Statuts über die Vereinigung eines Landgemeindebezirks und eines selbständigen Gutsbezirks (IX Ziffer 3), die Bestätigung von Gemeindebeschlüssen über anderweitige Regelung des Stimmrechts in der Gemeindeversammlung (IX Ziffer 4), die Bestätigung des Statuts über die Bildung einer gewählten Gemeindevertretung (IX Ziffer 5), die Genehmigung zum Erwerb und zur Veräuße-

zung von Grundstücken und zur Übernahme von Schulden durch die Amtsbezirke, ländlichen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke (IX Ziffer 6), die Regelung von Zahlungsmodalitäten bei Zwangsvollstreckungen gegen Landgemeinden (IX Ziffer 7), die Erteilung der vorgeschriebenen Bescheinigung zu dem Nachweise, daß die von einer Gemeinde bei Grundstücksgeschäften zu beobachtenden gesetzlichen Formen erfüllt waren (IX Ziffer 8) und der Erlass von Defektabeschlüssen wegen der Pehl beträge in Gemeinde- und Amtskassen (IX Ziffer 13). Die aufgeführten Angelegenheiten gehörten nämlich zur Führung der Kommunalaufsicht über Amtsverbände, Landgemeinden und selbständige Gutsbezirke.

b) Der Kreisausschuß als Verwaltungsgericht.

Auch insofern wandelte die Kreisordnung auf den von Rudolph von G n e i s t gewiesenen Wegen, als sie erstmalig die Verwaltungsrechtspflege in Preußen einführte. Hierbei betraute sie den Kreisau sschuß mit den Aufgaben eines Verwaltungsgerichts der untersten Stufe. Zwar bezeichnete sie ihn nicht ausdrücklich als Verwaltungsgericht, behielt diesen Namen vielmehr den durch die §§ 87 ff. gebildeten Verwaltungsgericht vor, das für jeden Regierungsbezirk zu errichten war. Doch wurden dem Kreisau sschuß für eine Reihe von Fällen (vgl. § 140) die Aufgaben eines Verwaltungsgerichtes übertragen. Gegen seine hierbei zu treffenden Entscheidungen war die Berufung an das (Bezirks-) Verwaltungsgericht gegeben (§§ 155, 156, 158), das endgültig entschied (§ 194 Abs. 2 Satz 1). Das von Kreisau sschuß und von (Bezirks-) Verwaltungsgericht in streitigen Verwaltungssachen zu beobachtende Verfahren, also das Verwaltungstreitverfahren, war in den §§ 144 - 166 geregelt. Diese Vorschriften stellen damit die erste preußische Verwaltungs-Prozessordnung dar. Sie haben auch den Grundstock für die durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 (§§ 61 - 114) vorgenommene Regelung des Verwaltungstreitverfahrens gebildet.

Von ^{den} Kreisau sschuß durch § 135 überwiesenen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung gehörten beispielsweise ins Verwaltungstreitverfahren Anssachen (I), gewisse wegepolizeiliche Angelegenheiten (II), gewerbepolizeiliche Angelegenheiten (V), bus- und feuerpolizeiliche Angelegenheiten (VI),

Ansiedlungssachen (VII) und ein Teil der Kommunal-Aufsichtsangelegenheiten (IX). Unter den Kommunalaufsichtsangelegenheiten werden das Verwaltungsstreitverfahren - und das ist sehr interessant - schon hier die wichtigsten Fälle zugewiesen, in denen es all die Jahrzehnte hindurch und zum Teil noch nach der Deutschen Gemeindeordnung bis 1945 zur Verfügung stand, nämlich zur Entscheidung über Beschwerden wegen der Teilnahme am Stimmrecht und an den Gezeinnutzungen und wegen der Heranziehung zu den Gemeindesteuern (§ 135 IX Ziffer 10).

Im staatlichen Bereiche war die Kreisordnung von 1872 mithin Pionier sowohl für das Beschluß - wie für das Verwaltungsstreitverfahren. Da sie, wie im einzelnen dargetan, zugleich die Kommunalverfassung des Kreises grundlegend umgestaltet hat, gehört sie für alle Zeiten zu den wichtigsten Verwaltungsorganisationsgesetzen.

C. Die Entwicklung bis zur Novemberrevolution von 1918.

I. Die Kommunalverfassung.

1. Allgemeiner Überblick.

Die nächsten 45 Jahre haben der Kreisverfassung manche Veränderungen und Ergänzungen beschwert, doch blieb die durch die Kreisordnung von 1872 gegebene Grundform bestehen. Die Neuerungen betrafen nämlich nur Einzelheiten und zwar hauptsächlich solche technischer Art: sie brachten Verbesserungen in der Zuständigkeitsverteilung sowie solche des Verfahrens, die sich aus der Praxis als notwendig ergeben hatten.

Bedeutender als die gesetzlichen Neuerungen war in dieser Zeit die tatsächliche Vermehrung der Selbstverwaltungsaufgaben des Kreises. Sie fand - im Gegensatz zu der ebenfalls stattfindenden wesentlichen Vermehrung der in der Kreisstufe zu erledigenden staatlichen Aufgaben - keinen Niederschlag in den Gesetzblättern.

Vielmehr stellte sie einen mit der allgemeinen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung verbundenen Wachstumsvorrang dar, der sich auf der Grundlage der dem Kreisverbände zustehenden Universalität des Wirkungskreises vollziehen konnte. Immerhin war auch diese Entwicklung von gesetzgeberischen Maßnahmen begleitet, in denen sie mittelbar zu erkennen ist. Sie betreffen die Fortentwicklung des Kreisabgabenrechts. Die erhöhten Aufgaben der Kreise forderten naturgemäß die Erhöhung der finanziellen Kreismittel. Es mußten mithin neue Abgabenquellen für die Kreise gefunden werden. Darüber hinaus bedurfte das ganze Kreis-Abgabensystem einer elastischeren Ausgestaltung. Diese Neugestaltung des Kreisabgabenrechts brachte das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906. Von Körperschaftsrechtlicher Interesse ist übrigens an ihm, daß es den Doppelcharakter des Kreises als "Gemeindeverband" und als "Kreisgemeinde" wieder deutlich werden läßt.

Die die Kreisverfassung unmittelbar betreffenden gesetzlichen Veränderungen von allgemeiner Bedeutung bezogen sich auf den Landrat und die Staatsaufsicht.

Die Novelle zur Kreisordnung vom 19. März 1881 entwickelte das Vorschlagsrecht des Kreistags für die Besetzung freier Landratsstellen weiter. Sie entfernte sich hierbei noch mehr vom ständischen Prinzip, als es die Kreisordnung von 1872 getan hatte. Der Kreistag durfte nunmehr auch solche geeigneten Personen vorschlagen, die nicht als Grundbesitzer im Kreise ansässig waren, sondern nur in ihm ihren Wohnsitz hatten. Andererseits wurde insofern eine stärkere Bindung der Vorschlagenden an den Kreis verlangt, als sie seit mindestens einem Jahr dem Kreise - durch Grundbesitz oder Wohnsitz - angehören mußten. Weiter erläuterte die Novelle den Begriff der "geeigneten Personen" eingehend (vgl. § 74 der Kreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1881).

Die meisten Schwierigkeiten hatte in der Praxis offenbar die Dürftigkeit der die ~~XXXXXXXXXXXX~~ Staatsaufsicht betreffenden Bestimmungen verursacht. Dies ergibt sich daraus,

daß die zahlreichen und wichtigsten Neuerungen, welche in dem Zeitraumchnitt bis zur Novemberrevolution von 1918 erlassen wurden, diesen Gegenstand betrafen.

In erster Linie bewirkte diese Neuerungen das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876. Wenn es in seinem § 71 zur Aufsichtsbehörde erster Instanz statt der Bezirksregierung den Regierungspräsidenten bestimmte, so bestätigte es damit allerdings nur die bisherige Praxis. In theoretischer Beziehung ist diese Änderung aber von besonderem Interesse, zeigt sie doch die Entwicklung des allmählichen Übergangs von der kollegialen zur monokratischen Verfassung der Verwaltungsebenen an. Den Minister des Innern erwähnte der § 71 als Aufsichtsbehörde jedoch nicht mehr, sodaß es formell nur beim Regierungspräsidenten und beim Oberpräsidenten als Aufsichtsbehörden verblieb. Aufsichtsbehörde im weiteren Sinne blieb aber der Innenminister trotzdem, vor allem insofern, als er an die ihm unterstellten eigentlichen Aufsichtsbehörden in Angelegenheiten der Kreisaufsicht Anweisungen erlassen konnte. Nur formelle Beschwerdebehörde, Kreisaufsichtsinstanz im engeren Sinne, war der Innenminister seit 1876 nicht mehr, wiewohl in Kreisverbandsangelegenheiten an ihn auch weiterhin die allgemeine Dienstaufsichtsbeschwerde gerichtet werden konnte. ¹⁾ Das Zuständigkeitsgesetz von 1876 brachte ferner - und zwar in seinem § 72 - auch eine Bestimmung des Inhaltes der Staatsaufsicht über die Kreisverbände, indem es ihrem Umfang, wenn auch recht allgemein, ungrenzte. Eine Bestimmung, die dem preussischen Gemeindeverfassungsrecht seit den 50-er Jahren des vorigen Jahrhunderts bis zum Inkrafttreten des Preussischen Gemeindeverfassungs-

1) Die gegenteilige Meinung - also die Meinung, die den Minister des Innern nicht mehr als Aufsichtsbehörde für die Kreise anerkennt (siehe Elleringmann, Verfassung S. 26/27) - hat den Wortlaut des Gesetzes für sich. Doch wird auch sie sicherlich dem Minister des Innern zumindest das Recht zubilligen, die übrigen Kreisaufsichtsbehörden bezüglich der Aufsicht über die Kreise anzuweisen. In diesem Falle würde der Meinungsunterschied letztlich nur in der Terminologie liegen.

gesetzes vom 15. Dezember 1933 gefehlt hat. Schließlich wurde die Aufsicht auch in ihren Mitteln weiter ausgebaut (vgl. die §§ 62 ff, - Angelegenheiten der Kreise - des Zuständigkeitsgesetzes von 1876).

Noch eine weitere - letzte - Änderung von grundsätzlicher Bedeutung wurde in dem zur Besprechung stehenden Zeitraum vorgenommen: die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 rief in ihrem § 67 für jeden Regierungsbezirk einen kollegialisch verfaßten und mit Laien besetzten Bezirksrat ins Leben, der bei der Ausübung der Staatsaufsicht über die Kreise mitzuwirken hatte (§ 67 das.). So wurde auch hierbei der Gedanke der "staatlichen Selbstverwaltung" verwirklicht. Der Bezirksrat wurde durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 mit dem Bezirksverwaltungsgericht zum "Bezirksausschuß" vereinigt.

Das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 brachte für das Kreisverfassungsrecht nur Neuerungen von untergeordneter Bedeutung.

2. Die einzelnen Änderungen.

a) in den Grundlagen der Kreisverfassung.

Nur die Novelle von 1881 brachte Bestimmungen, die das Kreisgebiet betrafen. Über die infolge von Grenzänderungen notwendig werdenden Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Kreisen hatte die Kreisordnung von 1872 in recht unklarer Weise bestimmt, daß sie "im Verwaltungswege zu bewirken" wären. Nach der Novelle beschloß nun der durch die Provinzialordnung ins Leben gerufene Bezirksrat ¹⁾ über die Auseinandersetzung. Der Vorbehalt der den Kreisen gegeneinander zustehenden Klage beim Verwaltungsgericht ²⁾ blieb

1) Nach § 2 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 wurde der Bezirksausschuß zuständig.

2) Nach § 2 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 wurde der Bezirksausschuß zuständig.

blieb bestehen (vgl. § 3 Abs. 2 der Kreisordnung in der Fassung vom 19. März 1881).

Die Möglichkeit, aus dem Kreisverbände auszuscheiden, erhielten durch die Novelle sogar Städte mit weniger als 25.000 Einwohnern, wenn "besondere Verhältnisse" vorlagen. Durch königliche Anordnung konnte solchen Städten nach Anhörung des Provinziallandtages das Ausscheiden gestattet werden (§ 4 Abs. 3 der Kreisordnung in der Fassung vom 19. März 1881). Wenn hierfür ~~es~~ also auch ein durch den König selbst - und nicht nur durch den Innenminister - vorzunehmender konstitutiver Verwaltungsakt erforderlich war, so zeigt die Bestimmung doch, daß sich seit 1872 der Gedanke der Kreissolidarität eher abgeschwächt als verstärkt hatte.

In Anlehnung an die Regelung des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 (vgl. seinen § 65) schrieb die Novelle weiter vor, daß über Beschwerden und Einsprüche, die das Benutzungsrecht der Kreisangehörigen an den öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Kreises oder die Kreisabgaben betrafen, der Kreisausschuß zu beschließen hatte. Gegen den abweisenden Beschluß des Kreisausschusses konnte die Klage beim Bezirksverwaltungsgericht ¹⁾ erhoben werden (vgl. § 19 der Kreisordnung in der Fassung vom 19. März 1881). Für das Kreisabgabenrecht bestimmte später das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1885 (§ 3) und vor allem das Kreis- und Provinzialabgabengesetz von 1906 (§ 16 Abs. 1 in Verb. mit § 11 Abs. 2 und 4) folgenden Rechtsmittelbezug: Einspruch beim Kreisausschuß - Klage beim Bezirksausschuß - Revision ²⁾ an das Obergericht.

Das Finanzrecht des Kreises erhielt durch das Kreis- und Provinzialabgabengesetz eine neue Grundlage. Den Kreisen

~~1) Nach § 2 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1885 wurde der Bezirksausschuß zuständig.~~

2) Nach dem Landesverwaltungs-gesetz von 1885 beim Bezirksausschuß.

3) Statt der nach § 83 Abs. 1 des Landesverwaltungs-gesetzes eigentlich gegebenen Berufung.

wurden neue Abgabenquellen eröffnet; sie durften nunmehr Gebühren, Beiträge und an indirekten Steuern die Grunderwerb-, Schankerlaubnis- und Hundesteuer erheben (vgl. §§ 1 Abs. 1, 4, 5 und 6).

Diese Abgaben wurden unmittelbar von den Einzelpersonen erhoben (vgl. § 16 Abs. 1), womit der Charakter des Kreises als "Kreis g e m e i n d e" weiter entwickelt wurde. Begegnung wurde bei den direkten Steuern noch mehr als bisher der Charakter des Kreises als V e r b a n d von Gebietskörperschaften betont. Bisher waren nämlich trotz der summarischen Verteilung des Kreisabgabensolls auf die Gemeinden und Gutsbezirke nicht diese, sondern die einzelnen Kreisangehörigen die Steuerpflichtigen (Prinzip der Individualsteuerung). Das wurde besonders an ihrem Einspruchsrecht deutlich. Nunmehr wurden für die direkten Kreissteuern, die Kreisumlage, lediglich die Gemeinden und Gutsbezirke pflichtig gemacht (vgl. § 7 Abs. 1 - 5, § 11; Prinzip der Kontingentierung). Die Gemeinden konnten sie mit ihrem sonstigen Fehlbetrag von ihren steuerpflichtigen Einwohnern durch Erhebung von Gemeindesteuern aufbringen.

b) Die einzelnen Änderungen in Bezug auf die Organe des Kreises.

aa) Der Kreistag.

Die den Kreistag betreffenden Bestimmungen der Kreisordnung von 1872 blieben bis 1913 unverändert - von Einzelheiten abgesehen, die, weil unwesentlich, auch in ihrer ursprünglichen Regelung unerwähnt geblieben sind.

bb) Der Kreisausschuß.

Schon nach der Kreisordnung in ihrer ursprünglichen Fassung konnten die Mitglieder des Kreisausschusses

durch Beschluß des Bezirksverwaltungsgerichts ihrer Stellung enthoben werden. Über die Voraussetzungen hierfür hatte die Kreisordnung, wie bereits erwähnt, jedoch nichts gesagt und ein Rechtsmittel nicht zur Verfügung gestellt. Das Zuständigkeitsgesetz von 1876 (§ 11) füllte diese Lücke aus. Danach konnten die Kreisausschußmitglieder aus Gründen, die die Entfernung eines Beamten aus seinem Amte rechtfertigten¹⁾, in einer besonderen Art von Disziplinarverfahren durch Urteil des Bezirksverwaltungsgerichts ihrer Stellen enthoben werden. Gegen die Entscheidung des Bezirksverwaltungsgerichts gab es nun die Berufung an das Obergericht. So ist es dann im wesentlichen geblieben (vgl. § 32 des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880, § 39 des Landesverwaltungsgesetzes von 1883).

Das Zuständigkeitsgesetz von 1876 (§ 16 Abs. 2) bestimmte weiter, daß nicht mehr das Bezirksverwaltungsgericht, sondern der Regierungspräsident den zuständigen Kreisausschuß zu bestimmen hatte, wenn ein Kreisausschuß nach § 139 der Kreisordnung²⁾ beschlußunfähig wurde. Diese Bestimmung wurde aber schon wieder durch die Novelle von 1881 überholt, wonach in diesen Fällen an die Stelle des beschlußunfähig gewordenen Kreisausschusses der Kreistag des betroffenen Kreisverbandes trat (vgl. § 139 Abs. 3 in der Fassung vom 19. März 1881).³⁾

1) Vgl. hierüber die Bestimmungen des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852

2) siehe S. 24.

3) In staatlichen Angelegenheiten blieb es bei der alten Regelung, da hier der Kreistag - als rein kommunales Organ, das er war und bleiben sollte - ja nicht benutzbar war (vgl. § 54 des Ges. über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880).

cc) Der Landrat.

Die Novelle von 1881 hat - wie erwähnt - das Vorschlagsrecht des Kreistags für die Besetzung des Landratspostens dadurch berührt, daß sie den Begriff der Geeignetheit für das Amt des Landrats näher erläuterte. Danach war nur geeignet, wer

- 1) die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst hatte, oder
- 2) dem Kreise seit mindestens einem Jahr durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehörte und zugleich mindestens während eines vierjährigen Zeitraumes entweder
 - a) als Referendar im Vorbereitungsdienst bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden oder
 - b) in Selbstverwaltungskörpern des betreffenden Kreises, des Bezirks oder der Provinz tätig gewesen war (vgl. § 74 Abs. 3 der Kreisordnung in der Fassung vom 19. März 1881).

Durch diese Erläuterung wurde nicht nur das Vorschlagsrecht des Kreistags, sondern auch das Ernennungsrecht des Königs - und zwar in genau der gleichen Weise - eingeschränkt (§ 74 Abs. 1 und 2 das.).

c) Die einzelnen Änderungen in der Aufsicht des Staates.

Die bis heute noch geltende Generalklausel, wonach die Staatsaufsicht über den Kreis für die Gesetzmäßigkeit und für die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung des Kreisverbandes zu sorgen hat, enthielt der § 72 des Zuständigkeitsgesetzes von 1876.¹⁾ Sie lautet: "Die Aufsichtsbehörden haben darüber zu wachen, daß die Verwaltung den Vorschriften der **G e s e t z e** gemäß geführt und in **g e o r d n e t e m G a n g e** erhalten werde."

Die Generalklausel des § 72 des Zuständigkeitsgesetzes²⁾

- 1) Später durch die Novelle von 1881 der Kreisordnung als § 177 Abs. 1 eingefügt.
- 2) Da dem **G e s e i n d e** verfassungsrecht eine solche Generalklausel für die Staatsaufsicht fehlte, war es **d o r t** schwierig, in Ermangelung spezieller Gesetzesbestimmungen eine Rechtsgrundlage für das an sich kaum zu entbehrende Institut der Kommissarbestellung zu finden. Die Ausführungen von Peters hierzu (Grenzsch., S. 239 ff.) sind nicht überzeugend. Zuzustimmen ist dagegen Preuß, der die Kommissarbestellung in den Gemeinden zuläßt, wenn das ordnungsmäßige **G e m e i n d e o r g a n f e h l t** (Amtsrecht, S. 212).

gab auch die Grundlage für das besonders einschneidende Aufsichtsmittel der Kommissarbestellung, das vor allem in der Krisenzeit der kommunalen Selbstverwaltung Ende der zwanziger und Anfang der dreißiger Jahre unseres Jahrhunderts häufig angewandt wurde. Um sicherzustellen, daß die Kreisverwaltung "den Vorschriften der Gesetz gemäß geführt und in geordneten Gange erhalten werde", war die Aufsichtsbehörde, wenn die im Gesetz ausdrücklich aufgeführten Aufsichtsmittel versagten, berechtigt, einen Kommissar zu bestellen, der die Maßnahmen durchzuführen hatte, die im gegebenen Fall erforderlich waren. Die Kommissarbestellung kam vor allem in Betracht, wenn in der Kreisverwaltung das Organ fehlte, das die Maßnahmen durchzuführen hatte. Sie konnte aber auch geboten sein, wenn keine der vorhandenen Kreisorgane die erforderlichen Maßnahmen durchführen wollte. Der Kommissar handelte in allen Fällen rechtswirksam für den Kreis.

Ausdrücklich genannt wurden in § 75 des Zuständigkeitsgesetzes als Mittel der Aufsichtsbefugnisse, um den in § 72 allgemein gegebenen Auftrag durchzuführen: das A u s k u n f t s - und E i n b l i c k s r e c h t und das Recht zu G e s c h ä f t s - und K a s s e n p r ü f u n g e n. Das Auskunftsrecht erstreckte sich auf alle Gegenstände der Verwaltung des Kreisverbandes, das Einblicksrecht auf alle kreiskommunale Akten, insbesondere auch auf die Haushaltepläne und Jahresrechnungen.

Das "negative" Aufsichtsmittel der Beanstandung wurde durch das Zuständigkeitsgesetz von 1876 (§ 69) und die Novelle von 1881 (§ 178 der Kreisordnung in der Fassung vom 19. März 1881) weiter entwickelt. Zunächst erstreckte das Zuständigkeitsgesetz das Beanstandungsrecht des Landrats auf in Kommunalangelegenheiten gefaßte Beschlüsse des Kreisaußere, während es, wie früher erwähnt ¹⁾, bis dahin nur gegenüber den Beschlüssen des Kreistags gegeben war. Diese Erweiterung darf man als Zeichen dafür werten, daß der Kreisaußere in der Praxis Beschlussszuständigkeiten an sich gezogen hatte, die man ursprünglich dem Kreistag zugedacht hatte. Damit wird das bestätigt, was bereits oben ²⁾ über die Aufgabenverschiebung zwischen

1) S. 26.

2) S. 12/13.

Kreistag und Kreisausschuß ausgeführt worden ist. Das Beantwortungsverfahren erhielt durch die Novelle von 1881 eine genauere und zweckmäßigere Ausgestaltung, nachdem schon § 69 des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 es in einzelnen Beziehungen geändert hatte. Während nämlich nach der letzterwähnten Vorschrift der Landrat die Beantwortung durch Erhebung der Verwaltungs-klage zu bewirken hatte, bestimmte die Novelle, daß er - gegebenenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde - die Be-schlüsse des Kreistages und des Kreisausschusses, die deren Befugnis überschritten oder die Gesetze verletzten, durch einfache Verfügungen beanstanden konnte und zu bean-standen hatte. Gegen die Verfügung des Landrats stand dem Kreistag oder dem Kreisausschuß - je nach dem, wessen Be-schluß beanstanden worden war - die Klage beim Bezirksver-waltungsgericht, nach dem Landesverwaltungsgesetz von 1883 beim Bezirksausschuß zu. Das bedeutete eine Umkehrung der Klage-last, bei der es übrigens, solange das Rechtsinstitut der Be-antwortung bestanden hat, verblieben ist.

Nachdem das Zuständigkeitsgesetz von 1876 das "positive" Auf-sichtsmittel der Zwangsetzierung aufgegeben hatte,¹⁾ führte die Novelle es wieder ein (vgl. § 180 der Kreisordnung in der Fassung vom 19. März 1881). Das wesentlich Neue hierbei war, daß dem Kreise gegen die Verfügung des Regierungspräsidenten nunmehr die Klage beim Bezirksverwaltungsgericht gegeben wurde, während ihm früher gegen die Zwangsetzierung kein formelles Rechtsmittel zugestanden hatte. Das Zuständigkeitsgesetz von 1883 verwies die Klage des Kreises statt an den Bezirksaus-schuß an das Obergericht, da man den Vorsitzenden des Bezirksausschusses, nämlich den Regierungspräsidenten, als "befangen" und damit den ganzen Bezirksausschuß als für diese Klage ungeeignet ansah (§ 4 Abs. 2)²⁾.

Nach § 68 des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 beschloß der Be-zirkerat, nach § 153 des Landesverwaltungsgesetzes von 1883

1) Sein § 175 setzte den § 180 der Kreisordnung von 1872 außer Geltung.

2) Im früheren Bezirksverwaltungsgericht war der Regierungsprä-sident nicht Mitglied gewesen (vgl. § 9 des Ges. betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsstreit-verfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 1880).

der Bezirksausschuß über die Bestätigung von Kreistagsbeschlüssen, die folgende Angelegenheiten betrafen und die bisher der Bestätigung des Ministers des Innern oder der Finanzen unterlegen hatten: die Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten; die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Bürgschaften; eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung, wenn die aufzubringenden Leistungen über die nächsten 5 Jahre fort dauern sollten. Bei den übrigen in § 176 der Kreisordnung vorgesehenen Fällen verblieb es allerdings beim Erfordernis königlicher oder ministerieller Bestätigung.

Diese Zuständigkeitsregelung - § 68 des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 und § 153 des Landesverwaltungsgesetzes von 1883 - wurde in einem Punkte durch das Kriegsverwaltungsvereinfachungsgesetz vom 13. Mai 1918 geändert. Nach seinem Artikel 4 Ziffer 3 bedurfte die Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten nicht mehr der Bestätigung. Dafür wurde durch Artikel 4 Ziffer 4 ein § 176 a in die Kreisordnung eingeschaltet, nach dem der Erlös veräußerter Grundstücke und grundstücksgleicher Rechte nicht zur Deckung laufender Ausgaben verwendet werden durfte. Positiv ausgedrückt mußte er als Vermögen angesammelt oder zur Deckung einmaliger oder außerordentlicher Ausgaben verwendet werden.

Im Abgabenrecht schaltete das Kreis- und Provinzialabgabengesetz von 1906 dadurch eine erhebliche Staatsaufsicht ein, daß es Genehmigungen vorschrieb, die zum Teil heute noch erforderlich sind. Durch § 18 wurde nämlich die Genehmigung des Bezirksausschusses für Beschlüsse des Kreistags angeordnet, die folgende Angelegenheiten betrafen:

- 1) die Erhebung von Verwaltungsgebühren und Beiträgen,
- 2) den Erlaß oder die Abänderung von Steuererordnungen über indirekte Kreissteuern,
- 3) die Heranziehung der einzelnen Steuerarten zu den direkten Kreissteuern mit verschiedenen Prozentsätzen und die Vornahme einer Revision eines Verteilungsmaßstabes vor Ablauf eines fünfjährigen Zeitraumes,
- 4) die ausschließliche Belastung oder die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile,
- 5) die Erhebung einzelner Kreissteuern in einem Betrage, der 50 % des nach § 7 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes

ihm zugrundeliegenden Steuer-Solls überstieg,

a) den Erlass oder die Aenderung einer Steuerordnung über die Grundwertsteuer.

Nach § 20 bedurften die Beschlüsse zu 2) und 6) außerdem noch der Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen, die sie auf die Oberpräsidenten übertragen konnten. Außer den Fällen zu 1, 2 und 6 sind alle diese Genehmigungen in der Praxis nur selten vorgekommen.

II. Die Staatliche Behördenorganisation.

1. Der Landrat als Staatsbehörde.

Der Landrat blieb, was er war; die allgemeine Verwaltungsbehörde des Staates auf der Stufe des (Land-) Kreises. Dies drückte § 36 Satz 1 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli 1883 mit den kurzen Worten aus: "An der Spitze der Verwaltung des Kreises steht der Landrat." Ergänzt wurden diese Worte durch den unverändert in Kraft bleibenden § 76 der Kreisordnung, wonach der Landrat als Organ der Staatsregierung die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung zu führen hatte. Deshalb blieb es selbstverständlich auch bei dem durch den König ausgeübten Recht des Staates, den Landrat zu ernennen, nur daß dieses Ernennungsrecht, wie bereits erwähnt, durch die normative Erläuterung des Begriffs der Geeignetheit für das Amt des Landrats, wie sie die Novelle zur Kreisordnung vom 19. März 1881 bewirkte, eingeschränkt wurde.

In seiner Eigenschaft als allgemeine Verwaltungsbehörde war der Landrat weiterhin grundsätzlich für alle in der Kreisstufe zu erledigenden staatlichen Aufgaben zuständig. Ausnahmen bestanden, wie früher, zugunsten von Kreisausschuß oder von Kreiseinzelbehörden.

Vor allem blieb der Landrat Kreispolizeibehörde und Polizeiaufsichtsbehörde für den gesamten Landkreis (vgl. den unverändert in Kraft bleibenden § 77 Abs. 2 der Kreisordnung und den neuen § 142 des Landesverwaltungsgesetzes von 1883). Dazu trat eine neue wesentliche Aufgabe: durch die §§ 5 und 24 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 wurde der Landrat - anstelle des Kreisausschusses - zum Träger der Staatsaufsicht gegenüber den Amtsverbänden, den Landgemeinden und den selbständigen Gutsbezirken gesetzt, nicht jedoch gegenüber den kreisangehörigen Städten. Im Hinblick auf diese kreisangehörigen Städte blieb es mithin bei dem Auseinanderfallen von Polizei- und Kommunalaufsicht. Die

Kommunalaufsichtsfunktion wurde also von nun an grundsätzlich monokratisch und nicht mehr kollegial ausgeübt. Insoweit trat das Prinzip der "staatlichen Selbstverwaltung" zurück, wogegen der Gedanke der Verwaltungsführung durch "Mannmannbehörden" an Raum gewann. Eine Reminiszenz an den bisherigen Zustand bedeutete die Bestimmung, daß der Landrat die Kommunalaufsicht nach den §§ 5, 24 des Zuständigkeitsgesetzes "als Vorsitzender des Kreis Ausschusses" auszuüben hatte, wenn auch hierdurch hauptsächlich nur die praktische Wirkung eines Ausschusses des Kreissekretärs von der Vertretung des Landrats in den Angelegenheiten der Kommunalaufsicht erreicht werden sollte (vgl. § 136) Absatz 2 Satz 3

2. D e r K r e i s a u s s c h u ß a l s S t a a t s b e - h ö r d e .

a) Allgemeines.

In den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde die mit der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 begonnene Verwaltungsreform fortgesetzt und beendet. Sie war vornehmlich den von der Kreisordnung bereits ins Auge gefassten zwei Zielen gewidmet: der Einführung der staatlichen Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wie die Anfänge dieser Entwicklung, so stand auch ihre Fortsetzung unter dem starken Einfluß Kuffiph von G n e i s t s. Nachdem die Provinzialordnung für die Staatlichen Provinzen vom 29. Juni 1875 in ihren §§ 62 - 96 Bezirks- und Provinzialräte als Beschlußbehörden geschaffen und das Beschlussverfahren weiter ausgebaut hatte, richtete das Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungstretverfahren vom 3. Juli 1875 allgemeine Verwaltungsgerichte für die Kreis- und Bezirkstufe sowie für das ganze Stadtgebiet ein. Es waren das Kreisverwaltungsgericht - identisch mit dem Kreis Ausschuß -, das Bezirksverwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht. Ferner regelte dieses Gesetz - unter Aufhebung der diesbezüglichen Bestimmungen der Kreisordnung von 1872 - das verwaltungsggerichtliche Verfahren. Das Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden vom 26. Juli 1876 setzte die Entwicklung fort. Vor allem ordnete es in den §§ 16 - 23 das Beschlussverfahren. Nachdem das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 beide Verfahrensarten übernommen und ausgebaut hatte, legte das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 - Landesverwaltungsgesetz -

den Schlußstein. In den §§ 61 - 114 ordnete es das Verwaltungsstreit-, in den §§ 115 - 126 das Beschlußverfahren. Das zu ihm gehörige Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1923 ordnete schließlich die Zuständigkeiten der staatlichen Behörden auf den wichtigsten Verwaltungsgebieten - besonders für die beiden oben erwähnten Verfahrensarten - neu. Die hierdurch gegebene Organisations-, Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung hat der preussische allgemeine Landesverwaltung und damit auch die allgemeine Verwaltung auf der Kreisstufe bis in unsere Tage bestimmt und bezerricht.

b) Der Kreisausschuß als Beschlußbehörde.

Beschlußbehörde für die Stufe des Landkreises blieb der nach den Vorschriften der Kreisordnung gebildete Kreisausschuß (§ 4 Abs. 1, § 36 des Landesverwaltungsgesetzes). Gegen seine Beschlüsse war, soweit die Gesetze für den Einzelfall nichts Abweichendes bestimmten, die Beschwerde an den endgültig entscheidenden Bezirksausschuß - er trat an die Stelle des früheren Bezirksrates - gegeben (§§ 121, 153 des Landesverwaltungsgesetzes). Die im Beschlußverfahren zu erledigenden Angelegenheiten des Kreisausschusses bestimmten sich nach den weitestehenden Vorschriften des Zuständigkeitsgesetzes, das wie in 24 Titeln regelte, und nach zahlreichen Sondervorschriften. Vor allem waren die Beschluszuständigkeiten des Kreisausschusses innerhalb der Kommunalaufsicht über Amtverbände, Landgemeinden und selbständige Ortsbezirke bedeutsam, wie ihm denn bei der Führung dieser Aufsicht überhaupt eine ausdrückliche Mitwirkung eingeräumt war (vgl. §§ 5, 24 Abs. 1 des Zuständigkeitsgesetzes). Von dieser Zuständigkeit zeugen die zahlreichen Vorschriften des die Angelegenheiten der Landgemeinden und der selbständigen Ortsbezirke behandelnden Titels V des Zuständigkeitsgesetzes. Sie gebrauchen hierbei die Worte "Der Kreisausschuß b e - s c h l i e ß". Im ganzen bestanden diese Aufgaben hauptsächlich in der Erteilung zahlreicher formeller Bestätigungen und Genehmigungen sowie in sonstigen formellen Entscheidungen, während dem Landrat als eigentlichem Träger der Kommunalaufsicht die Erledigung der l a u f e n d e n Angelegenheiten, das ständige "Nachhersehen", verblieb.

c) Der Kreis Ausschuß als Verwaltungsgericht.

Auch als Verwaltungsgericht der untersten Stufe wurde der Kreis Ausschuß durch die Gesetzgebung der 70er und 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts bestätigt und ausgebaut (vgl. vor allem den § 7 des Landesverwaltungsgesetzes). Gegen sein Urteil war die Berufung an den Bezirksausschuß, gegen dessen - zweitinstanzliche - Entscheidung die Revision an das Oberverwaltungsgericht gegeben, woraus sich die dreistufige Folge "Kreis Ausschuß - Bezirksausschuß - Oberverwaltungsgericht" ergibt (vgl. §§ 32 Abs. 1, 93 des Landesverwaltungsgesetzes). Aber auch hier gab es manche Ausnahme.

Als besonders wichtige verwaltungsgerichtliche Aufgaben des Kreis Ausschusses seien erwähnt:

a) auf kommunalem Gebiet:

- 1) die Entscheidung über Klagen, die das Recht zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindefacilitäten in Landgemeinden betrafen (§ 34 ZG),
- 2) die Entscheidung über Klagen gegen die Heranziehung oder die Veranlagung zu den Gemeindelasten der Landgemeinden (§ 34 ZG., § 70 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893),
- 3) die Entscheidung über Klagen gegen die Beanstandung von Beschlüssen der Gemeindevertretung in Landgemeinden (§ 29 ZG),

b) auf polizeilichem Gebiet:

die Entscheidung über Klagen gegen polizeiliche Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande und in kreisangehörigen Städten mit nicht mehr als 10.000 Einwohnern (§ 128 des Landesverwaltungsgesetzes).

■ Diese Beispiele bilden nur einen Ausschnitt aus der weitverzweigten Zuständigkeit des Kreis Ausschusses als Verwaltungsgericht. Nimmt man seine im Beschlußverfahren zu erledigenden staatlichen Angelegenheiten hinzu, so ergibt sich ein überaus eindrucksvolles und buntes Bild der Aufgaben, die der Kreis Ausschuß innerhalb der allgemeinen Landesverwaltung zu erledigen hatte. Immer wieder wird dadurch die schon im Anfang der Arbeit aufgestellte These erhärtet, daß der Kreis Ausschuß in seiner Gesamtlage und in seiner Aufgabenfülle gar nicht verstanden werden kann, wenn nicht seine staatlichen Funktionen in die Betrachtung einbezogen werden.

zugleich wird hierdurch die hohe Bedeutung der Verwaltungsreform ersichtlich, die durch die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 eingeleitet und durch das Landesverwaltungsgesetz von 1883 in Verbindung mit dem Zuständigkeitsgesetz vom gleichen Jahre im wesentlichen abgeschlossen wurde.

D. Von der Novemberrevolution des Jahres 1918

bis zur "Machtübernahme" durch den Nationalsozialismus.

I. Die Kommunalverfassung.

1. Allgemeiner Überblick.

Die Weimarer Zeit hat das Kommunal- und damit auch das Kreisverfassungsrecht im großen und ganzen unberührt gelassen. Das erklärt sich nicht etwa daraus, daß man damals die Bedeutung der selbstverwaltenden Gebietskörperschaften unterschätzt hätte. Vielmehr hat es darin seinen Grund, daß die neuen Machthaber im Jahre 1918 ein Kommunalverfassungsrecht vorfanden, das ihren Auffassungen im grundsätzlichen entspricht: gleichsam im Widerspruch zum monarchischen Staate, aber in Übereinstimmung mit der neuen demokratischen Republik war es, wie diese, schon auf liberal-demokratisch-parlamentarischer Grundlage aufgebaut. Lediglich das bisherige Wahlrecht widersprach mit seiner Bevorzugung des Besitzes dem demokratischen Grundsatz von der Gleichberechtigung aller Menschen und damit den Anschauungen des neuen Staates. Dessen Reformbestrebungen konnten sich deshalb im kommunalen Bereiche auf eine Reform des Wahlrechts beschränken. Diese Reform mußte allerdings sehr gründlich sein.

Im besonderen Maße galt dies für das Kreiswahlerrecht, das den größeren ländlichen Grundbesitz ja immer besonders bevorzugt hatte. Der Grundsatz der "Verhältnismäßigkeit von Recht und Leistung" - er hatte, wie wir wissen, den Vätern der Kreisordnung für die Gestaltung des Kreiswahlrechts in dem Sinne als Richtschnur gedient, daß unter Leistung nur die steuerliche Leistung verstanden wurde - wurde verworfen. An seiner Stelle mußten die neuen Grundsätze der weitestgehenden Allgemeinheit und der Gleichheit verwirklicht werden.

Schon unmittelbar nach der Staatsumwälzung - als so wichtig hatte man diesen Gegenstand erkannt - ging man an eine Reform

des Wahlrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände. Den großen politischen Auftakt hierzu bildete der Aufruf der Volksbeauftragten an das Deutsche Volk vom 12. November 1918 (RebL. S. 1303/1304). Es ordnete in seinem Absatz 7 an, daß alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften nach dem gleichen, geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen auf Grund des Verhältnissystems zu vollziehen wären. Diese Vorschrift erläuterte die Reichsregierung in ihrer Bekanntmachung vom 29. Januar 1919 (RebL. S. 123) allerdings dahin, daß unter "öffentlichen Körperschaften lediglich Vertretungen der Staaten und Gemeinden zu verstehen" wären, nicht also, was indirekt hieraus hervorging, auch die Vertretungskörperschaften der Gemeindeverbände. Daher konnte die preußische Verordnung betreffend die Zusammensetzung der Kreistage und einige weitere Änderungen der Kreisordnungen (Kreistagswahlverordnung) vom 18. Februar 1919 noch an dem im üblichen Sinne indirekten Wahlrecht festhalten, indem sie - wenigstens in der Regel - die Kreistagsabgeordneten nicht von den Kreisangehörigen unmittelbar, sondern von den Gemeindevertretungen wählen ließ (§§ 3,4). Wahlberechtigt waren der Wahlverband der Städte und der Wahlverband der Landgemeinden, ¹⁾ der auch die noch nicht eingemeindeten Gutbezirke umfaßte (§ 1). Der Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer verschwand dagegen, wie überhaupt alle Vorrechte aus Besitz und Einkommen beseitigt wurden. Damit war der Grundsatz der Gleichheit durchgeführt. In der Anwendung des Grundsatzes der Allgemeinheit wurde die Wahlbarkeit (passives Wahlrecht) zunächst auf alle mindestens 20 Jahre alten Reichsangehörigen, insbesondere auf die Frauen, ausgedehnt. Im übrigen wurde dieser Grundsatz nur dadurch leicht eingeschränkt, daß die Wahlbarkeit von einem mindestens 6 Monate langen Wohnsitz im Kreise abhängig war (§ 6). Die Allgemeinheit der Wahlbarkeit ohne diese Ein-

1) In Rheinland trat an seine Stelle der Wahlverband der Landbürgermeistereien, in Westfalen der der Amtverbände.

schränkung durchzuführen, also allen mindestens 20 Jahre alten reichsangehörigen Einwohnern ohne Rücksicht auf die Dauer des Wohnsitzes das passive Wahlrecht zu geben, scheute sich die Kreistagswahlverordnung von 1919 noch. Hierbei wirkte wohl die im Kommunalverfassungsrecht geübte alte Unterscheidung zwischen Einwohnern und Bürgern nach, wonach unter den Bürgern nur die dem Kommunalverband durch längeren Wohnsitz enger verbundenen Personen verstanden wurden. In den ausnahmefällen, in denen - in direkter Wahl - die Bevölkerung selbst die Kreistagsabgeordneten zu wählen hatte, galt das Gleiche für die Wahlberechtigung (aktives Wahlrecht, vgl. § 4 Abs. 2).

Die Wahlverordnung von 1919 hatte, wie wir sahen, noch an dem der korporativen Zusammensetzung der weiteren Gemeindeverbände entsprechenden Leitgedanken des Freiherrn von **S t e i n** festgehalten, daß die Kreistage von den Gemeindevertretungen ¹⁾ gewählt werden sollten. Sie hatte diesen Grundsatz sogar noch reiner durchgeführt als die Kreisordnung von 1872, indem sie den Wahlverband der größeren Grundbesitzer ausschied und nur die Wahlverbände der Städte und der Landgemeinden fortbestehen ließ. Auch Artikel 17 Absatz 2 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 verbot diese indirekte Wahlart nicht. Denn hiernach galten die Grundsätze für die Wahlen zu den staatlichen Volksvertretungen - darunter der Grundsatz der direkten Wahl - zwar für die **G e m e i n d e** wahlen, nicht aber für die **G e m e i n d e v e r b a n d s** wahlen. Erst Artikel 74 der **P r e u ß i s c h e n** Verfassung vom 30. November 1920 erweiterte die Verbindlichkeit der für die Wahlen **xx** zu den staatlichen Volksvertretungen geltenden Grundsätze auf die Wahlen zu den Kreistagen. ²⁾ Die Forderung dieses Artikels erfüllte erstmalig das **G e s e t z**

1) Der Provinziallandtag von den Kreistagen der Landkreise und den Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte.

2) Und auch auf die Wahlen zu den Provinziallandtagen.

vom 3. Dezember 1920 betreffend die Wahlen zu den Provinziallandtagen und zu den Kreistagen. Danach waren die Kreistage in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen. Das Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. Oktober 1925, das die Entwicklung des Wahlrechts im Kreise abschloß, lehnte sich eng an das Gesetz vom 3. Dezember 1920 an. 1)

Die Durchführung des im üblichen Sinne verstandenen Grundsatzes der Unmittelbarkeit für die Wahlen zu den Vertretungskollegien der weiteren Gemeindeverbände war praktisch nicht unbedenklich und begrifflich unrichtig. Zunächst einmal sind die korporativen Glieder der weiteren Gemeindeverbände vielleicht mit größerem Rechte als die physischen Mitglieder als unmittelbares Mitgliedselement des weiteren Verbandes anzusprechen. Man müßte also eine richtig verstandene unmittelbare Wahl des Kreistages und des Provinziallandtages mit gleichem oder gar größerem Recht auf die Gemeinden bzw. auf die Kreisverbände übertragen können als auf die physischen Gemeindeverbandsangehörigen. Vor allem aber stand das System der im üblichen Sinne "unmittelbaren" Wahl im Widerspruch zu dem bestehen bleibenden alten Finanzierungssystem, wonach die weiteren Gemeindeverbände die Hauptlast ihres Finanzbedarfs auf die korporativen Verbandsangehörigen in Form der Provinzial- und der Kreisumlage zu verteilen hatten. Denn es ist eine alte Wahrheit, daß derjenige, der dotiert, auch zu bestimmen haben muß.

Den Grundsatz der allgemeinen Wahl führten die Gesetze von 1920 und 1925 zunehmend uneingeschränkt durch.

1) Erwähnt sei noch das Gesetz vom 29. Oktober 1928 über die Fortsetzung der Wahlen zu den Provinziallandtagen (Kommunallandtagen) und den Kreistagen sowie zur Ergänzung des Gesetzes über die Fortsetzung der Gemeindevahlen vom 18. April 1928. Dieses Gesetz änderte jedoch das Kreistagswahlrecht in materieller Beziehung nicht ab.

Eine bestimmte Dauer des Schutzes im Kreise verlangten sie nicht mehr und konnten sie nicht verlangen, weil Artikel 74 der Preussischen Verfassung die Möglichkeit eines solchen Verlangens nur für die Wahlen zu den *Commune- und Kreisvertretungen* offen gelassen hatte. Selbstverständlich verblieb es auch beim Frauenwahlrecht. Nur für die Wählbarkeit wurde, der neueren Entwicklung entsprechend, das Alter auf die Vollendung des 25. Lebensjahres heraufgesetzt (vgl. hierzu §§ 7, 36 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925).

Somit wurde, wie bereits kurz erwähnt, auch das *Verhältniswahlrecht* für die Wahlen zum Landtag eingeführt. An dieser Stelle sei hierüber nur soviel gesagt, daß es durch die Berücksichtigung auch kleiner Minderheiten zur Aufspaltung der Kreisvertretung wesentlich beitrug, wobei es gleichzeitig die Bildung einer tragfähigen Mehrheit erschwerte oder gar unmöglich machte. Hierdurch stärkte es zugleich die Stellung des Kreis Ausschusses und des Landrats entsprechend.

Wie mit dieser neuen Wahlgesetzgebung für die Kreistage und Provinziallandtage vollzogene Abkehr von dem Steinischen Grundgedanken, daß das Vertretungskollegium des höheren Verbandes jeweils von den gleichen Kollegien der dem höheren Verbande eingeordneten niederen Verbände zu wählen sei, und seine Ersetzung durch das allgemeine, gleiche und unmittelbare Verhältniswahlrecht nach dem Muster des Reichs- und Landtagswahlrechts haben sich in der Folgezeit als nachteilig für die Verwaltung des Kreisverbandes - wie übrigens auch für die des Provinzialverbandes - erwiesen. Das reine Partei-system, das die Wahlen zu den Vertretungskollegien der Kreis- und Provinzialverbände schon deshalb ungeeignet, weil es bei der Selbstverwaltung dieser Verbände meist um praktische Verwaltungsfragen und nicht um politisch grundsätzliche Dinge geht, wenn nun die Kreistagsmitglieder, wie es gerade bei dem Verhältniswahlsystem der Fall war, von den Parteibüros ausgesucht wurden, ohne daß der einfache Wähler sie kannte, dem wurde damit zunächst einmal der Vorzug des alten Wahlsystems aufgegeben, nach dem im allgemeinen nur im Dienste der Selbstverwaltung geschulte und bewährte Männer in den Kreistag gewählt wurden. Zum anderen beachteten die

Parteibüros bei ihrer Einstellung auf parteipolitische Gesichtspunkte auch nicht genügend, daß die einzelnen Kreisgebiete des Kreises bei der Zusammensetzung des Kreistags gebührend berücksichtigt wurden. Und auch die gewählten Kreisstagsabgeordneten pflegten sich naturgemäß nicht so sehr als Vertreter der einzelnen Kreisgebiete, denen sie entstammten, zu betrachten, sondern als Vertreter ihrer politischen Partei. So wurde die Parteipolitik in die Kreistage hineingetragen und darüber oft die Kommunalpolitik vergessen. Die in der Bevölkerung bestehenden politischen Gegensätze, die durch die gemeinsamen kommunalen Aufgaben hätten ausgeglichen werden können, kamen dadurch auch in den Kreistagen zur Auswirkung. Gleichzeitige wurde die organische Verknüpfung von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden gelockert und das Vertrauensverhältnis zwischen ihnen gestört, was alles sehr zu ihrer gegenseitigen Befriedung beitrug.

Wenn trotz dieser so nachteiligen Auswirkungen des neuen Wahlrechts die Kreisverwaltung^{CR} durchweg in Ordnung geblieben sind und ihre Verwaltungsaufgaben erfüllt haben, dann war das vor allem das Verdienst der Landräte und der sonstigen in der Kreisinstanz tätigen Berufsbeamten. Aber auch die Kreis Ausschüsse - mit ihrer jahrzehntealten Verwaltungstradition der Parteipolitik ferner und der Verwaltungspraxis näher stehend - haben mit ihrem Können, ihrer Erfahrung und ihrer Einsicht wesentlich hierzu beigetragen.

Die Kreisstagswahlverordnung vom 18. Februar 1919 änderte außer dem Wahlrecht für den Kreistag auch das V o r s c h l a g s r e c h t d e s K r e i s t a g s f ü r d e n L a n d r a t und zwar durch ihren § 12. Alle Beschränkungen des Vorschlagsrechts fielen fort. Die vom Kreistag vorzuschlagenden Kandidaten brauchten nunmehr weder durch Grundbesitz noch durch Wohnsitz dem Kreise anzugehören. Sie mußten nur "geeignet" sein. Die Erläuterung dieses Begriffs fiel aber ebenfalls weg, sodaß man in dieser Beziehung wieder auf die Regelung der Kreisordnung von 1872 in ihrer ursprünglichen Fassung zurückging. Dem Kreistag blieb es also wieder überlassen, darüber zu entscheiden, wen er als geeignet ansehen wollte.

Die Beziehungen zwischen dem Kreis und den korporativen Kreisangehörigen, den eingegliederten Gemeinwesen, erhielten in

der Weimarer Zeit ein neues Regulativ in der den Kreisen verliehenen **K o m p e t e n z - K o m p e t e n z**. Dieser - dem Staatsrecht entlehnte - Wortbegriff ist weder sprachlich schon noch gedanklich klar. Er besitzt nur den einen Vorzug, im Verhältnis zu dem, was er ausdrücken soll, kurz zu sein. Unter der Kompetenz-Kompetenz versteht man die Eigenberechtigung eines höheren gebietkörperschaftlichen Verbandes, eine bestimmte Aufgabe der ihm eingegliederten gebietkörperschaftlichen Verbände zu übernehmen und gleichzeitig diese Verbände von der übernommenen Aufgabe auszuschließen. Innerhalb des kommunalen Verwaltungsbereichs hatte die Einführung der Kompetenz-Kompetenz darin ihren Grund, daß sämtliche selbstverwaltenden Gebietskörperschaften über die Totalität des Wirkungskreises verfügen. Somit besitzen - neben den Gemeinden - auch die Kreisverbände ¹⁾ die Allzuständigkeit. Dieses Prinzip kann zwischen über- und untergeordneten Körperschaften zu unangenehmen Konkurrenzen führen. Die Gefahr solcher Konkurrenzen wurde zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden umso größer, je mehr sich beide infolge des neuen Wahlrechts einander entfremdeten. Sie wurde besonders drohend, wenn die parteipolitische Zusammensetzung des Vertretungskollegiums des höheren Verbandes der des unteren entgegengesetzt war. Um die Möglichkeit einer solchen Konkurrenz zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden auszuschalten - die Möglichkeit also, daß eine Gemeinde ein Aufgabengebiet beibehält, obwohl der Kreis es in seinen Aufgabenbereich aufgenommen hat -, gab das Einführungsgesetz zum Ruhrkommunalgesetz vom 29. Juli 1929 in seinen §§ 43 - 49 den Kreisen - und zwar allen Kreisen, nicht nur denen des Ruhrgebiets - die Kompetenz-Kompetenz. Sie konnten nunmehr also Selbstverwaltungsangelegenheiten der ihnen eingegliederten Verbände aus eigenem Rechte zur ausschließlichen Wahrnehmung an sich ziehen. Von diesem Rechte haben die Kreise bisher aber nur selten Gebrauch gemacht oder - besser gesagt - Gebrauch machen müssen. Das spricht für die starke Autorität, welche die Kreisverwaltungen gegenüber den Gemeindeverwaltungen ²⁾ genießen. Insbesondere gilt dies für

1) § 9 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927.

2) In Westfalen und Rheinland auch gegenüber den Amtsverwaltungen.

das Verhältnis des Landrats - heute auch des Oberkreisdirektors¹⁾ zu den Bürgermeistern und heute auch zu den Gemeindedirektoren. Es spricht aber auch für den nüchtern praktischen Verwaltungsverstand der Beteiligten. Allerdings ist es zu beachten, daß die Kompetenz-Kompetenz allein schon durch ihr Vorhandensein wirkte.

Von allgemeiner Bedeutung ist schließlich noch, daß durch die preussische Verordnung zur Vereinfachung und Verbildigung der Verwaltung vom 3. September 1932 (Verwaltungsvereinfachungsverordnung) der **O b e r p r ä s i d e n t**, der bis dahin nach § 177 Abs. 1 der Kreisordnung Kreisaufsichtsbehörde zweiter Instanz gewesen war, dieser Aufgabe entkleidet wurde (§ 1 Abs. 2, § 23 Abs. 1). Seitdem waren nur noch der Regierungspräsident und der Innenminister Aufsichtsbehörden, wobei zu beachten ist, daß auch der Innenminister nicht eigentliche Aufsichtsbehörde - nicht Aufsichtsbehörde im engeren Sinne - und insbesondere nicht formelle Beschwerdeinstanz war.

2. Die einzelnen Änderungen.

a) in den Grundlagen der Kreisverfassung.

Die zweite Hälfte der 200 Jahre unseres Jahrhunderts war gekennzeichnet durch zahlreiche kommunale Eingliederungen und Zusammenschlüsse und - dementsprechend - durch den Erlaß zahlreicher Ein- und Umgemeindungsgesetze. Allgemeine Bestimmungen über diesen Gegenstand enthielt das **G e s e t z** über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. **D e z e m b e r** 1927. Dieses Gesetz berührte in § 1 auch das Kreisverfassungsrecht. Nach seinem Abs. 1 Ziffer 1 bedurften Veränderungen der Grenzen einer Stadt- oder Landgemeinde der **g e s e t z l i c h e n** Form, wenn durch sie die Grenzen eines Stadt- oder Landkreises verändert wurden oder wenn eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebietes die für das Ausscheiden aus dem Kreise vorgeschriebene Einwohnerzahl erreichte. Damit trat neben die Bestimmung der Kreisordnung, die für unmittelbare Veränderungen der Kreisgrenzen die Form des Gesetzes erforderte, die Bestimmung, daß auch die **m i t t e l-**

1) In Westfalen und Rheinland auch zu den Amtsbürgermeistern, heute auch zu den Amtsdirektoren

baren Änderungen dieser Art - also solche, die durch Veränderungen von Gemeindegrenzen hervorgerufen wurden - dieser Form bedurften. Durch die hiermit verbundene Einbeziehung des preussischen Landtages auch bei mittelbaren Kreisgebietsänderungen sollten die Landkreise gefestigt werden. Eine gute Absicht - doch wurde sie dadurch stark beeinträchtigt, daß nunmehr die wichtige kommunalpolitische Frage der Kreisabgrenzung restlos "in den Strudel der Parteipolitik gezogen" wurde.

Auf der Linie des Strebens nach Konsolidierung der Landkreise und der stärkeren Entwicklung einer Kreissolidarität liegt auch der § 50 des Einführungsgesetzes zum Rührungsgemeindungs-gesetz vom 29. Juni 1929, der den § 4 der Kreisordnung aufhob. Das bedeutete, daß nun nicht mehr jede Stadt, die eine Einwohnerzahl von 25.000 ¹⁾ erreichte, einen Rechtsanspruch auf "Auskreierung" hatte. Nun war nur noch - entsprechend dem Grundsatz, den § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 für die Änderung von Gemeindegrenzen aufgestellt hatte - maßgebend, ob das "Öffentliche Wohl" das Ausscheiden der Stadt aus dem Kreisverbände erforderte. Der Landrat war es aber, der hierüber zu entscheiden hatte. Dadurch wurde bei dessen hauptsächlich parteipolitischer Orientierung die Beachtung dieses Gesichtspunktes im konkreten Falle allerdings oft recht zweifelhaft.

Das Einführungsgesetz zum Rührungsgemeindungs-gesetz hat, wie bereits erwähnt, den Kreisen in seinen heute noch gültigen §§ 43 - 49 ferner die Kompetenz-Kompetenz gegeben, also das Recht, eine bestimmte Selbstverwaltungsaufgabe ihrer kreisangehörigen Gemeinwesen zu übernehmen und diese Gemeinwesen gleichzeitig von ihr auszuschließen. Auch hierdurch sollte die verwaltungspolitische Lage der Landkreise gestärkt werden. Gemeinwesen im Sinne des § 43 Abs. 1 sind die kreisangehörigen Gebietskörperschaften, also Städte, Landgemeinden und Ämter ²⁾ sowie die ganz oder teilweise aus solchen bestehenden Zweckverbände. Ausgenommen von der Kompetenz-Kompetenz sind die

1) In Westfalen von 30.000, im Rheinland von 40.000.

2) Seit dem Gesetz vom 27. Dezember 1927 (§ 2) heißen sowohl die westfälischen Ämter als auch die rheinischen Landbürgermeistereien "Ämter".

Sparskassenangelegenheiten und die Angelegenheiten der allgemeinbildenden Schulen (§ 43 Abs. 2). Voraussetzung für die Übernahme in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises ist aber, daß diese Übernahme für eine einheitliche Versorgung des Gebiets im Interesse des öffentlichen Wohls oder für eine wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung der Angelegenheiten erforderlich ist (§ 43 Abs. 1)-.

Der die Übernahme aussprechende Beschluß des Kreises - ursprünglich vom Kreistag, dann vom Kreisausschuß, dann vom Landrat und heute vom Kreistag zu fassen ¹⁾ - ist öffentlich bekannt zu machen. Gegen den Beschluß konnten die betroffenen kreisangehörigen Gemeinwesen binnen zwei Wochen Einspruch bei einer Schiedsstelle einlegen. Der Einspruch konnte nur darauf gestützt werden, daß die geschilderten gesetzlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Angelegenheiten in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises nicht erfüllt seien, oder daß die vorgeschriebene Verhandlung mit dem betreffenden Gemeinwesen nicht stattgefunden habe, oder daß schließlich das Gemeinwesen in der Lage sei, dem Bedürfnisse seiner Einwohner durch bestehende oder neue eigene Einrichtungen zu genügen (vgl. § 44).

Die Schiedsstelle bestand aus dem Oberpräsidenten oder seinem gesetzlichen Vertreter als Vorsitzendem und vier Beisitzern. Diese Beisitzer wurden vom Oberpräsidenten aus dem Kreise von Vertretern der betroffenen Gemeinwesen ernannt (§ 45) ²⁾. Nachdem die Oberpräsidenten nach 1945 im Zuge der Neubildung der Länder weggefallen sind und die anschließend erlassenen Gesetze und Verordnungen nichts über die Schiedsstellen enthalten, bestehen sie seither nicht mehr.

Wenn auch diese Schiedsstellen praktisch keine Bedeutung gewonnen haben, so sind sie vom historisch-politischen Standpunkte aus interessant. In ihnen wird deutlich, daß man die durch das Miteintragen der Parteipolitik in die Kommunalver-

1) Hierüber ist weiter unten zu sprechen.

2) Das ursprünglich hierfür vorgesehene Vorschlagsrecht der provinziellen Spitzenverbände der Landkreise, der kreisangehörigen Städte und der Landgemeinden ist durch Art. II des Gesetzes vom 4. Oktober 1933 über die Regelung verschiedener Punkte des Staatsaufsichterechts beseitigt worden.

verwaltung verursachte Entfremdung zwischen weiteren Gemeindeverbänden und den ihnen eingegliederten Gemeinwesen erkannt hatte und bestrebt war, wenigstens an dieser Stelle die Parteipolitik fernzuhalten und sachliche Verwaltungsüberlegungen entscheiden zu lassen.

Noch ein kurzes Wort sei der Entwicklung der Deckung des Finanzbedarfs der Landkreise in der Zeit nach dem ersten Weltkriege gewidmet. In dieser Zeit wuchsen die Aufgaben der Kreise, vor allem ihre Fürworgeaufgaben, beträchtlich an. Dafür waren erhöhte finanzielle Mittel erforderlich. Deshalb erweiterte zunächst die Novelle zum Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 20. August 1921 das Recht des Kreises, indirekte Steuern zu erheben. Dieses Recht stand den Kreisen nunmehr ohne Einschränkung zu (vgl. den § 6 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes in der Fassung der Novelle vom 26. August 1921). In Zuge der Neuordnung des gesamten Steuerwesens im Deutschen Reich erhielten dann die Kreise durch das Preußische Ausführungsgesetz, Fassung vom 5. Mai 1926, zum Finanzausgleichsgesetz Überweisung aus den großen Reichsteuern - Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer-sowie aus der Hauszinssteuer zugesprochen.

b) Die einzelnen Änderungen in Bezug auf die Organe des Kreises.

aa) Der Kreistag.

Mit der Einführung des allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Verhältniswahlrechts zum Kreistag, das - wie wir wissen - dem Wahlrecht zum Stadtparlament nachgebildet war, wurde auch - an Stelle der bisher gültig gewesenen Wahlperiode von 6 Jahren - die staatliche Wahlperiode von 4 Jahren für den Kreistag eingeführt (§ 33 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Diese galt nunmehr sowohl für Reichstag und Landtag wie auch für sämtliche Kommunalparlamente.

Auch die Stellung der Kreistagsabgeordneten wurde durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift (§ 33 in Verbindung mit § 4 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925) nach dem Muster der staatlichen Parlamente bestimmt: sie sollten, ohne an Verpflichtungen, durch welche die Freiheit der Abstimmung beschränkt wird, gebunden zu sein, "nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das gemeine Wohl bestimmten Überzeugung" stimmen. Nur daß dieser schöne Grundsatz in der Praxis vielfach durch die Par-

teigebundenheit der Abgeordneten, den "Fraktionszwang", oft in Frage gestellt wurde.

Wahlberechtigung und Wählbarkeit bestimmten sich gleichfalls nach staatlichem Vorbild. Alle über 20 Jahre alten reichsdeutschen Männer und Frauen, die ihren Wohnsitz im Gebiete des Kreises hatten, waren wahlberechtigt und nach Vollendung des 25. Lebensjahres auch wählbar (§ 36 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Jeder Wähler hatte eine Stimme (§ 40 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Die Wahl war unmittelbar und geheim (§ 40 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Damit war, wie es Artikel 74 Satz 1 der Preussischen Verfassung vom 30. Oktober 1920 in Verbindung mit Artikel 17 Abs. 1 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung verlangte, die allgemeine - und zwar die allgemeinste, die man sich denken kann -, die gleiche, die vom Standpunkt der physischen Kreisangehörigen aus - unmittelbare und die geheime Wahl zum Kreistag gegeben.

Die Durchführung der von den gleichen Verfassungsbestimmungen erforderten Verhältniswahl erfolgte nach der sogenannten Hare-Schepchen Methode. Gewählt wurde demgemäß auf Grund von Kreiswahlvorschlägen (§ 37 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Zur Ermittlung des Wahlergebnisses war zunächst die Gesamtzahl der im Kreise abgegebenen gültigen Stimmen durch die Gesamtzahl der Kreistagsmitglieder zu teilen. Das Ergebnis bildete die Verteilungszahl. Jedem Kreiswahlvorschlag wurden alsdann so viele Sitze zugeteilt, als sich die Zahl der für ihn abgegebenen Stimmen durch die Verteilungszahl voll teilen ließ. (vgl. § 38 Satz 1 und Satz 2 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Bei diesem Kreistagswahlrecht blieb es, bis durch den Nationalsozialismus die Wahlen zum Kreistag überhaupt beseitigt wurden.

bb) Der Kreisausschuß.

Die eben geschilderte Neuregelung des Wahlrechts hat sich auch auf die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Kreisausschusses ausgewirkt. Zunächst wurde auch ihre Wahl- und Amtsperiode von 6 Jahren auf 4 Jahre verkürzt. Dies geschah durch die

Bestimmung, daß die von Kreistag vorzunehmenden Wahlen auf die Dauer der Wahlzeit des wählenden Kreistags erfolgten und Neuwahlen nach Zusammentritt jedes neugewählten Kreistags zu geschehen hatten (§ 42 in Verbindung mit § 31 Satz 1 und Satz 2 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Hierin lag - neben der Verkürzung der Wahl- und Amtszeit - eine Systemänderung. Aus der f e s t e n Amtszeit der ehrenamtlichen Kreisausschussmitglieder wurde eine von der Lebensdauer des Kreistags a b h ä n g i g e Amtszeit. Wurde dessen Lebensdauer durch Kreistagsauflösung verkürzt, so hatte dies - im Gegensatz zu früher - also auch eine Verkürzung der Amtszeit der Kreisausschussmitglieder zur Folge.

Für die Wählbarkeit zum Kreisausschuß galten die gleichen Vorschriften wie für die Wählbarkeit zum Kreistage (vgl. § 1 in Verbindung mit den §§ 36, 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). In den Kreisausschuß konnten mithin nunmehr alle im Gebiete des Kreises wohnenden Reichsdeutschen - auch Frauen -, die das 25. Lebensjahr vollendet hatten, gewählt werden. Und auch hierfür waren, wenn die Wahl nicht - bei Einstimmigkeit - durch Zuruf erfolgte, die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Verhältniswahl vorgeschrieben. Nur daß für die Durchführung der Verhältniswahl an die Stelle der Haremschen die sogenannte B' Hondtsche Methode trat. (vgl. § 42 in Verbindung mit § 23 ff. des Gesetzes vom 7. Oktober 1925). Danach waren die Sitze auf die Wahlvorschläge nach der Reihenfolge der Höchstzahlen zu verteilen, die sich durch Vollrechnung, Halbteilung, Drittelung, Viertelung usw. der auf die Wahlvorschläge entfallenden Stimmzahlen ergeben.

Alles in allem: der Kreisausschuß wurde hinsichtlich seines Leinselements in stärkerem Maße als bisher vom Kreistag abhängig. Wiedieser, hätte er hierdurch also ebenfalls stärker parteimäßig politisiert werden müssen. In vollem Umfange ist dies jedoch nicht geschehen. Die Vielfalt und die Wichtigkeit der Aufgaben des Kreisausschusses sowie die von diesem zu tragende Verantwortung beten ein wesentliches Gegengewicht. So sind die Kreisausschüsse trotz allem in stärkerem Maße arbeitsfähig geblieben als die Kreisparlamente, ja, als die Parlamente überhaupt.

Was endlich die Zuständigkeiten des Kreisausschusses angeht, so wirkte sich, soweit sie das Haushalts- Finanz- und Steuerwesen des Kreisverbandes betrafen, in dem zur Besprechung stehenden Zeitraum die preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 in interessanter und charakteristischer Weise auf sie aus. Diese Verordnung war in doppelter Weise ein Kind der Not: einmal wurde sie durch die Wirtschaftskrise, zum anderen durch die parlamentarische Krise der damaligen Zeit verursacht. Um aus beiden auch nur einigermaßen herauszukommen, sah man keinen anderen Ausweg, als in dementscheidend wichtigen Sektor der Haushalts- und Finanzführung des Kreises die Stellung des Kreisausschusses gegenüber dem Kreistag- ebenso wie die des Vorsitzenden des Kreisausschusses gegenüber dem Kreisaußschuß, wie wir weiter unten sehen werden - erheblich²⁴ verstärken. Das geschah dadurch, daß dem Kreisaußschuß als Kreis v o r s t a n d gegenüber dem Kreistag als Vertretungskörperschaft des Kreises zwei neue Befugnisse eingeräumt wurden: Gegen Beschlüsse des Kreistages, die den Ausgleich des Haushaltsplanes gefährdeten, wurde dem Kreisaußschuß ein W i d e r s p r u c h r e c h t mit vernichtender Wirkung gegeben, und bei Verzögerung des Haushaltsbeschlusses durch den Kreistag erhielt der Kreisaußschuß sogar ein selbständiges E r s a t z b e s c h l u ß r e c h t (vgl. §§ 4 Abs. 2, 5 Abs. 1 der Verordnung vom 2. November 1932).

cc) Der Landrat.

Auf das Vorschlagsrecht des Kreistages für die Neubesetzung der Dienststelle des Landrats, wie es durch die Kreistagswahlordnung vom 18. Februar 1913 neu geregelt wurde, ist bereits im "Allgemeinen Überblick" (S. 52) eingegangen worden. Das dort Ausgeführte mag hierüber genügen.

Die Änderungen, welche in der Zeit von 1913 bis zum 30. Januar 1933 die Rechtsstellung des Landrats innerhalb des kreiskomunalen Bereichs betroffen haben, gehören sämtlich dem Jahre 1932 an. Sie stehen schon unter dem Schatten des näherrückenden Nationalsozialismus.

Durch die preußische Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 3. September 1932 (Verwaltungsvereinfachung

verordnung) wurde die Vertretung des Landrats neu geordnet (§ 14). Man unterschied, wie bisher, die Fälle kurzer und längerer Behinderung. Auch war die Vertretung in staatlichen Angelegenheiten und in Angelegenheiten der Kommunalverwaltung teilweise verschieden geregelt. Diese Vertretungsregelung war bis in das Jahr 1946 in Kraft. Sie soll im Abschnitt "Das Kreisverfassungsrecht unter der Herrschaft des Nationalsozialismus" eingehender behandelt werden.¹⁾

Vor allem aber wirkten sich die schon beim "Kreisausschuß" (S. 60) besprochenen, durch die Gemeindefinanzverordnung bewirkten Zuständigkeitsänderungen auch zugunsten des Landrats aus. Die gleichen Befugnisse, die diese Verordnung dem Kreisausschuß im Verhältnis zum Kreistage zuschrieb, erhielt nämlich der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses diesem gegenüber eingeräumt, also das Widerspruchsrecht und das Ersatzbeschlussrecht. Das letztere griff Platz, wenn der Kreisausschuß, nachdem der Kreistag sein Recht, den Kreishaushaltsplan festzustellen, schon zugunsten des Kreisausschusses verwirkt hatte, diesen Haushaltsplan ebenfalls nicht verabschiedete (§§ 2 Abs. 2, 4 Abs. 3, 5 Abs. 2 der Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932). Eine zweimalige Höherwälzung besonders wichtiger Entscheidungen also, ein klarer Revolutiveffekt. Damit wurde, letztlich gesehen, auf diesem entscheidend bedeutungsvollen Sektor schon jetzt - vor 1933! - das nationalsozialistische Führerprinzip in die Kreisverfassung eingeführt.

c) Die einzelnen Änderungen in der Aufsicht des Staates.

Auch zu Änderungen der Aufsicht des Staates über den Kreisverband kam es in der Weimarer Zeit nur in ihrem letzten Jahre. Die gleichen Gründe, die zur Stärkung der Autorität innerhalb des Kreisorganismus nötigten, führten eben auch zur Stärkung der - von außen auf den Kreisverband einwirkenden - Staatsautorität dem Kreise gegenüber.

Die Verwaltungsvereinfachungsverordnung vom 3. September 1932 begann damit, den Oberpräsidenten von den zahlreichen Einzelaufgaben einer staatlichen Mittelbehörde, die ihm im Laufe der Jahrzehnte mehr und mehr zugewiesen worden waren, zu befreien und ihn wieder in seine ursprüngliche Stellung, die Stellung eines

1) S. 80 - 82

ständigen Kommissars der Staatsregierung in der Provinz, zurückzuführen. So nennt ihm die Verwaltungsvereinfachungsverordnung auch keine Eigenschaft als - zweitinstanzliche - Kreisaufsichtsbehörde. Dies geschah zwar nicht ausdrücklich. Es war aber daraus zu ersehen, daß in ihrem § 1 Abs. 2, der die des Oberpräsidenten verbleibenden Einslaufgaben aufzählte, die Kreisaufsicht nicht mehr genannt war. Ferner ging es aus § 73 Abs. 1 der Verwaltungsvereinfachungsverordnung hervor, wonach das Rechtsmittel der Beschwerde an den Oberpräsidenten ganz allgemein wegfiel, und damit auch die Beschwerde, die dem Kreisverbände bisher nach § 177 Abs. 2 der Kreisordnung gegen Aufsichtsverfügungen des Regierungspräsidenten gegeben war ¹⁾. Damit stand dem Kreise nur noch e i n e eigentliche - formelle - Staatsaufsichtsinstanz - der Regierungspräsident - ²⁾ gegenüber, wenn auch der Innenminister - als allgemeiner Kommunalminister - Aufsichtsbehörde im weiteren Sinne blieb.

Ferner schaltete die Gemeindefinanz~~XXXX~~verordnung vom 2. November 1932 die Staatsaufsicht stärker als bisher in das gesamte Finanzwesen, insbesondere in das Haushalts- und Rechnungswesen, der Gemeinden und Gemeindeverbände und damit auch der Kreise ein. Wie das in einzelnen geschah, braucht nicht mehr erörtert zu werden, da die Einzelheiten durch die spätere Entwicklung überholt sind. Hinzuweisen ist aber nochmals darauf, daß die stärkere Betonung der Staatsautorität durch diese Verordnung gerade auf dem Gebiete der Kommunalfinzen erfolgte und damit auf dem Gebiete, auf dem sich Unordnung am stärksten zu rächen pflegt. Die Gemeindefinanzverordnung ist schon im folgenden Jahre - am 15. Dezember 1933 - durch das preußische Gemeindefinanz g e s e t z ersetzt worden.

II. Die staatliche Behördenorganisation.

1. D e r L a n d r a t a l s S t a a t s b e h ö r d e .

Auch in der Weimarer Zeit blieb der Landrat das Organ der

1) Vgl. Elleringmann, Verfassung, S. 26.

2) Vgl. Elleringmann, -Neuhaus in Festschrift, Ann. 90 u. 92 zu § 177 KRO.

Landratsregierung, das die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung in der Kreisstufe zu führen hatte. Doch mußte das Recht des Landrats zur Ernennung des Landrats, das bis zur Novemberrevolution von 1918 der König innegehabt hatte, nach der Beseitigung der Monarchie auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt werden. Das geschah durch die Kreistagswahlverordnung vom 13. Februar 1919, die das Ernennungsrecht dem preussischen Staatsministerium übertrug (§ 12). Später wurden auch die Rechtsnormen erneuert, auf denen die Stellung des Landrats beruhte. An die Stelle des § 36 Abs. 1 des Landesverwaltungs-gesetzes und des § 76 der Kreisordnung trat nämlich der § 12 Abs. 1 der Verwaltungsvereinfachungsverordnung vom 3. September 1932. Vor allem versuchte die Verwaltungsvereinfachungsverordnung das Problem des Verhältnisses des Landrats zu den - immer zahlreicher gewordenen - Kreis e i n z e l b e h ö r d e n zu lösen. Dies geschah durch folgende Maßnahmen: Zunächst wurde dem Landrat die ausdrückliche Aufgabe übertragen, darüber zu wachen, daß die Geschäftsführung der Kreiseinzelbehörden nicht mit den Interessen der allgemeinen Landesverwaltung in Widerspruch geriet (§ 12 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsvereinfachungsverordnung). Zu diesem Zweck wurde es den Vorstehern der Kreiseinzelbehörden zur Pflicht gemacht, sich mit dem Landrat in ständiger Fühlung zu halten und nach näherer Anweisung des Regierungspräsidenten Verfügungen und Berichte durch die Hand des Landrats zu leiten oder ihm zur Kenntnis zu bringen (§ 12 Abs. 2 Satz 2 und 3). Darüber hinaus erhielt der Landrat eine Art von Vetorecht mit suspensiver Wirkung gegen solche Maßnahmen der Kreiseinzelbehörden eingeklagt, die er für nicht vereinbar mit den Interessen der allgemeinen Landesverwaltung hielt. Er hatte hierbei grundsätzlich die Entscheidung des Regierungspräsidenten einzuholen und nur bei Gefahr im Verzuge das Recht, einstweilige Anordnungen selbst zu treffen (vgl. § 12 Abs. 3 der Verwaltungsvereinfachungsverordnung). Somit wurde die Stellung des Landrats ähnlich so ausgestaltet wie die Stellung des Oberpräsidenten durch § 1 Abs. 1 der gleichen Verordnung. Die Reichräter wurden der regelrechten Aufsicht des Landrats unterstellt (§ 12 Abs. 4). Um ein besonders enges Zusammenarbeiten des Landrats mit einzelnen Kreiseinzelbehörden zu ermöglichen, wurde die Bildung von Kreisrätern ins-

ungeeignet, die aus dem Landrat und jeweils dem Vorsteher einer bestimmten Kreiseinzelbehörde bestehen sollten. Die beiden Mitglieder des Kreisrates sollten grundsätzlich gemeinsam und im Einvernehmen entscheiden. Ließ sich ein solches Einvernehmen nicht erzielen, so war die Angelegenheit dem Regierungspräsidenten zur Entscheidung zu unterbreiten oder - bei Gefahr im Verzuge - vom Landrat vorläufig selbst zu entscheiden (vgl. § 13 der Verwaltungsvereinfachungsverordnung). Ein Versuch mit unzulässigen Mitteln? Er mußte scheitern und ist gescheitert.

Auf polizeiliches Gebiet erhielt die sachlich unverändert bleibende Stellung des Landrats ebenfalls eine gesetzliche Neufassung. Dies geschah durch das preussische Polizeiverwaltungs-gesetz vom 1. Juni 1931. § 3 Abs. 1 erklärte den Landrat, soweit nicht städtische (Spezial-) Polizeibehörden vorhanden waren, zur (Land-) Kreispolizeibehörde, § 9 Buchstabe c) zur Polizeiaufsichtsbehörde über die gesamte Ortspolizei im Landkreis.

Endlich begann die Verwaltungsvereinfachungsverordnung vom 3. September 1932 auch damit, daß unglückliche Zusammenklaffen von Polizei- und Kommunal-aufsicht gegenüber kreisangehörigen Städten zu beseitigen, insofern diese, soweit ihre Einwohnerzahl nicht über 10.000 hinaus ging, der Kommunal-aufsicht des Landrats in seiner Eigenschaft als Vorsitzenden des Kreis-ausschusses unterstellte (§ 16 Satz 1).

2. D e r K r e i s a u s s c h u ß a l s S t a a t s b e - h ö r d e.

Stellung und Aufgaben des Kreis-ausschusses als Beschlußbehörde und als Verwaltungsgericht blieben in der Zeit von 1918 bis 1933 in allen wesentlichen Punkten unverändert. Das nimmt auch nicht Wunder. War doch, wie wir wissen, sowohl das Beschluß- als auch das Verwaltungsetreitverfahren erst in der vorhergehenden Periode - und zwar aufgrund des damals herrschenden liberalen Verwaltungsgedankens und nach demokratischen Grundsätzen - ausgestaltet und, vor allem durch das Landesverwaltungs-gesetz von 1893, befriedigend geregelt worden. Für den Weimarer Staat in seiner ausgesprochenen

ohen liberal-demokratischen Grundauffassung bestand keine Veranlassung, hieran etwas Wesentliches zu ändern.

Änderungen der Zuständigkeiten gab es selbstverständlich ebenfalls in dieser Zeit. So führte die Unterstellung der kreisangehörigen Städte bis zu 10.000 Einwohnern unter die Kommunalaufsicht des Landrats dazu, daß die aus dem Bereiche dieser Städte stammenden Beschlusssachen und Verwaltungstreitverfahren im ersten Rechtszuge vom Bezirksausschuß an den Kreisausschuß gelangten, wodurch die Kompetenzen des Kreisausschusses also verkehrt wurden (vgl. §§ 10, 24 Abs. 2 der Verwaltungsvereinfachungsverordnung). In anderer Beziehung dagegen trat eine Kompetenzverminderung ein. Die Entscheidung über die Verwaltungsklagen gegen Polizeiverfügungen der Ortspolizeibehörden im Landkreise wurde nämlich dem Kreisausschuß genommen. Das Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 gab gegen sie die Beschwerde an den Landrat und - gegen dessen abweisenden Beschwerdebescheid - die Klage an den Bezirksausschuß (§ 47 Abs. 1 zu a), § 49).

B. Das Kreisverfassungsrecht unter der Herrschaft des Nationalsozialismus.

I. Die Kommunalverfassung.

1. Allgemeiner Überblick.

Unter der nationalsozialistischen Regierung ist das preußische Kreisverfassungsrecht grundlegend umgestaltet worden. Die Umgestaltung bestand in der Beseitigung des demokratisch-parlamentarischen Systems und seiner Ersetzung durch die nationalsozialistische Führerverfassung. Es liegt auf der Hand, daß es mit in dem nunmehr zu betrachtenden Entwicklungabschnitt des Kreisverfassungsrechts auf eine völlig neue Grundlage gestellt wurde. Die historische Betrachtung dieses Abschnittes wird zeigen, wie die nationalsozialistische Gesetzgebung planmäßig und konsequent darauf hinauslief, die Selbstverwaltung des Kreises aufzuheben und schließlich aufzuheben.

Diese Zielsetzung in der Kreiskommunal- wie allgemein in der Kommunalgesetzgebung entspricht den allgemeinen Zentralisierungstendenzen des nationalsozialistischen Staates.

auf der gleichen Linie liegt auch die weiter unten ¹⁾ aufzu-

1) S. 90 / 91

zeitliche Ausschaltung des Laienelements aus der Zentralstelle der Kreisverwaltung. Die allgemeine Tendenz der nationalsozialistischen Regierung war eben, alle Ämter der Verwaltung - der Kommunal- wie der Staatsverwaltung - straff in der Zentrale zusammenzufassen. Dadurch mag die Verwaltung in mancher Hinsicht schlagkräftiger geworden sein und in vielen Fällen ein schnelleres Arbeitstempo gewonnen haben. Doch sind auf der anderen Seite die Fehler und Gefahren eines solchen Verwaltungssystems unverkennbar. Erstens besteht dabei, wie die geschichtliche Erfahrung zeigt, die Gefahr, daß die Verwaltung allmählich in volksfremdem Bürokratismus erstarbt. Zweitens gab dieses System dem Staate die Möglichkeit, seine Pläne auch dann bis in die kleinsten Gemeinde hinein durchzusetzen, wenn diese Pläne dem Willen des Volkes widersprachen, zumal, wenn die Zentralregierung, wie es im nationalsozialistischen Staat ja tatsächlich der Fall war, nicht parlamentarisch kontrolliert ist. Solange kommunale Vertretungskörperchaften und die Kollegien der staatlichen Selbstverwaltung - und wenn sie auch noch so gleichgeschaltet waren - Entscheidungsbefugnisse hatten, mußte der Staat von dorthin Widerstände befürchten. Darum vor allem mußte die Selbstverwaltung, die kommunale wie auch die staatliche, beseitigt werden.

Der nationalsozialistische Staat hat die Kreisordnung von 1872 allerdings formell nicht aufgehoben. Mit manchen Verordnungen - vor allem denen, welche in der ersten, von den Grundlagen der Kreisverfassung handelnden Titel geregelt sind (Umfang und Begrenzung der Kreise, Kreisangehörige, Kreisstatuten und Reglemente) - hat die alte Kreisordnung infolgedessen auch noch die Jahre der nationalsozialistischen Herrschaft überdauert. Von den Normen, welche die eigentliche Organisation der Kreisverfassung, also das demokratisch-parlamentarische System, betreffen, ist jedoch kaum eine bestehen geblieben. So entstand ein schwer zu übersehendes Gemisch aus altem und neuem Recht.

Die Entwicklung von der demokratisch-parlamentarischen Kreisverfassung zur Führerverfassung der Kreise ist in Stappen erfolgt. Diese Stappen werden durch zwei landesrechtliche und ein Zeichen der inzwischen vollzogenen Entwicklung des Reiches

zum Einheitsstaat - durch zwei reichsrechtliche Normen gekennzeichnet.

Die landesrechtlichen Normen bestehen in dem Gesetz über die Übertragung von Zuständigkeiten der Provinzial- (Komunal-) Landtage, der Verbandsversammlung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk und der Kreistage auf den Provinzial (Landes-) Ausschüsse, den Verbandsausschuß und die Kreis- Ausschüsse vom 17. Juli 1933 ("Übertragungsgesetz") ¹⁾ sowie in dem Gesetz über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände vom 15. Dezember 1933 ("Gemeindefinanzgesetz") ²⁾.

Die letzten Stappen der Entwicklung werden durch die Verordnung des Ministerrates für die Reichsverteidigung über die Aufhebung von Beschlussszuständigkeiten und Anhörungsrechten von Vertretungskörperschaften und kollegialen Behörden in der Kreisinstanz vom 26. September 1939 ³⁾ und durch die Anordnung der gleichen Stelle über die Verwaltungsführung in den Landkreisen vom 28. Dezember 1939 ⁴⁾ gebildet.

Nachlich hat die Entwicklung folgenden Weg genommen: Am 12. März 1933 waren - in der ersten und gleichzeitig letzten Kreistagswahl unter dem Nationalsozialismus - auf der Grundlage des damals herrschenden Wahlrechts die preußischen Kreistage neu gewählt worden. Diese wählten, wie immer, alsbald die 6 ehrenamtlichen Mitglieder der Kreisausschüsse. Die Tätigkeit der Kreistage dauerte jedoch nicht lange an. Das Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933 nahm ihnen alle ihre Zuständigkeiten und dazu noch jede Möglichkeit zusammenzutreten. Dadurch wurden die Kreistage zu bloßen "Scheingebilden". Als solche haben sie noch während der normalen Wahlperiode, also 4 Jahre hindurch, weiter bestanden, um am 12. März 1937 mit Ablauf dieser Wahlperiode auch rechtlich zu verschwinden. ⁵⁾ Der 1933 gewählte Kreisausschuß bestand dagegen, wenn auch möglicherweise mit Lücken, auf Grund des Reichsgesetzes über die Amtszeit der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper vom 9. März 1937 noch bis in die Zeit der Militärregierungen hinein.

1) RG. S. 257.

2) RG. S. 542.

3) RGBl. I S. 1981.

4) RGBl. I 1940 S. 45.

5) Vgl. Elleringmann, Verfassung, S. 12.

Die Funktionen des Kreistages wurden durch das Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933 auf den Kreisrat überführt. Dieser führte dadurch - wenigstens formalrechtlich - eine erhebliche Verstärkung seiner Stellung, weil er nunmehr nicht *nur* der Kreisrat, sondern das ausführende Organ (alter Funktionskreis), sondern auch die einzige Vertretungskörperschaft des Kreises das oberste Beschlussorgan (neuer Funktionskreis) darstellte. Es ist jedoch keine Frage, daß diese Verstärkung seiner Stellung unter dem Druck der neuen Verfassungs- und Verwaltungsideen tatsächlich in erster Linie dem Landrat als Vorsitzenden des Kreisratsschusses angefließen ist. Immer schon der Führer des Kreisverbandes, vermochte er diese Führerstellung nunmehr noch weiter auszubauen.

Die schon hierdurch erreichte tatsächliche Führerstellung des Landrats legte das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 für die wesentlichsten Gebiete der Kreisverwaltung auch normenmäßig fest, indem es die wichtigsten Funktionen in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kreisverbandes auf den Landrat allein übertrug. Vor allem erhielt er durch dieses Gesetz die Aufgabe, den Haushaltsplan für den Kreisverband von sich aus aufzustellen (§ 6, 143 Abs. 2). Auch der Kreisrat wurde also bei dieser allerwesentlichsten Beschlussfunktion als Beschlussorgan ausgeschaltet. Wohl aber behielt er das Recht, vor der Feststellung des Kreisverbandes Haushaltsplans durch den Landrat angehört zu werden (§ 5, 143 Abs. 5). Für die Aufgabe der Haushaltsplanfeststellung wurde durch das Gemeindefinanzgesetz mithin die "Führer- und Ratensverwaltung" verpflichtet. Außerdem wurde durch die §§ 44 ff. in Verbindung mit § 143 Abs. 2 des Gemeindefinanzgesetzes auch die Aufgabe auf den Landrat allein übertragen, den Kreisverband bei seiner Teilnahme am bürgerlichen Rechtsverkehr zu vertreten, nur daß zur Verpflichtungsübernahme die Mitwirkung eines zweiten Besatzen - wenn auch in der abgeschwächten Form der Mitteilung eines bloßen Nichtvermerks - vorgeschrieben war (§ 45). Auch dies bedeutete eine Ausschaltung des Kreisratsschusses, da ja der Landrat bis dahin jegliche Außenvertretung des Kreisverbandes als Vorsitzender des Kreisratsschusses - mithin auch unter dessen Namen - und bei Verpflichtungsübernahmen und Vollmächtserteilungen unter Mitzuziehung von zwei Ausschussmitgliedern vorzunehmen hatte (§ 137 Abs. 2 und 3 der Kreisordnung).

In dieser Verfassungszustand verharrten die preussischen Landkreise bis zum Bruch des zweiten Reiches. Bis dahin blieb diese der Kreisrat - von der erwählten zu nennen (Kreisrat - Kreisvorstand und Kreisparlament. Bis dahin wirkten mithin auch starke, aus dem Kreisvolk durch wählten hervorgegangene (Landkreise, wenn auch von Kreis tag langjährig, auf dem Wege über den Kreisrat auf der herrschende Kreisverfassungsform ein. Wenn man sich veranlassen hält, daß der "Führergedanke das erste gestaltende Prinzip des gesamten Staats- und Volkslebens" (Frick) sein sollte, so muß man sich wandern, daß die Regierung solange gezeitigt hat, die Kreisverfassung diesem Grundgedanken anzupassen. Die Verzögerung war wohl in erster Linie auf ihre außerordentliche Verschiedenheit in den einzelnen Ländern des Reiches zurückzuführen. Sie erschwerte eine einheitliche Lösung von Reich wegen stark. Durch die Eingliederung neuer Gebiete in das Reich wurde diese Schwierigkeit noch erheblich vergrößert. Das auch Preußen, das in der Umstellung der Gemeindeverfassungsrechts auf die Grundsätze des Nationalsozialismus des Reiches die "Schrittmacherdienste" geleistet hatte, auf dem Gebiete der Kreisverfassungsrechts nicht zu einer grundsätzlichen Einführung der Führerverfassung für sein Landesgebiet gekommen ist, darf man wohl in der Hauptsache auf die Eingliederung des preussischen Landesministeriums in das Reichsministerium des Innern zurückführen. Hierdurch wurden die preussischen Kreise zur Umgestaltung der Kreisverfassungsrechts ganz von selbst auf das Besondere abgestellt. Durch § 1 Abs. 1 Halbs. 1 der Reichsverordnung vom 20. Sept. 1939 wurden schließlich sämtliche Beschlusszuständigkeiten von Vertretungskörperschaften und kollegialen Behörden in der Kreisinstanz - in Preußen war das nur noch der Kreisrat - auf den Landrat übertragen. Damit ging der durch das Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933 der Kreisrat neu gebildete Funktionkreis als Kreisparlament von diesem auf den Landrat über. Das Ziel, die Beschlusszuständigkeit vom Kommunalparlament auf den Leiter des Kommunalverbandes zu übertragen, wurde mithin in der preussischen Kreisverfassung nicht nur etappen-, sondern auch stufenweise verwirklicht. Die erste Stufe lag in der Hebung der Beschlussfunktion vom Kreistag auf den Kreisrat die zweite in ihrer weiteren Hebung vom Kreisrat auf den Landrat. Bei der Bildung des Willens des Kreisverbandes war nunmehr also an die Stelle der Beschlussfassung durch ein parlamen-

tarisches Kollegium die Entschliessung des Landrats getreten.

Durch den zweiten Halbsatz der gleichen Vorschrift wurden außerdem die Rechte des Kreisausschusses, angehört zu werden, aufgehoben. Das Recht des Kreisausschusses, vor der Feststellung des Haushaltsplanes gehört zu werden (§§ 5, 143 Abs. 5¹⁾ des Gemeindefinanzgesetzes), fiel damit also fort. Das stückchen Ratsverfassung, das durch die angezogenen Vorschriften des Gemeindefinanzgesetzes verwirklicht worden war, bestand hiernach nicht mehr.

Wohl aber fand der Gedanke der Ratsverfassung, wenn auch in einem besonderen Sinne, in § 1 Abs. 2 der Reichsverordnung vom 26. September 1939 einen Niederschlag. Diese Vorschrift bestimmte, daß der Landrat Mitglieder der Vertretungskörperschaften oder der kollegialen Beschlußbehörden zur Beratung heranziehen konnte. Eine Verpflichtung des Landrats hierzu bestand jedoch nicht. Das bedeutete einen gewichtigen Unterschied zum Gemeindeverfassungsrecht. Während nämlich der Bürgermeister nach § 55 der Deutschen Gemeindeordnung wichtige Angelegenheiten mit den Gemeinderäten beraten mußte, konnte dies der Landrat mit Mitgliedern des Kreisausschusses tun oder lassen, wie es ihm beliebte. Der hierin liegenden erheblichen Einschränkung des Ratsgedankens im neuen Kreisverfassungsrecht stand auf der anderen Seite die Ausdehnung dieses Gedankens von einzelnen Angelegenheiten des Kreisverbandes - vor allem, wie wir sehen, der Feststellung des Haushaltsplanes - auf alle wichtigen Kreisangelegenheiten gegenüber. In der Vorschrift des § 1 Abs. 2 der Reichsverordnung vom 26. September 1939 verband sich also eine quantitative Ausdehnung mit einer qualitativen Einschränkung.

Wie wir weiter unten ¹⁾ noch sehen werden, gingen auch die im alten Funktionskreis des Kreisausschusses beruhenden Funktionen der Verwaltung und Ausführung, also seine Aufgaben als Kreisvorstand, auf den Landrat zur Übernehmung zu eigenem Recht über. Wihin war der Landrat noch dem durch die Reichsverordnung

1) Vgl. f. 79.

vom 26. September 1939 geschaffenen Rechtszustande das alleinige Willensbildungs- und Vollzugsorgan des Kreisverbandes. Nach außen vertrat er ihn ebenfalls allein und aus eigenem Recht, also nicht nur als Vorsitzender des Kreisausschusses, sondern einfach als Landrat.¹⁾ Auch in seiner Eigenschaft als Leiter der Selbstverwaltung des Kreises führte der Landrat nunmehr - und zwar immer und überall - die Bezeichnung "Der Landrat des Kreises X", wie durch Kundenerlaß des Reichsministers des Innern vom 15. Januar 1940 (RdBl. IV. S. 113) ausdrücklich festgestellt wurde.

Alles in allem: Nachdem bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges der Führergedanke in der preußischen Kreisverfassung - gemessen an seiner Durchsetzung in der Gemeinde, der rheinisch-westfälischen Amtverband und der Provinz - stark zurückgeblieben war, findet er sich hier nunmehr besonders stark und fast uneingeschränkt. Seine besondere Stärke beruht in der durch § 1 Abs. 2 der Reichsverordnung vom 26. Sept- 1939 bewirkten Zurückdrängung des Ratsgedankens. Während die nationalsozialistische Kommunalverfassung im allgemeinen mit dem Schlagwort der Führer- und Ratsverfassung bezeichnet werden kann, kommt der nationalsozialistischen Kreisverfassung stattdessen die Bezeichnung "Führerverfassung" zu.

In demselben Maße aber, wie die Verantwortlichkeit des Landrats nach unten, also den Vertretungskörperschaften gegenüber Schritt für Schritt beseitigt wurde - bis sie schließlich ganz verschwand -, ließ man die Verantwortlichkeit des Landrats dem Staat gegenüber, das heißt, die Aufsicht des Staates über den Kreisverband, anwachsen. Wenn schließlich der Erlass des Führers vom 28. August 1939 den Aufsichtsbehörden über alle bisher üblichen Aufsichtsmittel hinaus sogar auch die außerordentlich weitgehende B e i s t u n g s b e f u n g n i s gegeben hat, so ist dazu festzustellen, daß dies - wie nach gezeigt werden wird²⁾ - das tatsächliche Ende der Selbstverwaltung war. Allerdings sollte es - nach dem Vorwort des Erlasses

1) Eine Ausnahme hiervon galt nur für die den Kreis verpflichtenden Erklärungen des bürgerlichen Rechtsverkehrs, wozu weiter unten eingegangen werden wird.

2) Näheres hierüber S. 88 - 90

selbst und dem dazu ergangenen Rundverlaß des Reichsinnenministers vom 30. August 1939 - nur eine Regelung für die Kriegszeit sein.

Doch auf einen, allerdings besonders bedeutsamen Punkt muß hingewiesen werden. Während die Verhältnisse zwischen NSDAP und Verwaltung im Bereiche des Gemeindefrechts durch die Einführung der Rechtsfigur des "Beauftragten der NSDAP" schon im Jahre 1935 ihre feste rechtliche Form gefunden hatten (vgl. insbesondere die §§ 6, 41, 51 der Deutschen Gemeindeordnung), ließ man es in Preußen bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges an einer speziellen rechtlichen Regelung des Verhältnisses der NSDAP zur Verwaltung des Kreisverbandes fehlen. Dies geschah offenbar in der Erwägung, daß die allgemeine Gestaltung der Verhältnisse von Partei und Staat, wie sie durch das Reichsgesetz vom 1. Dezember 1935 erfolgt war, und die tatsächlichen Zustände die Beziehungen der Partei zur Verwaltung des Kreisverbandes genügend bestimmten. Nach dem Ausbruch des Krieges hielt es die Reichsregierung jedoch für richtig, diese Beziehungen durch die Anordnung über die Verwaltungsführung in den Landkreisen vom 28. Dezember 1939, wenn auch nur in allgemeinen Zügen, konkreter zu präzisieren. Der Landrat wurde durch diese Anordnung auf die Verwaltungsführung, der Kreisleiter der NSDAP auf die Menschenführung verwiesen. Beiden wurde die Verpflichtung zur gegenseitigen Unterrichtung auferlegt und dem Kreisleiter dazu das Recht eingeräumt, dem Landrat "Anregungen" zu behördlichen Vorhaben und Maßnahmen zu erteilen. Über den Gesamtverhältnis von Kreisleiter und Landrat sollte nach der Anordnung der Grundsatz eines engen und verständnisvollen Zusammenarbeitens stehen. Auch diese Regelung hat sich hiernach auf die Aufstellung allgemeiner Grundsätze beschränkt und davon abgesehen, das Verhältnis von NSDAP und Verwaltung in der Stufe des Landkreises in ähnlich feste Formen zu gießen, wie es in der Gemeindestufe durch die Deutsche Gemeindeordnung geschehen war.

An der Praxis der Verwaltungsführung in den Landkreisen hat diese Anordnung kaum etwas geändert. Es bedurfte nicht erst dieser Anordnung, um dem Kreisleiter das Recht zu übertragen, dem Landrat "Anregungen" zu erteilen. Dieses Recht nahmen sich die Kreisleiter schon ohnehin. In der Wirklichkeit des Alltags

stellten sich diese "ordre un peu" sogar selbst als "Ordnungen" oder Befehle dar. Kurz, der Landrat hatte auch der Bitte des Kreisleiters zu tanzen. Wenn er sich zu missezsetzen wagte, mußte er damit rechnen, über kurz oder lang von einem Posten entfernt zu werden. Er trafen gegen manche Exzesse - die aus zu ihrer Ehre festgestellt werden - vielfach größere Mäßigkeit vorhütet, indes sie nach außen hin nationalsozialistischen Gesinnung wahrten und, ohne Wissen des Kreisleiters, in ihrer Verwaltungsführung viel zum Nutzen der positiven Kräfte und Werte des Volkes gewirkt haben.

2. Die einzelnen Änderungen.

a) in den Grundlagen der Kreisverwaltung.

Das Gebiet der Kreisverwaltung lautet sich, wie von Anfang an, von in diesem Zeitabschnitt ist dem Bezirk der unteren staatlichen Behörde. Jedoch trat in der Form, in der sie Grenzen des Kreisgebietes und damit dieses Gebiet selbst geändert werden können, eine Abweichung ein. Wie wir gesehen haben, war die unmittelbare Kreisgrenzenänderung ursprünglich nur durch Gesetz, also unter parlamentarischer Mitwirkung, möglich, während die mittelbare Änderung von Heute aus dieses Erfordernis nicht unterliegt. Erst durch § 1 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverwaltungsverfahrens vom 27. Dezember 1927 wurde - so sehen wir weiter - das Gesetz über die mittelbare Änderung von Kreisgrenzen - abgeändert. Nach § 1 des Gesetzes über die Übertragung der Verwaltung von Landkreisen vom 6. September 1935 (RG. S. 115) sprach die Zuständigkeitsänderung nur aus dem Staatsministerium aus.

Hierdurch ist der Erfordernis eines Gesetzes für die Änderung von Kreisgrenzen in den Fällen fortgefallen, wenn sich das Gesetz vom 6. September 1935 (§ 2) nur den § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 und nicht die entsprechende Vorschrift der Kreisordnung, ausföhrlich ausgehoben hat.

Das Gesetz vom 13. Dezember 1939 (RG. S. 1939 . 1) gab dem Staatsministerium des Reichs, die Befugnis auf den Minister des Innern oder auf dieses nachgeordnete Behörden zu übertragen. Von diesem Recht hat das Staatsministerium allerdings nur in engem Rahmen Gebrauch gemacht. Durch Beschluß vom 3. Dezember 1935 (mitgeteilt durch Sonderlaß vom 23. März 1939, S. 65) hat es die Zuständigkeit für gewisse unwesentliche Grenzänderungen auf

die Regierungspräsidenten übertragen, wobei es für die gleichen Grenzänderungen die Oberpräsidenten für zuständig erklärte, wenn dadurch gleichzeitig die Grenzen von Regierungsbezirken berührt wurden.

Auch die Gliederung des Landkreises in Amtbezirke und Städte sowie die Untergliederung der ersteren in nicht-tätische Gemeinden (Landgemeinden) und Amtbezirke blieb bestehen. Außer diesen korporativen Kreisangehörigen gab es natürlich auch weiterhin, wie von jeher, die physischen Kreisangehörigen. Der Doppelcharakter des Kreises als Gemeindeverband und als "Kreisgemeinde" blieb also bestehen. Dieser Doppelcharakter spiegelte sich auch weiter im Kreisabgabenrecht wieder, in dem nach wie vor neben der Kreisabgabe die unmittelbar von den Kreiseingesessenen zu erhebenden Steuern des Kreises standen.

Innerhalb der Kreissautonomie konnte der Kreisverband auch fernerhin Kreisstatuten und Kreisreglements erlassen.

b) in Bezug auf die Organe des Kreises.

as) Der Kreistag.

Dem Kreistag hat der Nationalkongress die gleiche schon bald den Lebensleben beigegeben. Vorher wurde er aber noch "gleichgeschaltete" und zwar durch die in der rechtliche Vorschriften. Kundent erklärte das vorläufige Gleichschaltungsgesetz vom 31. März 1933 (§ 17 in Verbindung mit § 10) die Zuteilung von 1/3 den in Vertretung, die Parteien gemeinsamen Selbstverwaltung Verbände, die auch im Kreistage, auf dem Vorschlag der Kreisverwaltung bis zu einem Partei für unwirksam. Die Liste wählten unbesetzt. Dann lehnte die von Reichsinnenminister erlassene Verordnung zur Sicherung der Parteiführung vom 7. Juli 1933 diese Regelung in entsprechender Anwendung auf solche Vertreter aus, die auf Grund sozialdemokratischer und sozialistischer Vorschläge gewählt waren (§ 1, § 5 Abs. 1). In der Regel blieben die auf diese Weise freigewählten Listen ebenfalls unbesetzt. Nur soweit die Neubestellung zur Aufrechterhaltung der Selbstverwaltung erforderlich war, waren die Listen von der Aufsichtsbehörde durch Berufung neu zu besetzen und zwar "entgeltlich" als Freiwilligen nach Überwindung des Parteien-

steates" (§ 3, § 5 Abs. 3). Damit war das Wahlprinzip an diesem Punkte durch das Berufungsprinzip abgelöst. § 4 der Sicherungsverordnung dehnte das Berufungsprinzip übrigens auf alle Fälle aus, in denen Kommunalvertretungen, also auch die Kreistage, entweder ganz neu gebildet werden mußten oder teilweise zu ergänzen waren, aber durch ein Auftrinken von geeigneten Gesetzzeinnern auf den betreffenden Wahlberechtigten nicht ergänzt werden konnten. Was man in all diesen Fällen unter dem "Volkswillen" verstand, war eine völlig willkürliche Fiktion, nämlich die Fiktion, daß das ganze Volk nationalsozialistisch sei und nur nationalsozialistische Vertreter in den Kreistagen wolle. Eine Fiktion, die - wie jeder weiß, der die Zeit überlebt hat - der tatsächlichen politischen Lage gänzlich widersprach!

Das praktische Ende des Kreistages und damit die erste grundlegende Änderung der Kreisverwaltung brachte, wie bereits dargestellt, ¹⁾ das Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933, indem es die Zuständigkeiten des Kreistages auf den Kreisaußenrat übertrug und das Recht auf die Pflicht des Landrats beseitigte, den Kreistag einzuberufen. Das letztere geschah dadurch, daß § 11 Abs. 3 Nr. 2 und 3 der Kreisordnung aufgehoben wurde. Damit ergab sich ein unüberbrückbarer Rechtszustand: Der Kreistag bestand zwar noch, er verfügte aber über keinerlei Zuständigkeit und Verantwortung mehr. Diese "Schicksal-Kreistage" verschwanden durch Ablauf ihrer Wahlperiode am 12. März 1937.

aa) Der Kreisaußenrat

Die Zusammenfassung der Kreisaußenräte ging bis zum Zusammenbruch des nationalsozialistischen Staates - und noch darüber hinaus - in der Hauptsache auf die Kommunalwahlen von 12. März 1933 zurück. Die damals gewählten Kreistage haben ihrerseits die Kreisaußenratsmitglieder gewählt, die zum 1. April 1934 bis zum 1. April 1936 hinein amtiert haben. Nach dem Kreisgesetz für die Provinziallandtage und Kreistage vom 7. Oktober 1935 waren die Kreisaußenräte auf die Dauer

1) in "Allgemeines Verwaltungsrecht", S. 67

der Wahlzeit des wählenden Kreistags" gewählt, also für die Zeit bis zum 12. März 1937. Das Reichsgesetz über die Amtszeit der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper vom 9. März 1937 (RGBl. I S. 282) verlängerte ihre Amtszeit aber bis auf weiteres. Falls einzelne Kreissusschussmitglieder auf Grund von sozialdemokratischen Wahlvorschlägen gewählt waren, schieden sie nach der Verordnung zur Sicherung der Staatführung vom 7. Juli 1933 aus, wobei ihre Stellen in der Regel unbesetzt blieben. Nur wenn es zur Aufrechterhaltung der Selbstverwaltung notwendig war, wurden sie neu besetzt und zwar durch Berufung von der Aufsichtsbehörde (§ 5 Abs. 3). Gegenüber dem Kreissusschuss wurde also eine grundsätzlich gleiche Regelung getroffen wie gegenüber dem Kreistage. Schieden später einzelne Kreissusschussmitglieder aus - etwa durch Fortzug aus der Kreise, durch Tod oder Krankheit -, ohne daß auf dem Wahlvorschlage Ersatzleute zur Verfügung standen, so wurden, wenn es zur Aufrechterhaltung der Selbstverwaltung notwendig war, die Nachfolger ebenfalls von der Aufsichtsbehörde berufen. Dies bestimmte zwar die Verordnung vom 7. Juli 1933 nicht ausdrücklich. Auf Grund analoger Anwendung des § 5 Abs. 3 der Verordnung hat man aber so verfahren. ¹⁾

Wie sich die sachliche Stellung des Kreissusschusses zunächst durch das Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933 und alsdann durch das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 grundlegend geändert hat, ist bereits im "Allgemeinen Überblick" ²⁾ dargestellt worden. Zur dies sei ergänzend bemerkt: Die durch das Gemeindefinanzgesetz bewirkte Einführung der Führer- und Ratsverfassung betraf nicht nur die Feststellung des Kreishaushaltsplanes, sondern jede Entscheidung im Haushaltswesen des Kreisverbandes überhaupt. Ihm soll ging hier die Entscheidungsbefugnis auf den Ratrat über, und nur die Beratung verblieb dem Kreissusschuss. Dazu wurden ihm die alten ~~die~~ Kreistagsrechte der Prüfung der Jahresrechnung und der Entlastungserteilung, die erst das Übertragungsgesetz ihm be-

1) Eingehend dargestellt in Allertinghaus, Verfassung, S. 13-15

2) S. 68

schert hatte, wiedergenommen, das erstere Recht zugunsten des Gemeindeprüfungsamtes (§ 142, §§ 121 ff. des Gemeindefinanzgesetzes), das letztere zugunsten der Aufsichtsbehörde (§ 142, §§ 136 - 138 das.)

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Kreisverfassung ist dann, wie wir bereits sehen, die Verordnung des Ministerrats für die Reichsverteidigung vom 26. Sept. 1939 geworden. Mit dieser Verordnung befaßte sich zum ersten Mal eine Spezialvorschrift des Reichsrechts mit der Kreisverfassung. Hier kündigte sich die geplante Entwicklung des Kreisverfassungsrechts auf reichsrechtlicher Grundlage an. Die Entwicklung zum Führerprinzip, die das Gemeindefinanzgesetz auf dem Teilgebiet des Finanzrechts und der Außenvertretung im bürgerlichen Rechtsverkehr eingeleitet hatte, führte diese Verordnung bis zum Äußersten weiter, denn - das wurde bereits dargestellt - alle ~~Be-~~schlüsse und ~~Entscheidungen~~ des Kreis- und Ausschusses gingen auf den Landrat über, und die Rechte des Kreis Ausschusses, angehört zu werden, entfielen.

Als dadurch in Fortfall gebrachte "Rechte des Kreis Ausschusses, angehört zu werden" kamen in Betracht: erstens das Vorschlagsrecht für die Neubesetzung der Dienststelle des Landrats (§ 74 Abs. 2 der Kreisordnung), zweitens das Recht, über die Haushaltssetzung zu beraten (§ 5 in Verbindung mit § 143 Abs. 5 des Gemeindefinanzgesetzes).

Fraglich könnte nur sein, ob mit den "Beschlusszuständigkeiten" des Kreis Ausschusses auch seine alten Aufgaben als Kreisvorstand, also als ausführendes Organ, auf den Landrat überführt worden sind. Besinnlich vorzuziehen ist unter dem Begriff der Beschlusszuständigkeiten nämlich nur die der Vertretungskörperschaft obliegende Funktion der Willensbildung und nicht die Aufgaben der Ausführung einschließlich der so wichtigen Aufgabe der Außenvertretung. Die Auslegung der Verordnung vom 26. September 1939 in diesem engen Sinne würde aber ihrem Geiste widersprechen. Denn offenbar war es die Absicht des

"Ministerrats für die Reichsverteidigung", alle Zuständigkeiten der "Vertetungskörperschaften" und der "kollegialen Behörden in der Kreisinstanz" aufzuheben und auf den Landrat zu übertragen. Zudem entschied der Kreisausschuß ja auch als ausführendes Organ über seine Maßnahmen durch Beschluß. Es würde auch gar nicht möglich gewesen sein, die Grenze zwischen den Aufgaben des Kreisausschusses als Vertretungskörperschaft und als ausführendes Organ genau zu bestimmen, da diese Grenze - wie bereits bei der Darstellung der Kreisordnung von 1872 gezeigt ¹⁾ - immer nur sehr wenig deutlich gezogen werden konnte. Und schließlich: in der Exekutive wirkt das kollegiale Prinzip immer unzweckmäßig; wenn es also beseitigt werden sollte, dann hier in erster Linie. Daß auch die Aufgaben des Kreisausschusses als ausführendes Organ auf den Landrat übergehen sollten, wurde auch durch den Erlass des Reichsinnenministers vom 15. Januar 1940 bestätigt, wonach der Landrat in seiner Eigenschaft als Leiter der Selbstverwaltung des Kreises s t e t s die Bezeichnung "Der Landrat des Kreises X" zu führen hatte.

Einen letzten Rest von Aufgaben belief der Kreisausschuß der § 1 Abs. 2 der Verordnung vom 26. September 1939. Danach k o n n t e der Landrat seine Mitglieder in wichtigen Angelegenheiten zur B e r a t u n g heranziehen. In keinem Falle bestand jedoch für ihn eine Verpflichtung, einzelne Mitglieder oder den ganzen Kreisausschuß anzuhören, auch nicht mehr in dem Falle, in dem das Gemeindefinanzgesetz eine solche Anhörung - Feststellung des Haushaltsplanes! - vorschrieb. In diesem Punkte unterschied sich das neue Verfassungsrecht unter dem Nationalsozialismus vom Verfassungsrecht sowohl der Weimarer als auch der anderen Gemeindeverbände und der rheinisch-westfälischen Länder. Denn dort war der Leiter des Kommunalorgans (Bürgermeister, Oberpräsidenten, Amtsbürgermeister) in bestimmten vom Gesetz genannten Fällen und darüber hinaus in allen wichtigen Angelegenheiten v e r p f l i c h t e t, seine Berater (Gemeinderäte, Provinzialräte, Landräte) anzuhören. ²⁾

1) S. 12/13

2) Vgl. § 55 der Deutschen Gemeindeordnung, § 27 Abs. 2 der Verordnung vom 9. Oktober 1934 in der Fassung vom 13. Juli 1935 und Artikel II Ziffer 5 des Oberpräsidentengesetzes vom 15. Dezember 1933.

Der Kreisschuß hatte damit nicht nur aufgehört, als geschlossenes Kollegium zu bestehen, sondern auch jegliche feste Zusammenhänge für sich und seine Mitglieder verloren. Doch wird ein Landrat, der sich des Wesens wahrer Selbstverwaltung und der Bedeutung einer engen Verbindung mit den Kreiseingesessenen bewusst war, auch in dieser Zeit weitgehend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, die Kreisversammlungsmitglieder in wichtigen Angelegenheiten zur Beratung heranzuziehen. Dazu drängte auch die Überlegung, daß die Regelung der Verordnung vom 26. September 1879 nicht abschließend sein konnte. Weitblickende Landräte haben daher die verbliebene Möglichkeit ausgenutzt und die Verbindung mit dem letzten genossenschaftlichen Element in der Kreisverwaltung, dem Kreisschuß, und damit an den Kreiseingesessenen nicht abreißen lassen, sondern gepflegt.

Überblickt man rücksehend die Laufbahn des Kreisverbandes, so muß man feststellen, daß sie der ballistischen Kurve mit ihrer längeren und flacheren aufsteigenden und ihrer kürzeren und steileren absteigenden Lot XMI ähnelt. Durch die Kreisordnung von 1872 als Verwaltungsvorgan, vornehmlich als vollziehendes Organ, der Kreis selbstverwaltung und gleichzeitig als Bescheidbehörde und Verwaltungsgericht in staatlichen Angelegenheiten - ins Leben gerufen, hob sich seine Bedeutung durch immer neu hinzutretende kommunale und staatliche Aufgaben stetig. Den Wendepunkt seiner Laufbahn erreichte er 1875, als ihn das Übertragungsgesetz auch als alleinigen Organ der Willensbildung des Kreisverbandes erhob. Aber schon im gleichen Jahre begann der absteigende Lot seiner Laufbahn, und dieser war erheblich kürzer und steiler als der aufsteigende. Das Gemeindefinanzgesetz, das Vermögensgesetz und nicht zuletzt die Praxis schwächten seine Stellung an entscheidenden Punkten immer mehr. Sechs Jahre später schon sind sein Wesen und seine Bedeutung völlig verändert: nur ab und zu tritt er oder treten einzelne seiner Mitglieder zur Beratung des Landrats nach dessen freier Entschliessung ausseren.

cc) Der Landrat.

Das durch die Kreiswahlverordnung vom 18. Februar 1919 neu geregelte Recht des Landtags, für die Neubesetzung einer frei gewordenen Landratsstelle geeignete Personen vorzuschlagen (vgl. S. 52), ging nach dem Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933 auf den Kreisrat über. Dieses Recht wurde durch die Reichsverordnung vom 26. September 1939 als ein "Recht, angehört zu werden" beseitigt. Seit war dem Kreisverband jede Möglichkeit gegeben, für die Ernennung seines Landrats dem Staate Vorschläge zu machen.

Die preussische Verordnung zur Vereinfachung und Verbildung der Verwaltung vom 3. September 1932 (Vereinfachungsverordnung) hatte, wie im vorhergehenden Abschnitt kurz erwähnt, ¹⁾ die **V e r t r e t u n g** des Landrats neu geordnet. Der hierfür maßgebliche § 14 der Vereinfachungsverordnung erhielt durch die Verordnung vom 17. März 1932 ²⁾ eine neue Fassung. Die alte Regelung blieb jedoch im wesentlichen bestehen. Die Änderung beschränkte sich auf Einzelheiten und auf eine klarere Formulierung.

Erst zum 30. September 1944 ergab sich die Vertretung des Landrats aus § 14 der Vereinfachungsverordnung in der Fassung vom 17. März 1932, allerdings mit den sich aus dem Übertragungsgesetz vom 17. Juli 1933 und der Reichsverordnung vom 26. September 1939 ergebenden Änderungen. Sie waren die Fülle kürzerer und längerer Behinderungen untergliedert. Bei **k ü r z e r e r** Behinderung wurde der Landrat entweder durch den staatlichen Hilfsarbeiter - wenn er kein Regierungsassessor - oder, falls ein solcher nicht vorhanden war, durch einen hierzu von ihm selbst - vor der Verordnung vom 26. September 1939 vom Kreisrat - bestellten Ehrenbeamten oder besoldeten Beamten des Kreisverbandes vertreten. ³⁾ Bei längerer Behinderung vertrat ein Kreisdeputierter den Landrat in allen Bescheiden, falls nicht der Regierungspräsidenten einen besonderen Vertreter bestimmte.

Vom 1. Oktober 1944 an galt für die Vertretung des Landrats

1) S. 51

2) S. 43

3) In den staatlichen Geschäften wurde der Landrat bei kürzerer Behinderung - wenn kein staatlicher Hilfsarbeiter vorhanden war - von dem leitenden staatlichen Ehrenbeamten vertreten.

die preußische Verordnung vom 31. Juli 1944¹⁾. Diese verlagerte das Schwergewicht der Vertretung in den meisten Kreisen auf den leitenden Bürobeamten.²⁾ Der Büroleiter war nämlich überall dort allgemeiner Vertreter des Landrats in allen Geschäften, wo der Landrat ein staatlicher Mitarbeiter des höheren Dienstes nicht beigegeben oder ein höherer Kreisbeamter nicht vorhanden war.

War der Landrat länger als einen Monat behindert und die Vertretung durch einen ihm beigegebenen staatlichen Mitarbeiter des höheren Dienstes oder einen höheren Kreisbeamten nicht möglich oder lagen besondere Gründe für eine andere Regelung vor, so bestellte der Regierungspräsidenten einen beschreibbaren Landrat oder einen anderen geeigneten höheren Beamten zum Vertreter, sofern es nicht bei der nach dem bisherigen Recht üblichen Vertretung durch einen Kreisdeputierten blieb. Nach dieser besonderen Vertretung blieb aber auch bei längerer Behinderung der allgemeine Vertreter in allen Geschäften zur Vertretung berechtigt.

Abgesehen von der Vertretung in Behinderungsfällen, konnte der Landrat die ihm beigegebenen Beamten und - vor der Verordnung vom 26. September 1939 mit Zustimmung des Kreis Ausschusses - die besoldeten Beamten des Kreises mit der selbst tätigen erledigung laufender Geschäfte beauftragen. Er konnte ihnen also bestimmte zuweisen, in denen sie ihm ^{als} ~~als~~ ^{Handlung} vertraten.

Der Landrat war schließlich unter dem Nationalrat ^{sozial-} das alleinige und selbständige Organ für die Vertretung des Kreisverbandes nach außen geworden, soweit es sich um dessen Teilnahme am bürgerlichen Rechtsverkehr handelt. Auf die Ausnahme hiervon ist oben im "Allgemeinen Überblick" schon kurz hingewiesen worden.³⁾ Diese Ausnahme ergab sich aus dem für die Kreise noch geltenden § 45 des Gemeindefinanzgesetzes vom 19. Dezember 1933 für solche Rechtsgeschäfte, auch die eine Verpflichtung des Kreises begründet wurde. Bei diesen Verpflichtungsgeschäften bedurften die - schriftlich herausgegebenen - Erklärungen zu ihrer Verbindlichkeit ^{als} ~~der~~ ^{Hand-} schriftlichen Vollziehung durch den Landrat noch eines von seinem allgemeinen Vertreter (§ 143 Abs. 4 des Gemeindefinanzgesetzes) oder einem

1) S. 3. S. 51.

2) vergl. hierzu den Aufruf des Reichsinnenministers vom 8.3.1943 (MBliv. S. 411).

3) S. 68.

der in § 14 Abs. 4 der Vereinfachungsverordnung vom 3. September 1932¹⁾ genannten Beamten unterzeichneten Vermerks, daß er von dem Inhalt der Erklärung Kenntnis genommen habe. Der allgemeine Vertreter h i e r f ü r²⁾ war, hatte § 143 Abs. 3 des Gemeindefinanzgesetzes besonders geordnet. Hiernach war allgemeiner Vertreter des Landrats nach näherer Bestimmung des Regierungspräsidenten ein Ehrenbeamter des Kreises oder der staatliche Hilfsarbeiter. War ein staatlicher Hilfsarbeiter nicht bestellt, so war allgemeiner Vertreter ein Ehrenbeamter oder besoldeter Beamter des Kreises, der von Regierungspräsidenten zu bestimmen war. Die Verpflichtungserklärungen der sonst Vertretungsberechtigten mußten stets von zwei Personen vollzogen werden. In der Vollziehung durch den allgemeinen Vertreter oder einen der in § 14 Abs. 4 der Vereinfachungsverordnung genannten mußte die Mitvollziehung durch einen oder mehrere dieser Beamten hinzutreten.

Der Landrat konnte nach § 44 Abs. 1 des Gemeindefinanzgesetzes durch besondere schriftliche Ermächtigung auch andere Beamte und Angestellte in Rahmen ihrer Arbeitsgebiete mit seiner Vertretung im bürgerlichen Rechtsverkehr beauftragen. Hierbei handelte es sich nicht um eine privatrechtliche Bevollmächtigung, sondern um eine Übertragung des organischen Vertretungsrechtes des Landrats. Vollzog ein solcher Beamter oder Angestellter eine Erklärung, durch die eine Verpflichtung des Kreises begründet wurde, so mußte ein anderer vom Landrat bestimmter Beamter oder Angestellter Mitvollziehen.

Nach § 137 Abs. 4 der Kreisordnung mußten die Urkunden über den Kreis verpflichtende Rechtsgeschäfte von Landrat und zwei Mitgliedern des Kreisausschusses unterschrieben werden. Da das Gemeindefinanzgesetz nur Vorschriften für Willenserklärungen gab, die im bürgerlichen Rechtsverkehr abgegeben werden, galten die Vorschriften der Kreisordnung für ö f f e n t l i c h - rechtliche Rechtsgeschäfte - beispielsweise Beamtenernennungen - weiter. Da diese Regelung ein Mißverständnis der Unfähigkeit des Kreisausschusses als Vertretung gegen war und der Kreisausschuss als solches nach der Verordnung vom 3. September 1932

1) In der Fassung der Verordnung vom 17. März 1933.

2) Die von mir Vertretung war ursprünglich in § 14 der Vereinfachungsverordnung in der Fassung vom 17. März 1933 geregelt.

nicht mehr bestand, mußte die Vorschrift als überholt gelten. Von nun an hatte der Landrat den Kreisverband auch in öffentlich-rechtlicher Beziehung unter dem Namen Kreisrat zu vertreten. Nowar also nunmehr auch unter öffentlich-rechtlichen Rechtsgeschäften nur noch die Unterschrift des Landrats erforderlich. Überholt war nun auch die weitere Vorschrift der Kreisordnung, daß bei solchen Rechtsgeschäften der betreffende Beschluß des Kreisamtschusses (und - vor dem Übertragungsgesetz - des Kreistags) anzuführen sei. Unberührt blieb dagegen die Vorschrift der Kreisordnung (§ 157 Abs. 4), wonach Urkunden über solche Rechtsgeschäfte mit dem Dienstsiegel des Landrats zu versehen waren.

Die Anordnung des Ministerrats für die Kreisverwaltung über die Verwaltung der Kreisverwaltung in den Landkreisen vom 28. Dezember 1939 (Nr. 1 R 1940 S. 45) grenzte die Aufgaben des Kreisleiters und des Landrats voneinander ab. Dadurch sollte die Möglichkeit von Reibungen beseitigt werden. Die Anordnung stellte fest, daß die Aufgabe des Kreisleiters die Leitung der Kreisverwaltung im Kreis sei. Er sei den übergeordneten Parteidiinstellen verantwortlich für die Erhaltung und Hebung der Kreisbevölkerung. Seine Aufgabe sei es insbesondere auch, bei den Volksgenossen Verständnis für die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der in Kämpfe für die Verteidigung des Reichs zu treffenden und getroffenen Verwaltungsmaßnahmen zu wecken. Er sei berechtigt, dem Landrat Vorschläge zu behördlichen Vorhaben und Maßnahmen zu geben und ihn von dem Standpunkt der Menschenführung aus - ein umfassender Begriff - auf mögliche Gesichtspunkte aufmerksam zu machen. Darüber hinaus aber habe er sich jeglichen Eingriffe in die laufende Verwaltungsführung des Landrats zu enthalten - eine Einschränkung, die bei der Dehnbarkeit des Begriffs der "Menschenführung" und bei der Wirklichkeit der politischen Kreisverteilung zwischen Landrat und Kreisleiter sehr als problematisch war. Dagegenart wurde sich, so bestimmte die Anordnung weiter, der Landrat nicht in die Aufgaben des Kreisleiters einzumischen. Aufgabe

des Landrates sei die Verwaltungsführung des Kreises. Er solle im Rahmen der Gesetze die ausschließliche Verantwortung für die Kreisverwaltung - die staatliche wie die kommunale - tragen.

Die Anordnung vom 28. Dezember 1939 verpflichtete Landrat und Kreisleiter außerdem zur gegenseitigen Unterrichtung. Der Kreisleiter sollte dem Landrat fortlaufend über die Stimmung der Kreisbevölkerung unterrichten. Und der Landrat sollte dem Kreisleiter möglichst frühzeitig über alle wichtigen Vorhaben und Maßnahmen unterrichten, die geeignet waren, die Stimmung der Bevölkerung zu beeinträchtigen. Diese Pflicht zur gegenseitigen Unterrichtung gewann besondere Bedeutung dadurch, daß sie sich sogar auch auf wichtige Geheimnisse aller Art erstreckte.

c) Die einzelnen Änderungen in der Aufsicht des Staates.

Die allmähliche Entwicklung der Aufsicht des Staates über die Kreisverbände unter dem Nationalsozialismus ist schon im "allgemeinen Überblick" (S. 71/72) dargestellt worden. Darauf darf hier verwiesen werden. Bis jetzt soll in folgenden Abschnitten untersucht werden, welche Änderungen in der Aufsicht des Staates in einzelnen die Zeit von 1933 bis zur Kriegsende gebracht hat.

Vorweg ist festzustellen, daß in den ersten Jahren der Weimarer Republik keine wesentliche Änderung eintrat. Die nationalsozialistische Bewegung gab nur mit dem durch die Vereinfachungsverordnung vom 9. September 1933 geschaffenen Nationalland, wonach einzelne - formelle - Aufsichtsausschüsse für den Kreisverband der Regierungspräsident, als ständige in weiteren Kreise aber auch der preussische Innenminister war (vgl. S. 6.), nicht berührt.

Auch mit dem allgemeinen Inhalt der Aufsicht hat sich der Gesetzgeber seit 1933 nicht befaßt. Hierfür war deshalb noch wie vor die Generalklausel maßgebend, die das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 der Kreisverwaltung einfließt hatte und wonach die Kreisverbände dazu zu wachen haben, "daß die Verwaltung den Vorschriften gemäß geführt und

in geordnetem Sinne erhalten werden" (§ 177a Abs. 1 der Kreisordnung).

Was ändert die durch die Kreisordnung sich ergebenden Aufsichtsmittel noch und bestanden sie noch in der alten Form?

Das **Auskunftsrecht** bestand noch in der alten Form. Es ergibt sich aus § 177a Abs. 2 der Kreisordnung, danach waren die Aufsichtsbehörden "befugt, über alle Gegenstände der Verwaltung Auskunft zu erfordern."

Das **Einsichtskrecht** ergibt sich aus denselben Paragraphen. Dessen konnten nämlich die Aufsichtsbehörden die Zusammenhang der Akten verlangen und "Gesichtspunkte" an Ort und Stelle vereinbaren. Doch hat das Einsichtsgesetz des Einblickrecht in Bezug auf die Haushaltswirtschaft des Kreisverbandes noch weiter entwickelt.

Ein Unterfall des Einblickrechts ist nämlich aus Recht der Aufsichtsbehörde, die diese zu prüfen zu veranlassen. Dieses Recht ergibt sich ursprünglich ebenfalls aus § 177a Abs. 2 der Kreisordnung. Nach 1933 ergab es sich aus § 134 in Verbindung mit § 14a des Gemeindeverwaltungsverordnungs vom 15. November 1933. Danach konnten sich auf Verlangen der Kassen- und Vorstandsverwaltungen des Kreises jederzeit unvermutet prüfen.

Das "positive" Einsichtskrecht der Aufsicht über die Kreisverwaltung ergibt sich aus § 170 der Kreisordnung. Es war die ursprüngliche Verfügung des Landespräsidenten hatte das Kreisamt (früher die Kreisverwaltung) Bericht zu erstatten. Der Landespräsident hatte die Berichte über sich als untergeordnetes Amt nicht zu erheben, wenn die Aufsichtsbehörden diese von den Kreisen vor Verfall der Rechte zu verteidigen hatten. Aber nach dem Gesetz über die Absetzung der Landesverwaltung, in die dem Kreis der nationalsozialistischen Bewegung (Gesetz über die Absetzung der Landesverwaltung) vom 15. Dezember 1933 und dem Gesetz über die Absetzung der Landesverwaltung vom 11. Januar 1934, die Rechte der Aufsichtsbehörden gab es bisher nicht mehr. Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Januar 1934 über die Absetzung der Landesverwaltung ist gegen das Einsichtskrecht der Aufsichtsbehörden an die vorgesetzte Behörde zulässig. Diese entscheidet endgültig.

Gegen die Zwangsregistrierung durch den Regierungspräsidenten stand dem Kreis also binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Minister des Innern zu.

Das "negative" Auflichtsmittel der Beamtenschaft (§ 178 der Kreisordnung) 1), wonach der Landrat - gegebenenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde - die Beschlüsse des Kreistags und des Kreisausschusses, die ihre Befugnisse überschritten oder die Gesetze verletzten, mit aufreihender Wirkung zu beanstanden hatte, bestand natürlich von dem Augenblick an nicht mehr, wo es Beschlüsse des Kreistags und Kreisausschusses nicht mehr gab.

Das auf § 177 Abs. 1 der Kreisordnung gegründete Recht der Aufsichtsbehörde, einen Kommissar zu bestellen, wenn alle im Gesetz aufgeführten Auflichtsmittel versagten, bestand in alter Form weiter. 2)

Außer diesen auf die Kreisordnung zurückgehenden Auflichtsmitteln hatte der West nach einer Reihe von Entscheidungen - und die Reihe soll unvollständig sein, die sich zum Teil aus der Kreisordnung und zum Teil Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. Mai 1905 ergeben - also des vornationalsozialistischen Rechts abgesehen -, zum Teil aber erst nach 1933 neu geschaffen worden, und zwar vor allem durch das Preussische Einkommensteuergesetz vom 12. November 1920, das Einkommensteuergesetz vom 11. April 1933 3) und das Einkommensteuergesetz vom 17. Dezember 1933.

Aus der Kreisordnung sind hier zwei Fälle zu erwähnen, die praktisch aber kaum Bedeutung haben. Sie ergeben sich beide aus § 176. Nach einem Abs. 1 bedurften Kreisstatuten der Genehmigung der Bzgr. Dieser Generalbegriff wird durch Artikel 81 Abs. 1 der preussischen Verfassung vom 30. November 1920 auf das preussische Staatsministerium über die Gesetzgebung nach 1933 hat hierzu nicht geändert. - Nach § 176 Abs. 1 bedurfte eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung, wenn sie über fünf Jahre nicht fortauern

1) Vgl. S. 76, 40/41

2) Vgl. S. 39/40

3) In der Fassung seines dritten Änderungsgesetzes vom 13. März 1935 (S. I. S. 456).

sollte, der Bestätigung des Bezirksausschusses. Nach dem
Kommunengesetz vom 15. Dezember 1933 (§ 1 und § 2 . 1)
wurde hierfür der Bürgermeister zur Pflicht.

Nach § 19 des Kreis- und Provinzialparlamentarischen
Organisationsgesetzes war für bestimmte, die Finanzverwaltung
des Kreises betreffende Beschlüsse des Kreistags (vgl. S. 42) die
Genehmigung des Bezirksausschusses vorgeschrieben. Auf der
Seite des Kreisverbandes war in diesen Angelegenheiten im drei-
stapigen Führerprinzip erreicht worden. Das Kreisparlament-
gesetz vom 17. Juli 1933 leitete die vollständige Umkehr ab-
wärts vom Kreis auf den Kreisrat, und das Provinzial-
finanzgesetz vom 15. 12. 1933 gab dem Kreisrat die alleinige
Entscheidungsbefugnis. Die Kreisratler sind in der
Verfassung in erster Linie Interessenvertreter der Bürger
für die Genehmigung ihrer und anderer Kreisbeschlüsse. Entsprechend
nach der ebenfalls vom 15. Dezember 1933 erlassenen Kreisverwal-
tungs- und Kommunalgesetzgebung auf den Kreisrat übertragen. Der
Kreisrat war auch auf dem Gebiet der Verwaltung die zentrale
Instanz des Führerprinzips verankert. Die Kreisratler sind hier bei
den Beschlüssen ¹⁾ verpflichtet ihren Willen zu äußern.

Nach dem Kreisparlamentarischen Organisationsgesetz vom
15. Dezember 1933 übernahm es der Kreisrat die
Innen- und der Provinzialparlamentarischen Organisations-
gesetzgebung die Außenverwaltung der Kreisverwaltung. Diese
Aufgaben haben die Kreisratler in der Verfassung vom 15. Juli
1933 ²⁾ und den Gesetzen vom 15. Juni 1934 ³⁾ erhalten. Hierauf
näher einzugehen, würde zu weit führen.
Nach dem Kreisparlamentarischen Organisationsgesetz vom
15. Dezember 1933 ⁴⁾ in der Provinzialparlamentarischen
Organisationsgesetzgebung vom 15. Juni 1934 ⁵⁾ war die
Verwaltung der Kreisratler, die Kreisratler von
Bürgermeistern und Bürgermeistern der Kreisratler.

1) S. 42/43
2) S. 42, S. 43
3) S. 11V. 1934 S. 1137.
4) S. 1 I 1933 S. 647.
5) S. 1 I 1934 S. 156.

und zur Bestellung anderer Sicherheiten außer der Genehmigung der Aufsichtsbehörde die Zustimmung der Reichsminister des Innern und der Finanzen erforderlich (§§ 13,14). Diese Befugnis übertragen sie durch den Kundenerlass vom 1. September 1939 ¹⁾ auf den Regierungspräsidenten, soweit nicht im Einzelfall die Wertgrenze von 1 Million Mark überschritten wurde.

Das Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1939 schrieb die Genehmigung der Aufsichtsbehörde in zahlreichen Fällen vor, zum Beispiel für wesentliche Teile der Haushaltsatzung, für die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, die ~~Übertragung~~ ^{Veräußerung} von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten. Die Prüfung der Jahresrechnungen, die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen durch das Gemeindeprüfungsamt bei der Regierung und die Entlastung durch die Aufsichtsbehörde wurden durch den Kundenerlass des Reichsministers des Innern vom 30. August 1939. ²⁾ vorläufig ausgesetzt.

Über all diese Aufsichtsmöglichkeiten hinaus hatten die Aufsichtsbehörden für die Dauer des Führererlasses über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28. August 1939 ³⁾ noch die außerordentlich bedeutsame Weisungsbefugnis. Nach Ziffer V Abs. 1 dieses Erlasses waren den obersten Kreisbehörden alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften unterstellt, die bisher ihrer Aufsicht unterstanden hatten. Die nachgeordneten Aufsichtsbehörden erzielten Befugnis gegenüber den von ihnen beaufsichtigten Dienstatellen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Das bedeutete eine außergewöhnliche Erweiterung der Staatsaufsicht - das bedeutete nichts weniger, als daß der bisherige Unterschied zwischen Kommunalaufsicht und Rechtsaufsicht beseitigt wurde. Die Gemeinden und Gemeindeverbände hatten

1) MBlIV. 1939 S. 1817.

2) MBlIV. 1940 S. 1811.

3) RGBl. I S. 1535.

- wie der Führererlaß des Reichsministers des Innern vom 30. August 1939 ¹⁾ erläuterte - für die Dauer der Geltung dieses Erlasses gegenüber den Aufsichtsbehörden die Stellen nachgeordneter Dienststellen und unterlegen deren Weisungsrecht." Der Regierungspräsident konnte demnach den Landrat in den Selbstverwaltungsangelegenheiten des Kreises genau so anweisen, wie in den Auftragsangelegenheiten und den eigentlichen Angelegenheiten. Damit würde die Kreis kommunalverwaltung aufgehört haben, Selbstverwaltung zu sein, wenn nicht der Reichsinnenminister das neue Weisungsrecht der Aufsichtsbehörde durch seinen Führererlaß vom 30. August 1939 sofort in begrenzte Bahnen gewiesen hätte. Die Aufsichtsbehörden durften von diesem neuen Recht nur dann Gebrauch machen, wenn ein dringender Anlaß hierfür vorlag. Dies sollte - wie der Führererlaß ausführte - im allgemeinen nur dann der Fall sein, wenn die einheitliche Ausrichtung der Behördenarbeit nicht genügend gesichert war oder die Interessen der Landesverteidigung gefährdet waren. Zu den Interessen der Landesverteidigung gehörte aber, wie der Minister ausdrücklich hervorhob, auch die Aufrechterhaltung einer geordneten Finanzwirtschaft. Der Erlass versuchte, deutlich zu machen, daß den Aufsichtsbehörden durch das neue Weisungsrecht keineswegs ein Freibrief für eine kleinliche Bevormundung der beaufsichtigten Körperschaften in die Hand gegeben werden sollte. Es sollte den Aufsichtsbehörden vielmehr nur die Möglichkeit geben, schlagartig ihren Willen durchzusetzen, wenn die gekennzeichneten Gründe es notwendig machten.

Der Führererlaß über die Vereinfachung der Verwaltung war auf die durch den Krieg bedingten Verhältnisse abgestellt. Das ergab sich schon aus seinem Vorwort. Demnach sollte er "die für die Verteidigung von Volk und Reich erforderliche reibungslose Arbeit der öffentlichen Verwaltung sichern und die Verwaltung instandsetzen, auch unter den schwierigsten Verhältnissen ihre Aufgaben gegenüber Volk und Reich zu erfüllen".

1) RWBl. IV. S. 1811.

Darum auf zu bestehen werden, daß die durch ihn herbeigeführten Änderungen nicht von unbegrenzter Dauer sein sollten. 1) Auch die Worte "..... für die Dauer der Geltung des Erlasses" in dem Kabinettsbescheid des Innenministers vom 30. August 1939 ließen darauf schließen. Damit ist andererseits nicht ausgeschlossen, daß diese Regelungen, wenn sie sich nach der Meinung der Regierung auch für normale Friedensverhältnisse als gut erwiesen hätten, zu dauerndem Recht erhoben worden wären. Diese Annahme liegt umso näher, als ja das neue Weisungsrecht der Aufsichtsbehörden durchaus den allgemeinen Zentralisierungsmaßnahmen der nationalsozialistischen Regierung entsprach.

II. Die staatliche Behördenorganisation.

Wie die Kommunalverfassung, so ist auch die staatliche Behördenorganisation in der Kreisinstanz seit der nationalsozialistischen Erhebung grundlegend umgewandelt worden. In der kommunalen Verfassung des Kreises wurde, wie wir gesehen haben, das demokratisch-parlamentarische System beseitigt und durch das nationalsozialistische Führerprinzip ersetzt. Dies bedeutete praktisch die Beseitigung des Laienelements aus der Verfassung des Kreisverbandes. In gleicher Weise war die Beseitigung des Laienelements auch in der staatlichen Behördenorganisation der Kreisstufe das Ziel und Ergebnis der Entwicklung seit dem 30. Januar 1933. In demselben Maße, wie das Laienelement zunächst zurückgedrängt und schließlich beseitigt wurde, nahm die Stellung des Landrats auch hier im staatlichen Bereich an Stärke zu.

Die Ausschaltung des Laienelements vollzog sich - wie in der Kommunalverfassung des Kreises, so auch in staatlichen Sektor

1) vgl. Berger, Kommunalaufsicht und Fachaufsicht unter besonderer Berücksichtigung des Führererlasses vom 28. August 1939, Reichsverwaltungsblatt 1940, S. 92. Anderer Ansicht Mauns, Körperschaft und Weisung im neuen Gemeinderecht, Deutsche Verwaltung, 1940, S. 177.

der Kreisverwaltung - in zwei Stappen. Hier wie dort fällt die erste Stufe in das Jahr 1933 und die zweite in das Jahr 1939.

Die erste Stufe stellte das schon erwähnte ¹⁾ Anpassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 dar. Es beseitigte den Kreisausschuß als Beschlußbehörde. An die Stelle des Kreis Ausschusses trat der Landrat. Da das Anpassungsgesetz in der höheren Instanz außerdem auch den Bezirksausschuß als Beschlußbehörde beseitigte, verdrängte dieses Gesetz das Laienelement aus seinen stärksten Stellungen in der staatlichen Verwaltung. So wurden zugunsten einer schilleren und dem Führerprinzip entsprechenden Verwaltungsorganisation Einrichtungen aufgegeben, auf die seinerzeit G n e i s t, ihr geistiger Vater, entscheidenden Wert gelegt hatte.

Das Anpassungsgesetz nahm dem Kreis Ausschuß auch seine Eigenschaft als Verwaltungsgesetzlich t. Hier wurde er durch das Kreisverwaltungsgericht ersetzt, dem außer dem Landrat vier auf vier Jahre ernannte Mitglieder ²⁾ gehörten. Allerdings waren diese Mitglieder in der Praxis durchweg Kreis Ausschußmitglieder.

Betrachtet man diese Bestimmungen des Anpassungsgesetzes im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Gemeindefinanzgesetzes vom gleichen Tage, dann erkennt man erst, in welchem Maße die Stellung des Kreis Ausschusses trotz äußerlicher Vernehrung seiner kommunalen Funktionen schon knapp ein Jahr nach der nationalsozialistischen Revolution erschüttert worden ist.

Die zweite Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung vom 6. November 1939 ²⁾ hat dann - das ist die zweite Stufe auf dem Wege der Beseitigung des Laienelements aus der staatlichen Verwaltung - das Kreisverwaltungsgericht ganz beseitigt. Die Aufgaben des Kreisverwaltungsgerichts gingen auf den Landrat über.

1) S. 95

2) RGBl. I S. 2168

Abgesehen von der Übertragung der früher dem Kreisau-
schuß obliegenden staatlichen Aufgaben auf den Landrat
wurde das Aufgabengebiet des Landrats als staatlicher
Behörde von 1933 an in zunehmendem Maße auch durch gänzlich
neue Aufgaben vermehrt, wie beispielsweise
die Aufgaben auf Grund der Grundstücksverkehrskennt-
machung, als Naturschutzbehörde, auf dem Gebiete der
Vollerfassung. Auch von dieser Seite her ist also eine
stärkere Betätigung des staatlichen Elements in der Kreis-
verwaltung festzustellen.

Die persönliche Stellung des Landrats in der Staats-
hierarchie hat sich unter dem Nationalsozialismus mehr-
fach gewandelt. Ursprünglich war er unmittelbarer preussischer
Staatsbeamter. Nach der Entstaatlichung der Länder durch
das Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934¹⁾ wurde er un-
mittelbarer preussischer Landesbeamter und zugleich mittel-
barer Reichsbeamter²⁾. Durch das Gesetz über die Vereinheit-
lichung im Behördenaufbau vom 5. Juli 1939³⁾ wurden schließ-
lich die Behörden der Länder zugleich Behörden des Reichs
und die Beamten dieser Behörden unmittelbare Reichsbeamte.
Damit war der Landrat - als Beamter einer preussischen
Behörde, die zugleich Reichsbehörde war - unmittel-
barer Reichsbeamter geworden.

1) RGBl. I S. 75.

2) Vgl. auch § 2 Abs. 1-3 des Deutschen Beamtengesetzes
vom 26. Januar 1937 (RGBl. I S. 41).

3) RGBl. I S. 1197.

F. Das Kreisverfassungsrecht in den deutschen Ländern unter der Herrschaft der Militärregierungen.

I. Vorbemerkung.

War das Kreisverfassungsrecht unter dem Nationalsozialismus noch weitgehend zersplittert, so muß man den heutigen Zustand auf diesem Rechtsgebiete - wie auf vielen anderen Rechtsgebieten - als einen kaum überschaubaren Wirrwarr bezeichnen. Hat doch heute jedes der neugeschaffenen deutschen Länder und in der britischen Besatzungszone darüber hinaus sogar jeder einzelne Kreis so viele Besonderheiten aufzuweisen, daß man hier fast von eigenen Kreisverfassungen für jeden Landkreis sprechen kann. Während man in den Ländern der amerikanischen und französischen Besatzungszone im allgemeinen den Rechtszustand wieder hergestellt hat, der vor 1933 bestanden hat, ist man in der russischen und britischen Zone neue Wege gegangen. Die Landtage der russischen Besatzungszone haben am die Jahreswende 1946/47 fast gleichzeitig neue Kreisordnungen verabschiedet. Diese lassen zwar einheitliche Instruktionen erkennen, zeigen aber doch einige Verschiedenheiten. In der britischen Zone hat sich, wie eben schon erwähnt, sogar fast jeder Kreistag, allerdings im Rahmen der von der Militärregierung gegebenen Weisungen, durch Kreissatzung (Hauptsatzung) eine besondere Kreisverfassung geschaffen. Diese Kreissatzungen lassen - ebenso wie die Kreisordnungen der sowjetischen Zone - in manchen bedeutsamen Bestimmungen keine Parallele zu dem vernationalsozialistischen Rechtszustand finden.

Während in Niedersachsen und Schleswig-Holstein laut Rechtsatz die revidierte Deutsche Gemeindeordnung von 1946 sinngemäß anzuwenden ist ¹⁾, fehlt in Nordrhein-Westfalen eine solche Bestimmung. Die Verhältnisse sind hier daher besonders unklar. Allgemein wird aber auch hier - verschiedenen Anordnungen und Weisungen der Militärregierung und der Macht der politischen Gegebenheiten entsprechend - sinngemäß nach der Deutschen Gemeindeordnung von 1946 verfahren. Doch sind die alten Kreisordnungen nicht gänzlich außer Kraft getreten. Sie gelten allerdings nur noch, soweit sie nicht der Deutschen

¹⁾ Maßgebend sind für Niedersachsen das Gesetz zur vorläufigen Regelung einiger Punkte des Selbstverwaltungsrechts vom 29. Mai 1947 und für Schleswig-Holstein die Anordnung der Militärregierung vom 29. Juli 1946.

Gemeindeordnung von 1946 und den Anordnungen der Militärregierung ¹⁾ widersprechen oder durch die Macht der Wirklichkeit überholt sind.

Trotz der vielen Verschiedenheiten zwischen den Verfassungen der Kreise soll nunmehr versucht werden, im folgenden ein Bild von der heutigen Kreisverfassung in der britischen Zone zu zeichnen. Auf Einzelheiten muß dabei verzichtet werden, da nur in den grundlegenden Bestimmungen Übereinstimmung herrscht. Darum kann diese Darstellung nur einen allgemeinen Überblick geben.

Anschließend hieran sollen in knappen Strichen auch noch die heutigen Kreisverfassungen der anderen Besatzungszonen skizziert werden. Damit soll die Möglichkeit gegeben werden, Vergleiche anzustellen. Dadurch sollen zugleich Anregungen für eine Neugestaltung der deutschen Kreisverfassung vermittelt werden.

Im ganzen betrachtet, gibt dieser Abschnitt ein ebenso typisches wie trauriges Bild der heutigen Rechtszersplitterung in Deutschland.

II. Neues Kreisverfassungsrecht in der Britischen Besatzungszone.

1. Grundlagen der Kreisverfassung.

a) Die Deutsche Gemeindeordnung als Kreisgrundgesetz.

Für das Kreisverfassungsrecht in der britischen Besatzungszone ist - wie schon erwähnt - die revidierte Deutsche Gemeindeordnung von 1946 sinngemäß anzuwenden. Wenn auch die alten Kreisordnungen, wie ebenfalls schon betont, nicht gänzlich außer Kraft gesetzt sind, so bleibt für sie, da ihre Bestimmungen zum größten Teil durch die Deutsche Gemeindeordnung überdeckt sind, nur ein eng begrenzter Anwendungsbereich, das im wesentlichen das

¹⁾ Vgl. u.a. Richtlinien der Militärregierung über die Demokratisierung und Dezentralisierung der Örtl. und Regionalverwaltung vom 1.2.1946, Anlage D.

Kreisgebiet und die Kreisangehörigen betrifft.

b) Verwaltungerechtlicher Charakter des Kreises.

Der Kreis ist in der britischen Besatzungszone heute nicht mehr staatlicher Verwaltungsbezirk, sondern nur noch Kommunalverband. Eine untere staatliche Verwaltungsbehörde besteht also in der Kreisstufe nicht mehr. Die Aufgaben der früheren staatlichen Landratsämter sind auf den Kreis kommunalverband übergegangen, der sie als staatliche Auftragsangelegenheiten wahrzunehmen hat. Der Kreisverband wird hierbei, wie auch sonst, durch den Kreistag vertreten.

Der Kreis ist, wie früher, aus einer größeren Zahl von Gemeinden zusammengesetzt und in der gebietskörperschaftlichen Organisation der Selbstverwaltung die nachsthöhere Stufe über der Gemeinde. ¹⁾

c) Aufgaben des Kreises.

Der Kreis ist auch heute noch mit der Universalität des Wirkungskreises ausgestattet. Er hat also in seinem Gebiet grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben überörtlicher Art unter eigener Verantwortung wahrzunehmen, soweit sie nicht auf Grund gesetzlicher Ermächtigung oder Bestimmung von anderen Stellen wahrgenommen werden.

Der Kreis kann hierbei in Ausübung des ihm verbliebenen Rechts der Kompetenz-Kompetenz Aufgaben der Kreisangehörigen Gemeinwesen mit Wirkung gegenüber allen oder einer Gruppe von ihnen in seine ausschließliche Zuständigkeit übernehmen, wenn dies für eine ~~ver~~trägliche Versorgung im Interesse des öffentlichen Wohles oder für eine wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung

¹⁾ Das rheinisch-westfälische Amt als Samtgemeinde steht nicht über der Gemeinde, sondern auf grundsätzlich gleicher Stufe mit ihr. Vgl. Ellermann, Begriff S. 104 ff.

der Angelegenheit erforderlich ist. 1)

Durch Gesetz können den Kreise staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden - zum Beispiel die Aufgaben der Ernährungs- und Wirtschaftsverwaltung -.

4) Kreisgebiet.

Das Kreisgebiet wird weiterhin von den zum Kreise gehörenden Gemeinden gebildet. Die Grenzen sind, wie wir wissen, ursprünglich durch die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 in Anlehnung an die vorher gültigen Grenzen festgelegt und seither von Fall zu Fall verändert worden, teilweise allerdings auch gänzlich unverändert geblieben.

Grenzünderungen sprach nach § 1 des Gesetzes über die Änderung der Grenzen von Landkreisen vom 6. Sept. 1935 2) das Staatsministerium aus. Befugnisse, die früher dem Staatsministerium oblagen, sind nach dem Zusammenbruch grundsätzlich auf die Militärregierung übergegangen 3), sofern diese nicht hat erkennen lassen, daß die Befugnisse von deutschen Stellen wahrgenommen werden sollen. Durch § 14 Abs. 2 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung hat sich aber die Militärregierung das Recht vorbehalten, die für eine Änderung der Gemeindegrenzen erforderlichen Anordnungen selbst zu treffen. Daraus ist zu schließen, daß die Militärregierung sich dieses Recht auch für die Änderung von Kreisgrenzen vorbehalten hat.

Anträge auf Änderung von Kreisgrenzen sind also von der Landesregierung der Militärregierung vorzulegen. Diese wird dann entweder ihrerseits die erforderliche Anordnung treffen oder die Entscheidung der Landesregierung überlassen.

1) Vgl. S. 53, 55

2) GG. S. 115.

3) Vgl. Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands vom 5. Juni 1945, Amtsblatt der Militärregierung Nr. 5, S. 22.

e) Kreisangehörige.

Der durch die Kreisordnung von 1872 aufgestellte Grundsatz, daß alle natürlichen Personen, die im Kreisgebiet ihren Wohnsitz haben (Kreisangehörige), gleiche Rechte und Pflichten haben¹⁾, gilt auch heute noch. Unter den heutigen Verhältnissen, unter denen der Wohnsitz weitgehend von Faktoren abhängig ist, die der freien Bestimmung des Einzelnen entzogen sind, ist es auch nur billig, wenn die Rechte und Pflichten der Kreisangehörigen nicht mehr von der Dauer des Wohnsitzes im Kreis abhängig gemacht werden. Nach der Deutschen Gemeindeordnung von 1946, der das Kreisverfassungsrecht nachgebildet ist, besteht der frühere Unterschied zwischen Einwohnern und Bürgern in den Gemeinden ja auch nicht mehr. Heute wie damals ist dieser Grundsatz jedoch durch die Bestimmungen über das Kreiswahlrecht - aber auch nur durch diese - stark eingeschränkt.

f) Satzungsbefugnis.

Zur Ergänzung der Gesetze, insbesondere zur näheren Regelung der Kreisverfassung, können die Kreise Satzungen erlassen. Dieses Recht der Kreise beruht heute auf dem entsprechend anzuwendenden § 3 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung. Die Satzungen können verfassungsrechtlich - allgemeiner Art sein - die Kreisordnung nannte sie "statutarische Anordnungen" - oder den Betrieb und die Benutzung von Kreiseinrichtungen regeln - früher "Reglements" genannt.

Von dem Recht, Satzungen und Betriebs- und Benutzungsordnungen zu erlassen, haben die Kreise in der Vergangenheit nur wenig Gebrauch gemacht. Erst dadurch, daß es nach dem Zusammenbruch an einer den veränderten politischen Verhältnissen angepaßten gesetzlichen Grundlage für die Kreisverfassung fehlte, wurden die Kreise gezwungen, in großem Umfange von ihrer Satzungsbefugnis Gebrauch zu machen - anfangs allerdings noch auf Grund des § 20 der Kreisordnung. Fast alle Kreise der britischen Zone haben Hauptsatzungen erlassen, um ihre Verfassung und Verwaltung wieder auf eine feste Grundlage zu stellen.

1) Vgl. S. 18/19.

2. Verwaltung des Kreises.

a) A l l g e m e i n e s .

Der in der Bekanntmachung des Kontrollrats vom 15. September 1945 über die Demokratisierung der Gemeindeverwaltung ausgesprochene Grundsatz der personellen Trennung von Planung und Durchführung ¹⁾ hat auch für die Kreisverwaltung zu gelten. Dieser Grundsatz geht auf John Locke zurück (1632 - 1704). In "Two Treatises of Government" fordert er die Trennung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt, "weil es bei der menschlichen Schwäche, welche dazu neigt, nach der Macht zu greifen, eine zu große Versuchung sein kann, wenn die gleichen Personen, die die Macht haben, Gesetze zu machen, in ihren Händen auch die Gewalt haben, sie auszuführen." ²⁾ Montesquieu (1689 - 1755) entlehnt später der englischen Staatsverfassung seine im "Esprit des Lois" niedergelegte Lehre von der Teilung der Gewalten in gesetzgebende, vollziehende und richterliche. Der Grundsatz der Trennung von Planung und Vollziehung ist ein Grundsatz jeder f r e i e n Demokratie. Aus diesem Grunde - also nicht nur, weil der Kontrollrat es fordert - muß er auch in der demokratischen Verfassung der Gemeinden und Kreise beachtet werden. ³⁾

Die personelle Trennung von Planung und Vollziehung versucht die Deutsche Gemeindeordnung von 1946 dadurch zu verwirklichen, daß sie einerseits die Verwaltung voll und ausschließlich dem Rat - im Kreise wäre das der Kreistag - überträgt (§ 32), andererseits den Rat verpflichtet, die Vollzugsaufgaben der Verwaltung von Beamten durchführen zu lassen (§ 34 Abs. 1). Die revidierte Deutsche Gemeindeordnung legt also die Verwaltung in ihrer Fülle in die Hände des Rats und versteht demgemäß unter Vollziehung nur eine mechanische "Erfüllung" des Ratswillens durch den Verwaltungs-Apparat", wobei diesem keinerlei eigene Entscheidungsbefugnis eingeräumt ist.

1) Vgl. von Hoffmann, Gemeinderecht, S. 3, 54.

2) Zitiert nach von Hoffmann, Gemeinderecht, S. 3,

3) Vgl. hierzu von Hoffmann, Gemeinderecht, S. 3 ff.

Die so verstandene personelle Trennung von Planung und Vollziehung ist in sinngeßerer Anwendung der Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung von 1946 in den Kreisverwaltungen der britischen Besatzungszone dadurch verwirklicht, daß

1. die gesamte Verwaltung, soweit sie nicht entscheidungsfreie Vollziehung im engsten Sinne ist, in die Zuständigkeit des Kreistags und seiner Organe gelegt ist,
2. die mechanische Vollziehung ausschließlich beim Verwaltungs-"Apparat", der Kreisverwaltung im engeren Sinne, also bei den Beamten, Angestellten und Arbeitern des Kreises, liegt,
3. Kreistagsmitglieder auf keinen Fall an der Vollziehung der Kreistagsbeschlüsse beteiligt sein dürfen und
4. umgekehrt Beamte, Angestellte und Arbeiter des Kreises nicht beschließend an der Verwaltung teilnehmen dürfen."

Im folgenden werden die Aufgaben der einzelnen Organe der Kreisverwaltung und die Art und Weise ihrer Wahl dargestellt. Hier gilt ganz besonders, was bereits über die Verschiedenheit der Kreisverfassungen gesagt wurde ¹⁾. Es kann hier nur ein Grundriß gezeichnet werden, der keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben darf. Einzelne Kreise haben durch ihre Haupttatungen teilweise wesentliche Abweichungen herausgebildet.

b) D e r K r e i s t a g .

Das planende und verwaltende Beschlusorgan der Kreisverwaltung ist der Kreistag. Er ist der a l l z u s t ä n d i g e Träger der Selbstverwaltung des Kreises. Nach seinen Beschlüssen ist die Kreiselbstverwaltung zu führen.

Nach dem augenblicklich geltenden Recht nimmt der Kreistag sogar auch die dem Kreise - entsprechend den Bestimmungen der Gemeindeordnung - übertragenen staatlichen Aufgaben wahr. Träger der staatlichen Auftragsangelegenheiten ist nach entsprechender Anwendung des § 2 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Kreisverband, wahrgenommen werden die Aufgaben von dem Kreistag als dem tragenden Organ des Kreisverbandes. ²⁾

1) S. 93/94.

2) Niedersachsen hat in § 5 Abs. 2 seines Gesetzes zur vorläufigen Regelung einiger Punkte des Selbstverwaltungerechts vom 28. Mai 1947 - Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1947, S. 62 - die Vertretung der betreffenden Gebietskörperschaft als T r ä g e r der Auftragsangelegenheiten bezeichnet. Das entspricht nicht dem Wortlaut der Deutschen Gemeindeordnung, wonach als Träger nur die Gebietskörperschaft selbst angesehen werden kann.

Diese Stellung des Kreistages führt in der Praxis zu Schwierigkeiten, sowohl auf dem Gebiete der Selbstverwaltung als auch insbesondere auf dem Gebiete der staatlichen Auftragsangelegenheiten. Wenn die Schwierigkeiten in den meisten Kreisen noch nicht so kraß zu Tage getreten sind, wie das bei voller Ausschöpfung der dem Kreistag nach der heutigen Rechtslage zufallenden Aufgabenfälle zwangsläufig der Fall sein müßte, dann hat dies wohl zwei Gründe. Einerseits bringen die Kreistage - wenigstens im allgemeinen - die Vernunft auf zu verstehen, daß die augenblickliche **A l l s u z t ä n d i g k e i t** des Kreistages nicht den Bedürfnissen der Praxis entspricht. Andererseits sind durchweg die Berufsbeamten der Kreisverwaltung tatkräftig genug, um auch ohne Kreistagsbeschlüsse die notwendigen Verwaltungsaufgaben durchzuführen. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich hiaweilen bei den Auftragsangelegenheiten - allerdings nicht so häufig wie in den Gemeinden. Da diese Aufgaben nach den Anweisungen der vorgesetzten Dienststellen und meist kurzfristig auszuführen sind, bleibt hier für eine Beschlußfassung durch die Vertretungskörperschaft nur wenig Raum.

Bisher sind in der britischen Besatzungszone nur einmal seit dem Zusammenbruch wählen zu den Kreistagen durchgeführt. ¹⁾ Zunächst hatten Kreistage bestanden, die von der Militärregierung **e r = n a n n t** waren.

Der Kreistag besteht bei Landkreisen mit einer Bevölkerungszahl von

50.000 und weniger aus 36 Vertretern,

über 50.000 aber nicht über 70.000 aus 39 Vertretern,

" 70.000 aber nicht über 100.000 aus 42 Vertretern

und zusätzlich 3 Vertretern für je angefangene 50.000 Einwohner über die 100.000 hinaus. **S e h l b e r e c h t i g t** waren bei dieser ersten Wahl alle Personen, die

- a) am 12. Mai 1946 unter ihrer derzeitigen Adresse in ein Melderegister im Kreise eingetragen waren und
- b) während der Zeit vom 12. Februar bis zum 12. Mai 1946 in einem Melderegister im Kreise geführt wurden und

¹⁾ Die folgenden Bestimmungen über das Kreistagswahlrecht ergeben sich aus den Verordnungen Nr. 26, 28 und 31 der Militärregierung (Britisches Kontrollgebiet).

- e) am 12. Mai 1946 die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen und
- d) am 12. Mai 1946 das 21. Lebensjahr erreicht hatten und
- e) nicht unter eine der besonders bezeichneten nationalsozialistischen Gruppen fielen.

W ä h l b e r waren die Personen deutscher Nationalität, die am 15. Tag vor dem Wahltag (Nennungsstag) das 25. Lebensjahr vollendet hatten und

- a) wahlberechtigt und am Nennungsstage seit 18 Monaten im Kreise wohnhaft waren und
- b) sich nicht im Konkursverfahren befanden und
- c) weder in Diensten der Kreisverwaltung noch in Diensten einer Aufsichtsbehörde noch in Diensten einer vom Kreise beauftragten Behörde standen,
- d) nicht aktiver Offizier der Wehrmacht oder Mitglied von bestimmten Organisationen waren.

Jährlich sollte ein Drittel der Kreistagsmitglieder ausscheiden. Hierüber und über die dann erforderlichen Neuwahlen sollte noch eine Anweisung der Militärregierung ergehen. Inzwischen ist angeordnet worden - so in Nordrhein-Westfalen durch Gesetz vom 1. August 1947 ¹⁾, - daß einstweilen keine Ergänzungswahlen stattfinden und die gewählten Vertreter im Amt bleiben.

Das für die Gemeinde- und Kreistagswahlen der britischen Zone im Herbst 1946 neu geschaffene Wahlsystem ist ein modifiziertes Mehrheitswahlsystem. Die Mehrzahl der Abgeordneten - gestaffelt von 75 - 80 vom Hundert - wird nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht gewählt. Die Stimmen der durchgefallenen Kandidaten werden zum Teil noch dadurch verwertet, daß sie einem Reservestock zugeführt werden, aus dem sie nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts auf eine Reihe von Kandidaten einer Reserveliste verteilt werden. Aus dieser Reserveliste wird der Rest der Abgeordneten - 20 bis 25 vom Hundert - gewählt. Dieses Wahlsystem stellt also einen Kompromiß zwischen dem Mehrheitswahlsystem und dem Verhältniswahlsystem dar. Neben dem Vorzug des Mehrheitswahlrechtes, arbeitstfähige Mehrheiten zu sichern, kommt auch der Grundgedanke des Verhältniswahlrechts zur Geltung, auch der Opposition eine angemessene Vertretung zu verschaffen. Die kleinen Parteien werden allerdings bei diesem System im allgemeinen nicht entsprechend ihrer Stimmzahl berücksichtigt.

¹⁾ Gesetz- u. Verordnungsblatt für Nordrhein-Westfalen, Seite 201.

Den Vorsitz im Kreistag führt der Landrat neuen Stils, über den weiter unten das Nötige gesagt werden wird. Die Sitzungen sind öffentlich.

c) D e r K r e i s a u s s c h u ß .

Die Stellung des Kreis Ausschusses (Hauptausschuß, Verwaltungsausschuß) ist in den Kreisen der britischen Besatzungszone sehr unterschiedlich. Teils hat man ihn mehr dem Kreis Ausschuß der alten preussischen Kreisordnung, teils mehr dem Verwaltungsausschuß der revidierten Deutschen Gemeindeordnung nachgebildet. Im allgemeinen scheint überall wieder - wie schon unter der alten Kreisordnung ¹⁾ - die Tendenz sich zu entwickeln, im Kreis Ausschuß das Vertretungsorgan zu sehen, das einen Großteil der eigentlich dem Kreistag als dem allzuständigen Beschlußorgan zufallenden Entscheidungen anstelle des Kreistages trifft. Demnach ist der Kreis Ausschuß ein parlamentarischer Ausschuß des Kreistages, ein Ersatzkreistag in gewissen laufenden Angelegenheiten. Der Kreis Ausschuß besteht aus 6 bis 10 Mitgliedern, wozu meist auch der Landrat als Vorsitzender gehört. Die Mitglieder werden vom Kreistag gewählt.

Die übrigen Ausschüsse des Kreistages - wie zum Beispiel der Wohlfahrts-, der Wohnungs-, der Wirtschafts-, der Verkehrs- und vor allem der Finanzausschuß - beschließen nicht an Stelle des Kreistages, ihre Beschlüsse dürfen vielmehr der Bestätigung des Kreistages oder - je nach der speziellen Regelung des Kreises - des Kreis Ausschusses.

d) D e r L a n d r a t .

Der heutige Landrat hat außer der Bezeichnung nur wenig mit dem Landrat alter Art gemeinsam. Er ist abgeordneter des Kreistages und dort grundsätzlich nur Erster unter Gleichen, also nicht Besatter. Seine Hauptaufgabe ist die Führung des Vorsitzes im Kreistag und meist auch im Kreis Ausschuß. Bei entsprechender Anwendung des § 37 Abs. 2 der Deutschen Gemeindeordnung von 1946 sind Erklärungen, durch die der Kreis verpflichtet werden soll, nur rechtsverbindlich, wenn sie vom Landrat oder seinem Stellvertreter sowie von einem weiteren Kreistagsmitglied unterzeichnet sind. Darüber hinaus hat er in den meisten Kreisen nur repräsentative Aufgaben. Auf keinen Fall darf er sich ²⁾ - entsprechend den Grundsätzen der Deutschen

1) Vgl. S. 12/13.

2) Vgl. Instruktion Nr. 100 der britischen Militärregierung, Anlage A, § 3 A.

Gemeindeordnung - in verwaltungstechnischer Hinsicht in die ausführende Verwaltung oder die Kontrolle des Personals einmischen.

Der Landrat wird vom Kreistag aus seiner Mitte - wieder entsprechend der Deutschen Gemeindeordnung - auf ein Jahr gewählt. Er kann bis zur Gesamtamtdauer von drei Jahren wiedergewählt werden.

Der Kreistag kann für den Landrat einen oder auch mehrere Stellvertreter wählen. Es bleibt ihm überlassen, wie er diese Stellvertreter nennen will.

e) Der Verwaltungsapparat.

An der Spitze des Verwaltungsapparates steht der Oberkreisdirektor. Er ist Berufsbeamter und der Leiter des Verwaltungsapparates des Kreises. Als solcher ist er für die Ausführung der Beschlüsse des Kreistags und des Kreisausschusses und die Führung der Verwaltung nach den Gesetzen und den übrigen verbindlichen Bestimmungen verantwortlich. Er ist Vorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Kreisverbandes. Seine Amtstätigkeit unterliegt der Kontrolle des Kreistags. Die einzelnen Kreisstadtmitglieder sind jedoch nicht zur Kontrolle befugt - auch nicht der Landrat -, sondern nur der Kreistag als Ganzes. Doch kann der Kreistag im Einzelfall bestimmte Abgeordnete mit einer Kontrolle ausdrücklich beauftragen.

Die Regelung der Vertretung des Oberkreisdirektors bleibt dem Kreistag überlassen. Lediglich der Kreisfinanzdirektor kann nicht mit der Vertretung betraut werden, da nach dem entsprechend anzuwendenden § 34 Abs. 2 der Deutschen Gemeindeordnung von 1946 die Ämter des Oberkreisdirektors und des Kreisfinanzdirektors einander ausschließen.

Der Kreisfinanzdirektor entspricht dem Schreiber des Gemeindeverfassungsrechts. Er - nicht der Oberkreisdirektor - hat demnach die Finanzverwaltung des Kreises im Rahmen der Haushaltssatzung zu führen (§ 89 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung) und ist dafür dem Kreistag verantwortlich. Diese Loslösung der Finanzverwaltung aus dem Verantwortungsbereich des Oberkreisdirektors widerspricht aller bisherigen Verwaltungsgewohnheit in Deutschland, wo immer gerade die Finanzgebarung als ein besonders hervorragendes Verantwortungsgebiet des Behördenleiters gegolten hat.

3. Staatsaufsicht.

Entsprechend § 107 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung war zunächst der Regierungspräsident die erstinstanzliche Aufsichtsbehörde des Kreises geblieben. Mit Wirkung vom 1. April 1948 ist hierin durch Artikel VII Ziffer 2 und 4 der Verordnung Nr. 141 der britischen Militärregierung¹⁾ eine bedeutsame Änderung eingetreten. Danach ist bis zur anderweitigen Bestimmung durch die Landesgesetzgebung alleinige Aufsichtsbehörde des Kreises die Landesregierung.²⁾ Daß diese Regelung praktisch kaum tragbar ist, dürfte jedem, der ein wenig Einblick in die Praxis der Kreisverwaltung hat, klar sein. Es ist dringend zu wünschen, daß die Landesgesetzgebung schon in nächster Zukunft eine bessere Regelung bringt.

Im übrigen ist durch Artikel VII Ziffer 4 der Verordnung Nr. 141 die schon vorher geübte Praxis ausdrücklich bestätigt worden, wonach für die Aufsicht über die Kreise die für die Gemeinden geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden sind.

Nach der Verordnung Nr. 141 in Verbindung mit der revidierten Deutschen Gemeindeordnung ergeben sich für die Staatsaufsicht über die Kreise die folgenden Vorschriften:

Die Landesregierung hat gegenüber der Verwaltung des Kreises das auch im früheren Recht bekannte **Auskunfts- und Einblieksrecht**. Die frühere bestehende Verpflichtung des Landrats, gesetzwidrige Beschlüsse des Kreistags - notfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde - zu beanstanden (§ 175 der Kreisordnung), gibt es heute entsprechend dem Gemeindeverfassungsrecht sowohl für den Landrat als auch für den Oberkreisdirektor oder sonst jemanden nicht mehr. Falls die Landesregierung einen Beschluß des Kreistages beseitigt haben will, kann sie das nur dadurch zu erreichen versuchen, daß sie eine entsprechende Anordnung der Militärregierung beantragt. Denn nach der entsprechend anzu-

1) Verordnungsblatt für die britische Zone 1948, Nr. 19.

2) Dasselbe gilt für die Gemeinden. Allerdings ist der Landesregierung in Artikel VII Ziffer 5 das Recht eingeräumt, ihre Aufsichtsbefugnisse über die einem Landkreis angehörigen Gemeinden oder Anteile ganz oder teilweise auf den Kreistag dieses Kreises zu übertragen. Von diesem Recht haben die Landesregierungen, soweit ich sehe, bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht.

wendenden ausdrücklichen Bestimmung des § 109 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung ist die Aufsichtsbehörde nicht berechtigt, Entscheidungen, Verfügungen oder Maßnahmen des Kreistags aufzuheben, s o f e r n sie hierzu nicht durch allgemeine oder besondere Anweisungen der Militärregierung ermächtigt ist. Die Aufsichtsbehörde ist heute also in ihren Befugnissen gegenüber gesetzwidrigen Beschlüssen der Vertretungskörperschaft stark eingeengt, zumal der Umweg über die Militärregierung mit Rücksicht auf die Wahrung des Ansehens der deutschen Behörden als bedenklich zu bezeichnen ist.

Als ein ersatzweise wirkender Schutz gegen gesetzwidrige Beschlüsse des Kreistags ist der Ersatzanspruch anzusehen, den der Kreis entsprechend dem § 111 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung gegen die Kreistagsmitglieder hat. Danach sind die Kreistagsmitglieder zum Ersatz der Ausgaben verpflichtet, die der Kreistag für Zwecke vornimmt oder vornehmen läßt, für die er nach dem Gesetz Ausgaben nicht vornehmen darf.

Stark ist dagegen die Stellung der Aufsichtsbehörde, wenn es der Kreis unterläßt, Pflichten oder Aufgaben zu erfüllen, die ihm durch Gesetz übertragen sind. In diesen Fällen ist die Aufsichtsbehörde verpflichtet, den Kreistag a n z u w e i s e n , die notwendigen Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Zeit zu ergreifen. Wird die Weisung nicht befolgt, so hat die Aufsichtsbehörde die betreffende Aufgabe selbst zu erfüllen. Die Kosten hat der Kreis zu tragen.

Reichen die bisher erwähnten Aufsichtsmittel nicht aus, so kann die Landesregierung noch zu einem letzten, sehr einschneidenden Mittel greifen: Sie kann bis zur Höchstdauer von 3 Monaten einen B e a m t t r a g t e n bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben des Kreises auf dessen Kosten wahrnimmt. Die Bestellung kann wiederholt werden, so oft die Sachlage es erfordert. Dieses Recht der "Kommissarbestellung", das früher aus der Generalklausel des § 177 Absatz 1 der Kreisordnung hergeleitet werden konnte ¹⁾, ergibt sich heute aus der ausdrücklichen Vorschrift des § 112 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung in Verbindung mit Artikel VII Ziffer 3 der Verordnung Nr. 141.

1) Vgl. S. 39/40.

Gegen alle Anordnungen der Aufsichtsbehörde kann der Kreis binnen 2 Wochen nach Zustellung Klage im Verwaltungsstreitverfahren erheben. Über die Klage entscheidet das Verwaltungsgericht. Diese Vorschriften ergeben sich aus § 113 der revidierten Deutschen Gemeindeordnung in Verbindung mit Artikel VII Ziffer 1 und 4 der Verordnung Nr. 141.

III. Die neuen Kreisordnungen in der amerikanischen Besatzungszone.

1. Die Kreisordnung für das Land Hessen vom 24. Jan. 1946 ¹⁾

a) Grundlagen der Kreisverfassung.

Die neue Kreisordnung behält die bisherige enge Verflechtung von Staats- und Selbstverwaltung auf der Stufe des Kreises bei. Sie bestimmt in § 1:

"Die Landkreise sind die Bezirke der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde (Landratsamt) und zugleich öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, die sich unter eigener Verantwortung selbst verwalten (Kreisverwaltung).

Als s t a a t l i c h e B e h ö r d e n sind die Landkreise zuständig für alle staatlichen Aufgaben, die nicht besonderen Behörden übertragen sind.

Als S e l b s t v e r w a l t u n g e k ö r p e r sind sie zuständig für die Gemeindeaufgaben, die die Kräfte der einzelnen Gemeinden überschreiten oder deren Übernahme auf den Kreis aus Gründen des allgemeinen Wohls erforderlich ist."

Damit ist für den staatlichen Bereich die Einheit der Verwaltung und für den kommunalen Bereich die Universalität des Wirkungskreises in eindeutiger Weise festgestellt. Da in § 58 der neuen hessischen Kreisordnung, der die durch sie außer Kraft gesetzten Gesetze aufführt, das Einführungsgesetz zum Führungsgemeindengesetz vom 29. Juli 1929 nicht genannt ist, besteht die in den §§ 43 - 49 jenes Gesetzes den Kreisen verliehene Kompetenz-Kompetenz in Hessen weiter.

Das K r e i s g e b i e t wird in der beim Erlaß dieser Kreisordnung bestehenden Begrenzung gesichert. Veränderungen sind

¹⁾ Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Hessen 1946, S. 101.

nur durch Gesetz möglich. Die Auskreisung einer Stadt ist nur durch Gesetz und nur dann möglich, wenn die Stadt über 30.000 Einwohner hat und imstande ist, die Aufgaben eines Kreises zu erfüllen. Durch diese Bestimmungen wird die Stabilität der Kreise wirksam gesichert.

Kreisangehörige sind alle deutschen Staatsangehörigen, die innerhalb des Kreises ihren Wohnsitz haben. Sie haben die üblichen Rechte und Pflichten.

Die Kreise haben **Satzungsbefugnis** für ihre besonderen Einrichtungen. Dieses Recht wird durch den Kreistag wahrgenommen.

b) Die Verwaltung des Kreises.

Die Verwaltungsorgane des Kreises sind der Kreistag, der Kreis-
ausschuß und der Landrat. Die hessische Kreisordnung hält damit
an der in Jahrzehnten bewährten Dreigliederung des preussischen
Kreisrechts fest.

Der **Kreistag** ist der Willensträger der Kreisbevölkerung und das oberste Organ der Kreisverwaltung. Zwar besteht, was die Willensbildung angeht, grundsätzliche Allzuständigkeit: "Der Kreistag ist berufen, über die **Verwaltungsgeschäfte** des Kreises zu beraten und zu beschließen" (§ 19). Doch beschränkt sich die Zuständigkeit in der Praxis wohl auf den Katalog des § 20. Danach ist der Kreistag vor allem zuständig:

- a) für die Feststellung des Haushaltsplanes und die Entlastung hinsichtlich der Jahresrechnung,
- b) für die Wahl des Landrats, des ersten und des zweiten Kreisdeputierten, des Kreis Ausschusses, des Kreisamtmanns (Leitender Bürobeamter der Kreiselbstverwaltung) und seines Vertreters, der Kreisverwaltungscommissionen und gegebenenfalls - auf Antrag des Kreis Ausschusses - des Kreissyndikus.

Der Kreistag wird vom Landrat einberufen, und zwar so oft, als es die Geschäfte erfordern, mindestens aber viermal jährlich.

Die Sitzungen des Kreistages werden vom Landrat geleitet, der aber an den Abstimmungen nicht teilnimmt. Im Falle der Verhinderung wird er vom ersten Kreisdeputierten, bei dessen Verhinderung durch den zweiten Kreisdeputierten vertreten.

Die Mitglieder des Kreis Ausschusses können nicht Mitglieder des Kreistages sein, nehmen aber mit beratender Stimme an seinen

Sitzungen teil. Bedienstete des Landratsamtes und der Kreisverwaltung dürfen ebenfalls nicht Mitglieder des Kreistages sein.

Der Kreistag hat bei Kreisen bis zu 30.000 Einwohnern 20 Mitglieder, für je weitere angefangene 5.000 Einwohner 1 Mitglied mehr. Die regelmäßige Wahlperiode ist 4 Jahre, doch sind die neuen Kreistage nur auf 2 Jahre gewählt. Wahlberechtigt sind alle Kreisangehörigen von mindestens 21 Jahren, während für die Wahlbarkeit die Vollendung des 25. Lebensjahres vorgeschrieben ist.

Voraussetzung ist eine Wohndauer im Kreise von mindestens 6 Monaten. Der Kreis bildet **e i n e n** Wahlbezirk, in dem nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wird. Werden mehr als 2 Wahlvorschläge eingereicht, so werden auf den 3. und die folgenden Wahlvorschläge nur dann Sitze zugeteilt, wenn auf sie nicht weniger als 15 v.H. der gültigen Stimmen entfallen.

Der **K r e i s a u s s c h u ß** ist das Verwaltungsorgan des Kreises. Er hat die Aufgabe,

- a) die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und auszuführen,
- b) die Kreisangelegenheiten nach Maßgabe der Gesetze sowie der Beschlüsse des Kreistages zu verwalten,
- c) diejenigen Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung zu führen, welche ihm durch Gesetz übertragen werden.

Dem Kreisausschuß obliegen also der ausführende Teil der Kreisverwaltung in seiner Gesamtheit und außerdem die ihm besonders durch Gesetz übertragenen staatlichen Aufgaben. Als staatliches Organ ist der Kreisausschuß auch Kreisverwaltungsgericht. Darüber hinaus vertritt er den Kreis nach außen.

Die laufenden Geschäfte des Kreisausschusses führt der Landrat namens des Kreisausschusses. Er führt auch den Vorsitz in ihm und zwar - im Gegensatz zum Kreistag - mit vollem Vorsitzrecht. Ist er verhindert, so geht der Vorsitz auf den ersten und bei dessen Verhinderung auf den zweiten Kreisdeputierten über. Namens des Kreisausschusses zeichnet der Landrat alle Schriftstücke und verhandelt mit Behörden und Privatpersonen.

Achtgeschäfte, die den Kreis verpflichten sollen, sowie Vollmachten sind nur gültig, wenn sie unter anführung des betreffenden Beschlusses des Kreistags bzw. des Kreisausschusses vom Landrat und zwei Mitgliedern des Kreisausschusses unterschrieben und mit dem Kreissiegel versehen sind.

Der Kreis Ausschuss besteht aus dem Landrat als Vorsitzendem und 6 Mitgliedern, die vom Kreistag aus der Zahl der wahlberechtigten Kreisangehörigen für die Wahldauer des Kreistages gewählt werden. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu wählen. Bedienstete des Landratsamtes und der Kreisverwaltung dürfen nicht Mitglieder des Kreis Ausschusses sein.

Der Landrat ist der oberste Beamte der Staatsverwaltung des Kreises.

Darüber hinaus ist der Landrat der rangälteste Beamte für alle im Kreise befindlichen unteren staatlichen Verwaltungsstellen. Als solcher ist er befugt, sich im Interesse der einheitlichen Führung der Staatsgeschäfte über deren Tätigkeit zu unterrichten und Anträge bei den übergeordneten Stellen einzureichen. Durch Beschluß des Staatsministeriums können dem Landratsamt, wenn die Verhältnisse es erfordern, einzelne oder alle unteren staatlichen Stellen des Landkreises angegliedert werden.

Der Landrat ist die oberste Polizeibehörde der Gemeinden des Kreises mit Ausnahme der Städte über 10.000 Einwohner.

Er ist Kommunalaufsichtsbehörde für die Landgemeinden. Das ist eine sonderbare Regelung, da es Landgemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern und andererseits Städte mit 1.000 und weniger Einwohnern gibt. Sie entspricht jedoch dem früheren preussischen Recht. ¹⁾ Der Landrat darf an den Gemeindefestungen teilnehmen und das Wort ergreifen.

Die Stärke des Landrats im kommunalen Sektor liegt in seiner Stellung als Vorsitzender des Kreis Ausschusses.

1) Vgl. S. 29, 43, 64.

c) Die Staatsaufsicht.

Die Staatsaufsicht wird von dem Regierungspräsidenten, in letzter Instanz von dem Minister des Innern ausgeübt. Die Aufsichtsbehörden haben das Informationsrecht und das Genehmigungsrecht zu bestimmten Beschlüssen des Kreistages. Gegenüber Beschlüssen des Kreistages und Kreisausschusses, die deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Landrat die Beanstandungspflicht. Auch über das positive Aufsichtsmittel verfügt die Aufsichtsbehörde. Gegen Aufsichtsmaßnahmen steht den Kreisorganen das Recht der Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. ¹⁾

2. Die Landkreisordnung für den Staat Bayern vom 18. Februar 1946.

a) Grundlagen der Kreisverfassung.

Die Landkreise sind nach der Bayerischen Kreisordnung Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze. Die Universalität der Selbstverwaltung haben die Bayerischen Kreise nicht. Die Aufgaben der Kreise sind nämlich in Artikel 1 erschöpfend aufgezählt, und weitere Aufgaben können ihnen nur durch Gesetz zugewiesen werden. Es versteht sich bei einer solchen eingeschränkten Selbstverwaltung von selbst, daß den Kreisen auch die Kompetenz-Kompetenz fehlt.

Die anderswo bestehende enge Verflechtung von Staats- und Selbstverwaltung auf der Kreisebene kennt Bayern nicht. Von der Staatsverwaltung wie auch von staatlichen Auftragsangelegenheiten ist in der Landkreisordnung überhaupt nicht die Rede. Das Gesetz läßt manche Fragen über die Zusammenarbeit zwischen der Kreisverwaltung und der daneben auf der gleichen Stufe bestehenden staatlichen Behörde offen.

Das Gebiet der kommunalen Kreisverwaltung deckt sich mit dem Gebiet der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden. Über das Ausscheiden einer Gemeinde aus dem Kreisverband sagt die bayerische Kreisordnung nichts.

b) Die Verwaltung des Kreises.

Die Verwaltung des Kreises zeigt auch in Bayern die Dreiglied-

¹⁾ Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 21. Oktober 1946, Hess. Gesetz- und Verordnungsblatt S. 194.

derung Kreistag - Kreisausschuß - Landrat.

Der K r e i s t a g ist Träger der Kreisverwaltung in ihrer Mülle. Er vertritt den Landkreis und verwaltet seine Angelegenheiten". Nach Artikel 3 hat er vor allem folgende Aufgaben:

- a) Aufstellung des Voranschlages und Feststellung der Jahresrechnung (nicht Entlastung),
- b) Festsetzung der nach den Gesetzen zulässigen Abgaben und bestimmte sonstige Angelegenheiten der Gemeindewirtschaft,
- c) Anstellung und Besoldung der leitenden ausführenden Beamten des Kreises vorbehaltlich der Bestimmungen des Beamtengesetzes, f a l l s ihm diese Aufgabe durch Staatsgesetz übertragen wird,
- d) Wahl des Kreisausschusses und des Landrats.

Der Kreistag kann seiner Zuständigkeit vorbehaltene Angelegenheiten auf den Kreisausschuß übertragen.

Jedem Wahlberechtigten ist ausdrücklich das Recht zugestanden, sich mit Eingaben an den Kreistag zu wenden. Er kann vom Kreistag in öffentlicher Sitzung gehört werden, wenn er in seiner Eingabe rechtzeitig darauf anträgt und seine Ausführungen sachdienlich erscheinen.

Der Kreistag soll mindestens vier ordentlich angesetzte Sitzungen im Jahr abhalten.

Der Landrat hat den Vorsitz im Kreistag, jedoch ohne Stimmrecht, es sei denn, daß er selbst gewähltes Mitglied ist.

Der Kreistag besteht aus soviel Mitgliedern, daß auf je angefangene 1.000 Einwohner ein Vertreter kommt, jedoch nur bis zur Höchstzahl von 45. Die Amtszeit des Kreistages beträgt 2 Jahre. Das aktive Wahlalter ist 21, das passive 25 Jahre. Außerdem ist Voraussetzung für die aktive und passive Wahlberechtigung eine mindestens einjährige Wohndauer im Kreise. Bedienstete der Kreisverwaltung und des staatlichen Landratsamtes sind von der Wahlbarkeit nicht ausgeschlossen. Sogar der Landrat kann gewähltes Mitglied des Kreistages sein. Bei der Wahl wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl verfahren. Eine Mindeststimmzahl wie in Hessen ist nicht vorgeschrieben. Es ist sogar Listenverbindung möglich.

Der K r e i s a u s s c h u ß ist nach der Bayerischen Kreisordnung nicht, wie zum Beispiel in Hessen, als das ausführende

Verwaltungsorgan der Kreiselbstverwaltung anzusehen. Das Gesetz sagt lediglich, daß er die Verhandlungen des Kreistags vorzubereiten hat und in den ihm vom Kreistag übertragenen Aufgaben endgültig entscheidet.

Der Kreisausschuß hat 5 bis 7 Mitglieder, die der Kreistag aus seiner Mitte wählt. Die verschiedenen Parteien müssen in ihm vertreten sein. Der Landrat hat den Vorsitz, jedoch, falls er nicht gewähltes Mitglied ist, ohne Stimmrecht.

Der Landrat ist das ausführende Organ der Kreiselbstverwaltung. Er führt die Geschäfte des Kreises nach den Gesetzen und den Beschlüssen des Kreistags und des Kreisausschusses. Er ernannt und beaufsichtigt die Beamten und Angestellten des Kreises vorbehaltlich der Bestimmungen des Beamtengesetzes des Landes.

Der Landrat wird vom Kreistag gewählt. Er ist Kreiskommunalbeamter. Sein Dienstverhältnis wird durch Vertrag geregelt. Der Landkreis ist zur Anstellung eines berufenmäßigen Beamten verpflichtet, der die Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst besitzt, wenn der Landrat diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

c. Die Staatsaufsicht.

Die Staatsaufsicht wird unter Leitung des Staatsministeriums des Innern von dem Regierungspräsidenten ausgeübt. Die Bestimmung über Art und Ausmaß ist der Landesverfassung vorbehalten.

3. Kreisordnung für das Land "Württemberg-Baden vom 7. März 1946 1)

a) Grundlagen der Kreisverfassung

Nach der Württembergisch-Badischen Kreisordnung sind die Kreise öffentliche Gebietskörperschaften, die sich selbst unter eigener Verantwortung verwalten. Die Selbstverwaltung ist nur durch die Gesetze beschränkt.

Damit wird die Universalität der Selbstverwaltung des Kreises anerkannt.

Besonders eng ist in Württemberg-Baden die Verbindung zwischen Kreisverband und kreisangehörigen Gemeinden. "Die Kreisverbände pflegen unter eigener Verantwortung die gemeinschaftlichen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden." Besonders hervorzuheben

1) Regierungsblatt der Regierung Württemberg-Baden, S. 45.

ist hier die Verpflichtung der Kreise, "einzelne kreisangehörige Gemeinden zu unterstützen, die infolge von Unglücksfällen oder aus sonstigen Gründen ihre Aufgaben nicht zu erfüllen imstande sind."

Die Kompetenz-Kompetenz ist den Kreisen ausdrücklich zuerkannt. Zur Sicherung für die Gemeinden ist bestimmt, daß entsprechende Beschlüsse des Kreistags erstens einer Zweidrittelmehrheit und zweitens der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen.

Außer den Aufgaben der Selbstverwaltung haben die Kreise in staatlichem Auftrag nach Anweisung alle Aufgaben der Staatsverwaltung in der Kreisstufe zu erfüllen, die nicht einer Sonderbehörde zugewiesen sind. Zu diesen übertragenen Aufgaben gehört auch die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und die Zweckverbände, die nicht der unmittelbaren Aufsicht des Innenministeriums unterstehen.

Eine allgemeine staatliche Verwaltungsbehörde auf der Kreisstufe, das frühere "Oberamt", besteht danach nicht mehr.

Das Kreisgebiet umfaßt die Gebiete der Gemeinden, die dem Kreise angehören. Grenzänderungen sind, wenn es sich um die Veränderung der Zuteilung ganzer Gemeinden zu einem Kreise handelt, nur durch Gesetz möglich.

Den Begriff der kreisangehörigen Personen kennt die württembergisch-Badische Kreisordnung nicht, wohl dagegen, wie bereits erwähnt, den Begriff der kreisangehörigen Gemeinden. Hierin kommt die grundsätzliche Ausrichtung der württembergisch-Badischen Kreisverfassung auf diese Gemeinden besonders deutlich zum Ausdruck.

Die Kreise können ihre eigenen Angelegenheiten durch Satzungen regeln, soweit die Gesetze keine Vorschriften enthalten oder den Erlaß von Satzungen ausdrücklich gestatten.

b) Die Verwaltung des Kreises.
Die Verwaltungsorgane des Kreisverbandes sind der Kreistag, der Kreisrat und der Landrat. Die württembergisch-Badische Kreisordnung zeichnet sich - neben anderem - durch eine klare Aufgabenverteilung auf diese drei Kreisorgane aus.

Der Kreis tag ist zuständig für

- a) den Erlaß von Satzungen,
- b) den Beschluß über die Übernahme neuer freiwilliger Aufgaben sowie über andere Maßnahmen, die sich nachhaltig auf den Haushalt des Kreisverbandes auswirken,
- c) die Festsetzung des Haushaltsplanes, den Erlaß der Haushaltsatzung und die Entgegennahme des Jahresberichts,
- d) die Wahl des Kreisrats,
- e) die Wahl des Landrats und der übrigen leitenden Beamten des Kreisverbandes.

Der Kreistag wird durch den Landrat einberufen. Er soll mindestens viermal im Jahr zu einer ordentlichen Sitzung zusammentreten. Außer zur Beratung des Haushaltsplanes muß er einberufen werden, so oft es die Geschäfte erfordern oder es von einem Drittel der Mitglieder des Kreistags oder von dem Kreisrat unter Angabe des Gegenstandes der Verhandlung verlangt wird.

Der Kreistag besteht aus dem Landrat als Vorsitzendem mit vollem Stimmrecht und mindestens 20 Abgeordneten. Bei einer Einwohnerzahl von mehr als 20.000 treten für je volle 10.000 Einwohner zwei weitere Abgeordnete hinzu. Wenn die Kreisordnung sagt: "Die G e m e i n d e n beschicken den Kreistag nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zur Einwohnerzahl des Kreises", dann kommt darin wieder der Charakter des Kreises als G e m e i n d e n v e r b a n d zum Ausdruck. Dieser Charakter des Kreises wird nochmals dadurch betont, daß die nicht in den Kreistag gewählten Bürgermeister berechtigt sind, mit beratender Stimme an den Sitzungen des Kreistages teilzunehmen. Die dem Kreistag nicht angehörenden Mitglieder des Kreisrats nehmen ebenfalls mit beratender Stimme an den Kreistagsitzungen teil. Für die Wahlen zum Kreistag gilt das Verhältniswahlsystem. Die Bevölkerung wählt die Abgeordneten unmittelbar. Die nach der Anerkennung des Grundsatzes, daß die G e m e i n d e n den Kreistag beschicken, mögliche Schlussfolgerung, die Wahl der Abgeordneten den G e m e i n d e n v e r t r e t u n g e n zu übertragen, hat die Württembergisch-Baierische Kreisordnung nicht gezogen. Der Kreistag wird auf 6 Jahre gewählt, der erste Kreistag jedoch nur auf 2 Jahre. Das aktive und auch das passive Wahlalter ist 21 Jahre. Für die Ausübung des Wahlrechts und für die Wählbarkeit ist eine Mindestwohndauer im Kreise von einem Jahre vorgeschrieben. Nicht wählbar sind Beamte, Angestellte und Arbeiter des Kreisverbandes, doch kann das Innenministerium Aus-

nahmen zulassen.

Listenverbindung und Mindeststimmzahl gibt es nach der Warttembergisch-Badischen Kreisordnung nicht.

Der Kreisrat, der etwa dem früheren preußischen Kreisausschuß entspricht, beschließt über **a l l e** Selbstverwaltungsangelegenheiten - nicht Auftragsangelegenheiten - des Kreises, die einer **s a c h l i c h e n** Entscheidung bedürfen und nicht dem Kreistag vorbehalten sind. Er hat ferner die dem Kreistag vorbehaltenen Entscheidungen vorzubereiten.

Die Ausführung des Haushaltsplanes ist ebenfalls Sache des Kreisrats. Doch kann die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in bestimmten Grenzen dem Landrat und anderen Beamten und Angestellten übertragen werden.

Die hiernach dem Kreisrat zukommende Ernennung und Entlassung der Beamten, Angestellten und Arbeiter - außer den leitenden Beamten, die, wie erwähnt, vom Kreistag zu wählen sind - kann durch Satzung auf den Landrat übertragen werden.

Der Kreisrat besteht aus dem Landrat als Vorsitzenden mit vollem Stimmrecht und mindestens 6 Mitgliedern. Die Zahl der Mitglieder kann durch Satzung auf 8 oder 10 erhöht werden. Wenn zum Kreis eine der unmittelbaren Aufsicht des Innenministeriums unterstehende Stadt gehört, dann ist ihr Bürgermeister von auswärtigen Kreisratsmitglied. Die übrigen Mitglieder - also zum Beispiel 5 - und die Stellvertreter in gleicher Zahl wählt der Kreistag **s a e** seiner Mitte auf 6 Jahre. Eine württembergische Besonderheit, die sich nach dem Urteil der Praxis bewährt hat, ist die Bestimmung, daß dem Kreisrat mindestens je ein Bürgermeister, ein Gewerbetreibender, ein Landwirt und ein Arbeitnehmer als Mitglied und als Stellvertreter angehören sollen.

Der **L a n d r a t** leitet die Selbstverwaltung des Kreises und vertritt ihn nach außen. Er erledigt alle Selbstverwaltungsangelegenheiten selbständig, für die nicht der Kreistag oder der Kreisrat zuständig ist. Er bereitet die Verhandlungen des Kreistags und des Kreisrats vor und vollzieht ihre Beschlüsse. In solchen Selbstverwaltungsangelegenheiten, für die er nicht zuständig ist, kann er, wenn sie keinen Aufschub dulden, an Stelle des zuständigen Organs **e n t s c h e i d e n**. Solche Entscheidungen hat er dem zuständigen Organ in der nächsten Sitzung lediglich mitzuteilen.

Er ist Vorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des Kreises.

Ferner ist der Landrat zuständig für die dem Kreise übertragenen staatlichen Aufgaben, die er unter Mitwirkung der dem Kreise durch das Innenministerium beigeordneten Beamten und Angestellten erledigt.

Über diese Aufgaben hinaus wird dem Landrat noch die Stellung eines Wählers des Staatsinteresses durch die Bestimmung zugewiesen, daß er "auf ein dem Gemeinwohl gedeihliches Zusammenarbeiten aller im Kreise vorhandenen öffentlichen Dienststellen ^{zu} hinwirken" habe.

Der Landrat ist Kreiskommunalbeamter und wird vom Kreistag auf 6 Jahre gewählt. Wählbar ist, wer zum Bürgermeister gewählt werden kann, also jeder wahlberechtigte deutsche Staatsangehörige, der das 24. Lebensjahr vollendet hat und die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt. Der Kreis muß die freie Landratsstelle öffentlich ausschreiben. Für die Bewerber besteht die Pflicht, sich dem Kreistag vorzustellen. Dem Staat (Innenministerium) steht nicht das Recht der Bestätigung zu. Doch ist dem Innenministerium das Ergebnis der Wahl mit den Wahlunterlagen mitzuteilen. Dieses hat lediglich zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Wählbarkeit erfüllt sind. Ist das nicht der Fall, so ist die endgültige Entscheidung des Verwaltungsgerichts herbeizuführen.

Wenn der Landrat in Württemberg-Baden auch nicht mehr Staatsbeamter ist und dem Staat nicht einmal das Recht der Bestätigung seiner Wahl zusteht, so kommt doch noch eine besondere Verpflichtung des Landrats dem Staate gegenüber, die ja vor allem auf dem Gebiete der Auftragsangelegenheiten besteht, dadurch zum Ausdruck, daß er vor dem Dienstantritt durch das Innenministerium vereidigt werden muß.

Eine Verflechtung der Kreiselbstverwaltung mit der Staatsverwaltung wird auch noch dadurch herbeigeführt, daß das Innenministerium dem Landratsamt als **S t e l l v e r t r e t e r d e s L a n d r a t s** und zur Bearbeitung der staatlichen Verwaltungsgeschäfte seinen staatlichen Beamten beigeordnet. Der Landrat kann dieses außer den Auftragsangelegenheiten auch Selbstverwaltungsangelegenheiten zuweisen. Dieser staatliche Beamte muß die Befähigung für den höheren oder den gehobenen Verwaltungs- oder Justiz-

dienst besitzen.

Der in der Kreisordnung schließlich noch vorgesehene Kreis-
p f l e g e r gleicht dem Kreisfinanzdirektor (Kammerer) in der
britischen Zone. Ihm obliegt das Finanzwesen des Kreises. Er muß
die Befähigung zum gehobenen Verwaltungsdienst besitzen. Davon
kann aber das Innenministerium befreien.

c) Die Staatsaufsicht.

Aufsichtsbehörde ist das Innenministerium. Die Vorschriften der
Deutschen Gemeindeordnung von 1935 über die Aufsicht gelten für
die Kreise sinngemäß. Der Kreis kann gegen Anordnungen oder Ent-
scheidungen der Aufsichtsbehörde das Verwaltungsgericht anrufen,
sofern er sie für gesetzwidrig und für eine Beeinträchtigung des
Kreises hält. Von dem letzten Erfordernis gibt es gewisse Ausnah-
men.

Beachtlich und erstauslich ist, daß die Württemberg-Badische Kreis-
ordnung die Entlastung für die Jahresrechnung nicht dem Kreistag,
sondern der Aufsichtsbehörde zuweist. Bevor die Jahresrechnung der
Aufsichtsbehörde vorgelegt wird, ist sie zunächst vom Landrat dem
Kreisrat zur Durchsicht und dann - in Württemberg - der Württem-
bergischen Prüfungsanstalt für Körperschaften bzw. - in Baden -
dem Gemeindeforschungsamt zur Prüfung vorzulegen. Das Ergeb-
nis der Prüfung und der Entlastungsbeschuß der Aufsichtsbehörde
sind dem Kreisrat und dem Kreistag zur Kenntnis zu bringen.

IV. Das heutige Kreisverfassungsrecht in der französischen Besatzungszone.

1. Die heutige Kreisverfassung im Lande Württemberg-Hohenzollern.

a) Gesetzliche Grundlagen.

Das Staatsministerium des Landes Württemberg-Hohenzollern hat den
Entwurf einer neuen Kreisordnung beschlossen. Der Entwurf wird
in Kürze dem Landtag vorgelegt werden. Zur Zeit ergibt sich das
Recht der Kreisverbände noch teilweise aus der im Jahre 1934 er-
lassenen Kreisordnung, teilweise aus der Bezirksordnung vom 1906
und aus zwei Verordnungen der französischen Militärregierung aus
dem Jahre 1946.

b) Grundlagen der Kreisverfassung.
Die Gemeinden bilden den Kreisverband, der eine öffentlich-recht-
liche Körperschaft mit dem Rechte der Selbstverwal-

t u n g ist. Die Kreise können alle öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet übernehmen, die der Pflege des gemeinsamen Nutzens der Gemeinden und der Angehörigen des Kreises dienen und ihnen nicht gesetzlich entzogen sind (Universalität der Selbstverwaltung).

Die Kreise verfügen über die Kompetenz-Kompetenz. Für die Gemeinden sind hiergegen die gleichen Sicherungen wie in Württemberg-Baden vorgesehen.

Das G e b i e t des Kreises deckt sich mit dem Gebiet der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, des früheren "Oberamtes". Seit der Kreisordnung von 1934 wird dieses Gebiet ebenfalls "Kreis" genannt. Grenzänderungen sind grundsätzlich nur durch Gesetz möglich.

Die Kreise haben das Recht, ihre Angelegenheiten durch S a t z u n g e n zu regeln.

c) V e r w a l t u n g d e s K r e i s e s .

Die Verwaltungsorgane des Kreises - in Württemberg-Hohenzollern wie in den beiden anderen Ländern der französischen Besatzungszone - sind die Kreisversammlung, der Kreisversammlungsausschuss und der Landrat.

Die K r e i s v e r s a m m l u n g ist das oberste Organ der Kreiselbstverwaltung. Im Übrigen gelten für die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Wahl die Bestimmungen der Verordnung Nr. 61 der französischen Militärregierung vom 2. September 1946. Man hätte erwarten sollen, daß die Verordnung Nr. 61 unter ihrem Titel "Aufgaben der Kreisversammlung" (Titel III) eine eindeutige Umgrenzung der Aufgaben der Kreisversammlung bringen würde. Das ist aber nicht geschehen. Aus der Formulierung "Zu den Aufgaben der Kreisversammlung gehören ..." ist vielmehr zu folgern, daß die Verordnung den Aufgabenkreis der Kreisversammlung nicht erschöpfend will. Tatsächlich ist in Artikel 22 nur eine Reihe der wichtigsten Aufgaben aufgezählt, die ihrer Beschlußfassung und Kontrolle unterliegen, und zwar:

- 1) Aufstellung des Haushaltsplans des Kreises und die Kontrolle seiner Durchführung,
- 2) Verwaltung des Personalapparates des Kreises (Festsetzung des Umfangs des Bestandes, der Anstellungsverhältnisse, der Gehaltsklassen usw.),
- 3) Bau und Unterhaltung von Nebenstraßen und Lokalbahnen,
- 4) Ausführung und Kontrolle von Arbeiten für Zuleitung von Trink-

wasser und Wasserkraft sowie der im öffentlichen Interesse von ihr veranlaßten Arbeiten,

- 5) Einrichtung von Asylen und Fürsorgeanstalten, die dem Kreise unterstehen und von ihm geschaffen werden, z.B. Berbergen, Kranken- und Irrenhäuser, Blinden- und Taubstummenanstalten, Altersheime für Bedürftige,
- 6) Einrichtung und Kontrolle von Kreisfachschulen für Landwirtschaft und Haushalt und von Abendkursen,
- 7) andere Aufgaben, die dem Kreise kraft Gesetzes zufallen.

Wenn auch diese Aufzählung nicht vollständig die Aufgaben der Kreisversammlung wiedergeben soll, so dürften praktisch aber nur noch wenige Aufgaben darüber hinaus in Frage kommen.

Die Kreisversammlung tritt zu zwei ordentlichen Sitzungsperioden im Mai und Oktober zusammen. Jede Sitzungsperiode dauert höchstens zwei Wochen. Außerhalb der Sitzungsperioden kann der Landrat die Kreisversammlung aus eigenem Entschluß oder auf Antrag der Hälfte der Mitglieder einberufen.

Die Kreisversammlung besteht in Kreisen

bis zu		50 000 Einwohnern aus 18 Mitgliedern							
von	50 001	bis	60 000	"	"	"	20	"	"
"	60 001	"	70 000	"	"	"	22	"	"
"	70 001	"	80 000	"	"	"	24	"	"
"	80 001	"	90 000	"	"	"	26	"	"
"	90 001	"	100 000	"	"	"	28	"	"
"	100 001	"	110 000	"	"	"	30	"	"
"	110 001	"	120 000	"	"	"	32	"	"
"	120 001	"	130 000	"	"	"	34	"	"
"	130 001	"	140 000	"	"	"	35	"	"
"	140 001	"	150 000	"	"	"	36	"	"

und für eine darüber hinausgehende Einwohnerzahl ein weiteres Mitglied auf je 10 000 Einwohner oder einen Bruchteil hiervon. Die Kreisversammlung wird auf zwei Jahre gewählt.

Der Landrat ist Vorsitzender der Kreisversammlung und leitet ihre Arbeiten. Er hat aber keine beschließende Stimme in ihr, er kann auch nicht in dem von ihm geleiteten Kreise in die Kreisversammlung gewählt werden.

Das aktive und das passive Wahlrecht richtet sich nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 44 der französischen Militärregierung vom 26. Mai 1946.

Wesentlich ist vor allem, daß nach den französischen Bestimmungen die für das württembergische Kreisrecht so typische enge Verflechtung des Kreises mit seinen Gemeinden nicht mehr besteht. Das ist ein Verlust.

Nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 61 gilt die Listenwahl und das Verhältniswahlsystem.

Der Kreisversammlungsausschuß beschließt über

- a) Angelegenheiten, für die er von der Kreisversammlung eine besondere Vollmacht erhalten hat,
- b) Angelegenheiten, die wegen äußerster Dringlichkeit keinen Aufschub bis zur nächsten ordentlichen Sitzungsperiode der Kreisversammlung vertragen, die ihrer Bedeutung nach aber die Abhaltung einer außerordentlichen Sitzungsperiode nicht rechtfertigen.

Außerdem gibt er dem Landrat in laufenden Verwaltungsangelegenheiten auf Befragen seine Stellungnahme bekannt.

Nach diesen Bestimmungen der Verordnung Nr. 61 kann der Kreisversammlungsausschuß als das Beschlusorgan des Kreises für die weniger wichtigen Angelegenheiten bezeichnet werden. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß er über alle Angelegenheiten beschließt, die nicht in dem Aufgabenkatalog der Kreisversammlung unter Artikel 22 der Verordnung Nr. 61 aufgeführt sind. Es sind die Aufgaben, die unter dem früheren preussischen Recht **p r a k t i s c h** der Kreisverschuß als Selbstverwaltungsorgan wahrgenommen hat.

Der Kreisversammlungsausschuß wird von der Kreisversammlung aus ihrer Mitte für die Dauer ihrer Sitzperiode gewählt. Er setzt sich zusammen für Kreisversammlungen

mit 18 - 20 Mitgliedern aus 5 Personen					
" 22 - 24	"	"	"	6	" "
" 26 - 28	"	"	"	7	" "
" 30 - 32	"	"	"	8	" "
" 34 - 36	"	"	"	9	" "

und für Versammlungen mit höherer Mitgliederzahl aus einer weiteren Person mehr auf je vier Mitglieder oder einen Bruchteil hiervon.

Der Landrat ist - wie in der Kreisversammlung - Vorsitzender ohne beschließende Stimme.

Der Kreisversammlungsausschuß tritt monatlich einmal zusammen. Er wird vom Vorsitzenden einberufen. Auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder hat derselbe ^{Vorsitzende} außerterminlich einzuberufen.

Der Landrat ist Staatsbeamter und wird von der Landesregierung ernannt. Er ist Leiter sowohl der Selbstverwaltungsbehörde als auch der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde.

Der Kreispfleger - eine alte württembergische Einrichtung - führt das Haushalts-,assen- und Rechnungswesen des Kreises. Er ist Kreiskommunalbeamter. In den Sitzungen der Kreisversammlung und des Kreisversammlungsausschusses nimmt er mit beratender Stimme teil.

d) Aufsicht.

Die staatliche Aufsicht nimmt das Innenministerium wahr.

2. Die heutige Kreisverfassung im Lande Baden.

a) Gesetzliche Grundlagen.

Im badischen Innenministerium liegt zwar ein Referentenentwurf für eine neue Kreisordnung vor. Über ihn hat aber die Landesregierung noch nicht entschieden. Die heutige Kreisverfassung in Baden gründet sich auf die Landkreisordnung vom 24. Juni 1939 und die Verordnung Nr. 60 der französischen Militärregierung, die mit der oben bei der Besprechung der württembergisch-hohenzollerischen Kreisverfassung erwähnten Verordnung Nr. 61 wörtlich übereinstimmt. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die typisch nationalsozialistischen Bestimmungen der Landkreisordnung nicht mehr gelten. Hier sei darauf hingewiesen, daß es vor der Landkreisordnung von 1939 in Baden keine Kreis kommunalverbände gab. Die Landkreisordnung sollte die "Angleichung an die in allen übrigen deutschen Ländern bestehende und bewährte Gestaltung" bringen. Dabei hat vor allem das preussische Kreisverfassungsrecht als Vorbild gedient.

b) Grundlagen der Kreisverfassung

Die Kreise sind Gebietskörperschaften und verwalten sich selbst unter eigener Verantwortung. Sie besitzen die Universalität des Wirkungsbereiches, die aber einmal in den Gesetzen, die bestimmte Aufgaben an deren Stellen zuweisen oder überlassen, und zum anderen in der Universalität des gemeindlichen Aufgabenkreises ihre Grenzen findet. Nur in Ausnahmefällen kann der Kreis durch Wahrnehmung seines Rechts der Kompetenz-Kompetenz in den Aufgabenkreis der Gemeinden eingreifen. Für die Kompetenz-Kompetenz hat die badische Landkreisordnung im wesentlichen die Formalisierung des Einführungsgesetzes zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des Rhein-Ruhr-Gebietes vom 29. Juli 1929 ¹⁾ gewählt.

Das Gebiet der Kreisselbstverwaltung deckt sich mit dem Gebiet des Kreises als unteren staatlichen Verwaltungsbezirk. Änderungen von Gemeindegrenzen, die zugleich Kreisgrenzen sind, haben die entsprechende Änderung der Kreisgrenzen ohne weiteres zur Folge. Im übrigen aber sind Grenzänderungen nur durch Gesetz möglich.

Die Rechte und Pflichten der Kreisbewohner hat die Landkreisordnung in enger Anlehnung an die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 geregelt. Im wesentlichen gelten diese Bestimmungen auch heute noch.

Die Kreise haben das Satzungsrecht. Sie müssen eine Hauptsatzung erlassen und können im übrigen ihre Angelegenheiten durch Satzungen regeln, soweit die Gesetze keine Vorschriften enthalten oder den Erlaß von Satzungen ausdrücklich gestatten.

c) Verwaltung des Kreises.

Die Landkreisordnung von 1939 war völlig auf dem nationalsozialistischen Führerprinzip aufgebaut. Sie enthielt daher keine Bestimmungen über eine beschließende Mitwirkung von Vertretungskörperschaften in der Selbstverwaltung des Kreises. Heute gilt in dieser Hinsicht ausschließlich die Verordnung Kr. 60. Demnach besteht auch in Baden die Dreiteilung der Organe des Kreisverbandes in Kreisversammlung - Kreisversammlungsausschuß - Landrat. Im übrigen gilt für die Stellung, die Aufgaben, die Zusammensetzung, die Zahl und die Tätigkeit dieser Organe das unter dem Titel "Die heutige Kreisverfassung im Lande Württemberg-Hohenzollern" hierzu Gesagte. Es darf deshalb darauf verlassen werden, allerdings mit der Einschränkung, daß es in Baden die Einrichtung des Kreispflegers nicht gibt.

d) Aufsicht.

Für die Staatsaufsicht gelten die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung von 1935. Aufsichtsbehörden sind in erster Instanz der Landeskommissar, in zweiter Instanz das Innenministerium.

3. Die heutige Kreisverfassung im Lande Rheinland-Pfalz.

a) Gesetzliche Grundlagen.

Auch in Rheinland-Pfalz ist noch keine neue Kreisordnung erlassen worden. Im Rahmen des in der Verfassung des Landes vorgesehenen Selbstverwaltungsgesetzes ist eine Kreisordnung in Bearbeitung.

Heute gelten - abgesehen von der mit den Verordnungen Kr. 60 und 61 übereinstimmenden Verordnung Kr. 62 der französischen Militär-

regierung - in den früher preußisch, hessisch oder bayrisch ge-
wesenen Landesteilen jeweils die Bestimmungen des früheren preußi-
schen, hessischen oder bayrischen Kreisverfassungsrechts. In den
früheren preußischen Teilen von Rheinland-Pfalz sind die maßgebenden
Grundgesetze die Kreisordnung von Hessen-Kassel vom 7. Juni
1885 und die Kreisordnung für die Rheinprovinz vom 30. Mai 1887,
die im wesentlichen der Kreisordnung für die östlichen Provinzen
entsprechen. Für die hessischen Landesteile geht das Kreisverfas-
sungsrecht auf das hessische Gesetz betreffend die innere Verwal-
tung und Vertretung der Kreise und Provinzen vom 12. Juni 1874 zu-
rück. Die hierin niedergelegte Kreisverfassung ist weitgehend der
preußischen Kreisverfassung von 1872 nachgebildet. Das für den
bayrischen Teil maßgebliche Grundgesetz ist die Bezirksordnung vom
17. Oktober 1927.

b) G r u n d l a g e n d e r K r e i s v e r f a s s u n g .
Bezüglich des Kreisgebiets, der Kreisangehörigen und der Satzungs-
befugnis mag der Hinweis auf das frühere preußische Recht genügen.

In den früher bayrischen Landesteilen geht jedoch das Kreisverfas-
sungsrecht auf die bayrische Bezirksordnung von 1927 zurück, die -
das ist besonders hervorzuheben - nicht die U n i v e r s a l i -
t ä t der Selbstverwaltung des Kreises kannte, sondern den Kreis
auf einen aufgabenkatalog beschränkte, der im wesentlichen dem der
heutigen bayrischen Kreisordnung entsprach. ¹⁾

c) V e r w a l t u n g d e s K r e i s e s .

Für die Organisation der Kreisverfassung in Rheinland-Pfalz gilt
die auch sonst in der französischen Besatzungszone herrschende
Kreisgliederung Kreisversammlung - Kreisversammlungsausschuß -
Landrat. In dieser Beziehung kann also auch hier auf die Darstel-
lung des württemberg-hohenzollernschen Kreisverfassungsrechts ver-
wiesen werden.

V. Die neue Kreisverfassung in der russischen Besatzungszone.

1. Allgemeines.

Um die Jahreswende 1946/47 haben die Landtage der Länder in der
russischen Besatzungszone neue Kreisordnungen beschlossen, zum
Beispiel die Kreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 18.
Dezember 1946, die demokratische Kreisordnung des Landes Thüringen
vom 2. Dezember 1946 und die demokratische Kreisordnung für das

¹⁾ S. III.

Land Sachsen vom 16. Januar 1947. 1)

Diese Kreisordnungen weichen zwar in einzelnen Punkten von einander ab. Doch sind diese Abweichungen nicht wesentlich. Daher kann auf eine gesonderte Darstellung der verschiedenen Kreisordnungen verzichtet und das neue Kreisverfassungsrecht in der russischen Besatzungszone zusammengefaßt behandelt werden.

2. Grundlagen der Kreisverfassung.

a) Verwaltungsrrechtlicher Charakter des Kreises.

Sowasno wie in der britischen Besatzungszone und in Württemberg-Baden hat auch in der russischen Besatzungszone das neue Kreisverfassungsrecht die Doppelstellung des Kreises als staatlicher Verwaltungsbezirk und Selbstverwaltungskörperschaft beseitigt. Der Kreis ist dort heute nur noch Kommunalverband.

b) Aufgaben des Kreises.

Der Kreis hat die Universalität des Wirkungskreises. Er soll in seinem Gebiet auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet alle überörtlichen öffentlichen Aufgaben übernehmen, die geeignet sind, das Wohl der Einwohner des Kreises zu fördern. Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten zählen die Kreisordnungen der russischen Zone auch ausdrücklich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Kreis (Kreispolizei) im Rahmen der V e i s u n g e n der Landesregierung. Die Kompetenz-Kompetenz besitzt der Kreis nicht. Kompetenzschwierigkeiten zwischen Kreis und Gemeinden soll der Gemeindevausschuß beim Kreistag bereinigen. Gedacht ist hier an eine gemeinsame Beratung des Gemeindevausschusses beim Kreistag mit den Vertretern der beteiligten Gemeinden.

Neu ist die Bestimmung der Kreisordnungen der sowjetischen Zone, daß der Kreis im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit wirtschaftliche Einrichtungen und Unternehmungen errichten oder erwerben oder sich an solchen Einrichtungen und Unternehmungen beteiligen soll, wenn diese Maßnahmen geeignet erscheinen, den Wohlstand oder die Interessen der Kreisangehörigen zu fördern.

Da hiernach nicht die Einrichtung oder Unternehmung selbst, sondern die Errichtung, der Erwerb oder die Beteiligung geeignet er-

1) Die Landesregierungen von Mark-Brandenburg u. Mecklenburg haben dem Verfasser leider trotz wiederholter schriftlicher Bitten keine Abdrucke der Kreisordnungen ihrer Länder zur Verfügung gestellt.

scheinen sollen, den Wohlstand oder die Interessen der Kreisangehörigen zu fördern, stellt diese Bestimmung eine Empfehlung an die Kreise dar, sich allgemein wirtschaftlich zu betätigen, wobei allerdings die Förderung des Wohlstandes oder der Interessen der Kreisangehörigen im Auge behalten werden soll.

außer den Selbstverwaltungsangelegenheiten hat der Kreis auch Auftragsangelegenheiten zu erledigen. Die können ihm nicht nur durch Gesetz - wie in allen übrigen Gebieten Deutschlands -, sondern auch durch Anordnung der Landesregierung zugewiesen werden. Diese Ermächtigung der Landesregierungen, im Wege der einfachen "Anordnung" den Kreisen Auftragsangelegenheiten zuzuweisen, ist vom Standpunkt der demokratischen Selbstverwaltung aus als bedenklich zu bezeichnen. In ihr liegt jedenfalls die Gefahr, daß die Landesregierungen oder die Ministerialbürokratie in zentralistischer Weise in die Selbstverwaltung der Kreise ¹⁾ hineinregieren können.

e) Kreisgebiet.

Das Kreisgebiet besteht aus den zum Kreise gehörenden Gemeinden. Über Grenzänderungen und Auskreisungen und das hierbei zu beachtende Verfahren enthalten die Kreisordnungen der sowjetischen Besatzungszone nichts.

d) Kreisangehörige.

Kreisangehörige sind alle Personen - gemeint sind nur die natürlichen Personen -, die im Kreisgebiet ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt haben. Die Kreisangehörigen haben grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten.

e) Satzungsbezugnisse.

Die Kreise regeln ihre eigenen Angelegenheiten durch Kreisatzungen, die vom Kreistag beschlossen werden. Kreisatzungen können aufgestellt werden zur Regelung der Verwaltung des Kreises, zur Durchführung gemeinnütziger oder gesetzlich vorgeschriebener Maßnahmen, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Polizeiordnungen), sowie zur Aufbringung von Mitteln zur Durchführung der Kreisaufgaben."

¹⁾ Die "demokratischen Gemeindeordnungen" der sowjetischen Besatzungszone enthalten dieselbe Bestimmung.

3. Verwaltung des Kreises.

a) Der Kreistag

Der Kreistag ist das oberste Willens- und Beschlusorgan des Kreises. Für den Kreistag in der sowjetischen Zone gilt - ebenso wie für den Kreistag in der britischen Zone - der Grundsatz der Allzuständigkeit: "Der Kreistag beschließt die Kreisentscheidungen, den Haushaltsplan und alle sonstigen Kreisangelegenheiten. Er gibt die Richtlinien für die Kreisverwaltung und überwacht deren ordnungsgemäße Durchführung." Diese Sätze beziehen sich sowohl auf die Selbstverwaltungs- als auch auf die Auftragsangelegenheiten. Auf die Schwierigkeiten, die sich aus diesem Grundsatz der Allzuständigkeit und dem Mangel an einer klaren Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Kreisorganen ergeben müssen, ist bereits oben bei der Besprechung des Kreisverfassungsrechts in der britischen Besatzungszone hingewiesen worden. ¹⁾

Beschlüsse des Kreistages, die dem bestehenden Recht zuwiderlaufen, hat der Landrat dem Landtag als dem "übergeordneten Organ" zur Entscheidung vorzulegen.

Der Kreistag wird nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts und den Bestimmungen der Wahlordnung für die Landtags- und Kreistagswahlen in der sowjetischen Besatzungszone ²⁾ gewählt. Wahlberechtigt sind alle Männer und Frauen deutscher Staatsangehörigkeit sowie Umsiedler, die am Wahltag das 21. Lebensjahr vollendet und ihren Wohnsitz im Kreisgebiet haben. Wahlbar ist jeder Wähler, der am Wahltag das 23. Lebensjahr vollendet und in Deutschland seinen Wohnsitz hat. Einschränkungen des Wahlrechts gelten für frühere Mitglieder nationalsozialistischer Organisationen.

Die Sitzungen des Kreistages werden von seinem Vorsitzenden geleitet, den der Kreistag aus seiner Mitte für die Dauer eines Geschäftsjahres wählt. Der Vorsitzende beruft den Kreistag, so oft es die Geschäfte erfordern, mindestens aber in Zeitabständen von 2 Monaten.

1) S. 99/110.

2) Z.B. Gesetzesammlung für das Land Sachsen 1946, Seite 417.

Außer dem Vorsitzenden wählt der Kreistag einen **S c h r i f t -**
f ü h r e r und für beide je einen oder mehrere Stellvertreter.
Der Schriftführer braucht nicht Mitglied des Kreistags zu sein.
Die Gewählten bilden den **V o r s t a n d** des Kreistags. Ist der
Schriftführer nicht Mitglied des Kreistags, gehört er nicht zum
Vorstand.

Der Kreistag wählt zur Unterstützung der Kreisverwaltung und zur
Vorbereitung der Beschlüsse des Kreistags ständige **A u s s c h ü s s e**
e für die einzelnen Sachgebiete. Diesen Ausschüssen kann der
Kreistag sogar - das ist eine Besonderheit gegenüber allen ande-
ren deutschen Kreisverfassungen - die Beschlussfassung über einzel-
ne Aufgaben oder Aufgabengebiete übertragen.

Beschlüsse, die das bestehende Recht verletzen, muß der Landrat
dem Kreistag zur Entscheidung vorlegen.

Ausdrücklich vorgeschrieben sind von den Kreisordnungen
der **Hauptausschuß**, der die Verwaltung des Kreises, insbe-
sondere die Finanzgebarung, überwacht,
der **Wirtschaftsausschuß**, der die Unternehmungen und Be-
triebe des Kreises überwacht,
der **Ausschuß für Gemeindeangelegenheiten**, der die Aufgaben
des Kreistags als übergeordneten Organs über die Gemeinden
zu erledigen hat,
der **Personnalausschuß**, der bei der Einstellung, Versetzung
und Entlassung der Kreisangestellten und Arbeiter mitzuwir-
ken hat.

In die Ausschüsse können auch Kreisangehörige gewählt werden, die
nicht Mitglieder des Kreistags sind. Bei der Wahl der Ausschüsse
ist das Stärkeverhältnis der Parteien zu berücksichtigen.

Der Kreistag kann aufgelöst werden

- a) durch eigenen Beschluß,
- b) durch Kreisentscheid nach vorangegangenen Kreisbeschlüssen.

b) **D e r K r e i s r a t .**

Der Kreisrat ist das **a u s f ü h r e n d e** Organ des Kreistags.
Er vertritt den Kreis nach außen. Den Kreis verpflichtende Erklä-
rungen müssen unter Anführung des Beschlusses des Kreistags vom
Landrat und einem weiteren Mitglied des Kreisrats unterzeichnet
sein.

Der Kreisrat besteht aus dem Landrat als Vorsitzendem, einem oder
zwei Stellvertretern und bis zu sechs weiteren Mitgliedern. Außer

dem Landrat können auch noch - nach näherer Bestimmung einer Kreisordnung - weitere Mitglieder des Kreisrats besoldet sein. Sind mehrere unbesoldete Mitglieder zu wählen, so sind die Grundsätze der Verhältniswahl anzuwenden. Mitglieder des Kreisrats können zugleich Mitglieder des Kreistags sein. Die Mitglieder des Kreisrats - besoldete und unbesoldete - werden auf die Dauer der Wahlzeit des Kreistags gewählt. Wiederwahl ist zulässig.

Der Kreistag kann jederzeit durch Mehrheitsbeschluß dem Kreisrat oder einem seiner Mitglieder das Vertrauen entziehen. Ein solcher Beschluß hat den Rücktritt der betroffenen Person zur Folge.

Die Sitzungen des Kreisrats leitet der Landrat, der auch den Geschäftsgang regelt und die Geschäfte auf die Mitglieder verteilt, soweit nicht hierüber Beschlüsse des Kreistags vorliegen. Der Landrat ist auch Dienstvorgesetzter der Mitglieder des Kreisrats.

e) D e r L a n d r a t .

Der Landrat ist angestellter ¹⁾ des Kreises. Der wesentliche Inhalt seiner Stellung liegt in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisrats. Er hat zudem das Recht und die Pflicht, den Kreisrat zu vertreten, soweit es die Geschäfte erfordern.

Außerdem hat der Landrat a l l e notwendigen Maßnahmen, die einen Aufschieb zulassen, durchzuführen. Dabei ist es gleichgültig, ob sie an sich der Beschlussfassung des Kreistags bedürfen oder zum Zuständigkeitsbereich des Kreisrats gehören. Doch muß der Landrat in solchen Fällen die nachträgliche Z u s t i m m u n g des Kreistags bzw. des Kreisrats einholen.

Der Landrat ist auch erster Dienstvorgesetzter der Kreisangestellten und Kreisarbeiter und für ihre Einstellung, Versetzung und Entlassung im Einverständnis mit dem Kreistag zuständig. Der Kreistag übt seine Mitwirkung durch den bereits erwähnten Personalausschuß aus, in dem auch ein Vertreter des Betriebsrates Sitz und Stimme hat.

Der Landrat wird - ebenso wie die übrigen Mitglieder des Kreisrats - für die Wahldauer des Kreistages gewählt. Die Kreisordnungen schreiben als einzige notwendige Eigenschaft die Wählbarkeit zum Kreistag vor, wobei von der Voraussetzung des Wohnsitzes im Kreise abzusehen ist.

1) Beachte gibt es in der sowjetischen Besatzungszone nicht mehr.

Der Landrat bedarf - wie alle Mitglieder des Kreistats - des ständigen Vertrauens des Kreistags. Dieser kann ihn jederzeit durch Mehrheitsbeschluss das Vertrauen entziehen. In diesem Falle muß der Landrat zurücktreten.

4. Aufsicht.

Die Aufsicht des Staates über die Kreise ist auf ein geringes Maß beschränkt. Das Wort "Aufsicht" ist in den Kreisordnungen der sowjetischen Zone sogar überhaupt nicht enthalten; es ist offenbar bewußt vermieden worden. Es ist lediglich von dem "übergeordneten Organ" des Kreises die Rede. Übergeordnetes Organ ist der **L a n d t a g**; nicht etwa die Landesregierung oder das Innenministerium. Für die Wahrnehmung der Aufgaben des Landtags als übergeordnetes Organ ist ein Kommissarsrat des Landtags vorgesehen.

Der Landtag kann auf Grund vorgebrachter Beschwerden Entschließungen und Maßnahmen des Kreises, die den Gesetzen zuwiderlaufen, aufheben und verlangen, daß bereits getroffene Maßnahmen rückgängig gemacht werden. Hier sei an die Pflicht des Landrats erinnert, Beschlüsse des Kreistags, die das geltende Recht verletzen, dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen.

Die Kreise sind verpflichtet, dem Landtag jede gewünschte Auskunft zu erteilen und Akten und sonstige Unterlagen vorzulegen.

Gesetzungen und Umlagebeschlüsse sind dem Landtag lediglich zur Kenntnis zu bringen.

Der Genehmigung der **L a n d e s r e g i e r u n g** bedarf die Aufnahme von Darlehen.

4. Gedanken zur künftigen Gestaltung der Kreisverfassung.

I. Allgemeines.

In der Vergangenheit haben sich die Kreisverfassungen in den verschiedenen deutschen Ländern und Landesteilen, obwohl sie zum Teil von verschiedenen Grundlagen ausgingen, doch zu einem weitgehend einheitlichen deutschen Kreisverfassungsrecht entwickelt. Diese Tatsache läßt erhoffen, daß sich das heute in den verschiedenen Zonen und Ländern so sehr zersplitterte Kreisverfassungsrecht doch wieder zu einem in der Tat einheitlichen Recht entwickeln möge. Damit soll nicht einer völligen Vereinheitlichung das Wort geredet werden. Länder- und Stammesbesonderheiten haben ihre Berechtigung. Ihre heute mancherorts so beliebte Überbetonung

ist aber, zumindest auf diesen Gebiete, nicht gerechtfertigt. Sicherlich wird schon recht bald die Zeit kommen, da man in Deutschland über die heutige Rechtszersplitterung auf dem Gebiete der Kreis- und der Gemeindeverfassung den Kopf schütteln wird. Jede Militärregierung, jeder Landtag, jede Landesregierung, ja fast jeder Fachreferent und fast jede Partei betreibt heute die Demokratisierung der Kreis- und Gemeindeverfassung auf eigene Faust. Wenn jemand kommt auf den Gedanken, daß man sich über die Zonen- und Ländergrenzen hinweg gegenseitig beraten und verständigen müßte.

Mit dem im Folgenden niedergelegten Gerippe einer künftigen Kreisverfassung soll kein Anspruch auf Allgemeingültigkeit erhoben werden. Vielleicht könnte es aber doch Anregungen für die künftige Gestaltung der Kreisverfassung in den deutschen Ländern geben, die ich mir folgendermaßen denke:

II. Grundlagen der Kreisverfassung.

1. Verwaltungsrechtlicher Charakter des Kreises.

Der Kreis ist eine **G e b i e t s k ö r p e r s c h a f t**, die sich **s e l b s t** unter eigener Verantwortung **v e r w a l t e t**. Er besteht aus einer größeren Zahl von Gemeinden und ist in der gebietskörperschaftlichen Organisation der Selbstverwaltung die nächsthöhere Stufe über der Gemeinde. ¹⁾ Das staatliche Landratsamt ist überflüssig und seine Existenz neben der kommunalen Kreisverwaltung für die Bevölkerung unverständlich. Wie in den Ländern der britischen und russischen Besatzungszone und in Württemberg-Baden sollte es daher auch in den übrigen Ländern beseitigt werden. Seine Aufgaben können von der Kreisverwaltung als Auftragsangelegenheiten wahrgenommen werden.

2. Aufgaben des Kreises.

Seitdem es eine gemeindliche Selbstverwaltung in Deutschland im heutigen Sinne gibt, das ist seit der Städteordnung des Reichsfürstentums von Stein vom 19. November 1808, besteht die **U n i v e r s a l i t ä t** ihres Wirkungskreises. Sie ist das Fundament, auf dem Stein die Selbstverwaltung aufgebaut hat. Auch in Zukunft muß die Selbstverwaltung - und nicht nur der Gemeinde, sondern auch die des Kreises - auf dieser Universalität aufgebaut sein. Der Kreis muß deshalb **a l l e** öffentlichen Aufgaben in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung wahrzunehmen haben, soweit sie über den örtlichen Aufgabenkreis der Gemeinden hinausgehen und nicht auf Grund

¹⁾ Das rheinisch-westf. Amt steht nicht über der Gemeinde, sondern auf grunds. gleicher Stufe mit ihr. Vgl. Elleringhaus, Begriff, S. 104 ff.

gesetzliche Ermächtigung oder Bestimmung von anderen Stellen wahrgenommen werden. Dazu gehören auch die durch Gesetz als Selbstverwaltungsangelegenheiten übertragene Aufgaben.

Da sowohl der Kreis als auch die kreisangehörigen Gemeinden bezüglich der freien Selbstverwaltungsaufgaben über die Universalität des Wirkungskreises verfügen, besteht die Möglichkeit, daß eine kreisangehörige Gemeinde eine Aufgabe übernommen hat, die der Kreis für alle Gemeinden übernehmen möchte. Für einen solchen Fall und für sonstige Fälle von Kompetenzkollisionen muß es möglich sein, die Gemeinde zu verpflichten, auf die Aufgabe zugunsten des Kreises zu verzichten. Diese Möglichkeit muß dem Kreis durch die Kompetenz-Kompetenz gegeben werden, die im wesentlichen in der bisherigen preussischen Form übernommen werden könnte. Bei der Handhabung der Kompetenz-Kompetenz muß sich der Kreis aber davor hüten, die Gemeinden dadurch zu schwächen, daß er Aufgaben übernimmt, die ebenso gut örtlich verwaltet werden können. Grundsätzlich falsch wäre es, schon dann eine Angelegenheit in den Aufgabenbereich des Kreises zu ziehen oder gar in die ausschließliche Zuständigkeit des Kreises zu übernehmen, wenn die Gemeinden wirtschaftlich dazu nicht in der Lage wären. Wenn trotzdem die örtliche Erledigung vorzuziehen wäre, dann müßte der Kreis sie durch wirtschaftliche Unterstützung der Gemeinden ermöglichen. Der Gedanke des Lastenausgleichs innerhalb des Kreises, der Gedanke der Kreisolidarität, muß also im Vordergrund stehen. Als Sicherungen gegen eine übertriebene Anwendung der Kompetenz-Kompetenz sollte bestimmt werden, daß für einen entsprechenden Beschluß des Kreistags erstens eine Zweidrittelmehrheit und zweitens die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist.

Außer den Selbstverwaltungsaufgaben erfüllt der Kreis staatliche Aufgaben als Auftragsangelegenheiten - auch diese Einrichtung geht auf die Stein'sche Städteordnung zurück -, die ihm aber nur durch Gesetz zugewiesen werden können. Zu diesen Aufgaben gehört auch die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden¹⁾. Auch die Polizei (Kreispolizei) muß dem Kreise - wie auch den Gemeinden²⁾ - als Auftragsangelegenheit überwiesen werden.

1) In Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und dem rheinischen Teil von Rheinland-Pfalz auch über die Ämter.

2) Im Bereich der Staatsverfassung anstelle der Gemeinden des Ämtern.

Bei einer derartig umfassenden Kreisverwaltung sind Sonderbehörden auf gleicher Stufe nur mehr auf folgenden Gebieten gerechtfertigt: Justiz, Finanzverwaltung, Zollverwaltung, staatliche Forst- und Domänenverwaltung, Post, Eisenbahn und Staatshochbauverwaltung, die letztere nur für die eigenen staatlichen Bauvorhaben. Das bedeutet, daß unter anderen folgende Kreiseinzelbehörden wegfallen müßten: Katasteramt, Arbeitsamt, Gewerbeaufsichtsamt, Gewerkschaftsamt, Kulturrat, Wasserrwirtschaftsamt sowie ferner die Behörden des Schulrats, des Kreisveterinärrats und des Kreisbeauftragten für Forst- und Holzwirtschaft. Sie müßten in die allgemeine Kreisverwaltung eingegliedert werden. Damit würde endlich die langgestrebte Einheit der Verwaltung auf der Kreisstufe verwirklicht werden.

3. Kreisgebiet.

Das Kreisgebiet umfaßt die Gebiete der zum Kreise gehörenden Gemeinden. Die Stabilität der Kreisverwaltung ist durch die Festimmung zu stützen, daß die Kreisgrenzen im allgemeinen nur durch Gesetz geändert werden können. Kleinere Grenzberichtigungen im gegenseitigen Einvernehmen der Kreise müßten auch ohne Gesetz möglich sein. Gegen solche ohne Gesetz angeordnete Grenzberichtigungen ist den betroffenen Gemeinden das Recht der Klage im Verwaltungsstreitverfahren einzuräumen. Anträgen von Städten, aus dem Kreisverbände auszuscheiden, müßte ebenfalls nur durch Gesetz entsprechen werden können und zwar nur dann, wenn sie mehr als 50 000 ¹⁾ Einwohner haben und das Gemeinwohl, vor allem das Interesse der übrigen Gemeinden des Kreises, dem Ausscheiden der Stadt nicht entgegensteht.

4. Satzungsbefugnis.

Soweit die Gesetze den Kreis von Satzungen ausdrücklich zulassen und ferner zur Ergänzung der die Verwaltungsangelegenheiten des Kreises berührenden Gesetze muß den Kreisen das Recht gegeben werden, ihre Angelegenheiten durch Satzungen zu regeln. Darin können auch Zwangsmittel angedroht werden. Die Satzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde und sind öffentlich bekanntzumachen.

1) In dünner besiedelten Gebieten auch weniger.

III. Verwaltung des Kreises.

Die Verwaltungssorgene des Kreises sind der Kreistag, der Kreisausschuß und der Landrat. Die Mitglieder des Kreistags und des Kreisausschusses bekleiden ein Ehrenamt, der Landrat muß Berufsbeamter sein.

1. Kreistag.

Der Kreistag ist das oberste Organ des Kreises. Er ist zuständig für

- a) den Beschluß von Satzungen,
- b) den Beschluß über die Bernahme neuer freiwilliger Aufgaben und über andere Selbstverwaltungsmaßnahmen, die sich in nennenswerter Weise auf den Haushalt des Kreises auswirken,
- c) die Aufstellung des Haushaltsplans, den Erlaß der Haushaltsatzung, die Entgegennahme des Prüfungsberichtes über die Jahresrechnung, die Entlastung des Landrats für die Jahresrechnung,
- d) die Wahl des Kreisausschusses,
- e) die Wahl des Landrats und seiner ständigen Vertreter,
- f) die Aufstellung des Stellenplans.

Die Zusammensetzung des Kreistags muß den Charakter des Kreises als Verband der kreisangehörigen Gemeinden widerspiegeln. Nach dem Vorbild von Württemberg-Baden ist daher der Kreistag von den G e m e i n d e n des Kreises entsprechend ihrer Einwohnerzahl zu beschicken, das heißt, die Gemeinden haben die Kreistagsmitglieder zu wählen. Damit wird der Fehler des Weimarer Staates vermieden, der bei den Kreistagswahlen den Kreis als e i n e n Wahlbezirk organisierte. Dieses Verfahren in Verbindung mit dem Listenwahlsystem brachte es mit sich, daß die Kreistage vorwiegend nach parteipolitischen Gesichtspunkten zusammengesetzt waren, was zu einer auf dieser Ebene bedenklichen und in keiner Weise gerechtfertigten Politisierung der Kreistage geführt hat. ¹⁾ Jeder erfahrene Kommunalpolitiker weiß, daß es im Kreistag so gut wie nie um Entscheidungen politischer Natur geht, daß vielmehr stets über Selbstverwaltungsangelegenheiten zu entscheiden ist, bei denen für eine parteipolitische Beurteilung nur wenig Raum bleibt. Im Kreistag ist Parteipolitik nur selten berechtigt. Das

¹⁾ Vergleiche Seite 51/52.

Ist ja gerade einer der großen Vorzüge der Selbstverwaltung, daß sie die sonst oft auseinanderstrebenden Parteien durch die gemeinsamen kommunalen Aufgaben zusammenführt.

Die Zahl der Abgeordneten mag nach dem in der kritischen Besetzungszone geltenden Modus festgesetzt werden. Die Gemeinden, auf die nach ihrer Einwohnerzahl mindestens 1 Abgeordneter entfällt, bilden je einen Wahlkreis oder Wahlbezirk. Die übrigen Gemeinden werden zu einem oder mehreren Wahlkreisen oder Wahlbezirken zusammengefaßt.

Die Frage, ob innerhalb dieser Wahlkreise nach Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht gewählt werden soll, mag durch die Landesverfassungen und die Wahlgesetze der Länder entschieden werden. Auf jeden Fall sollte aber sichergestellt werden, daß Personen und nicht mehr oder weniger anonyme Parteilisten gewählt werden.

Für das passive Wahlrecht ist vorzuschreiben, daß der Kandidat seit mindestens einem Jahr im Kreise seinen Wohnsitz hat. Beamte, Angestellte und Arbeiter der Kreisverwaltung, der Aufsichtsbehörde und der Gemeindeverwaltungen ¹⁾ des Kreises können nicht Mitglieder des Kreistags sein.

Um den Kreistagsmitgliedern genügend Gelegenheit zu geben, sich mit den Kreisaufgaben vertraut zu machen und um der Verwaltung des Kreises Stetigkeit zu geben, darf die Wahldauer des Kreistags nicht zu kurz sein. Sie muß mindestens 4 Jahre betragen.

Der Vorsitzende des Kreistags ist aus der Mitte des Kreistags für die Wahldauer des Kreistags zu wählen. Es besteht kein Grund, ihm eine kürzere Amtszeit zu geben. Man sollte ihm die Bezeichnung "Kreistagspräsident" geben.

Dem Landrat sowie den Mitgliedern des Kreisausschusses und den Bürgermeistern des Kreises, die nicht dem Kreistag angehören, sollten das Recht und die Pflicht gegeben werden, an den Sitzungen des Kreistags mit beratender Stimme teilzunehmen. Damit würde die Zusammenarbeit aller Verwaltungsstellen im Kreise, die Kreisolidarität, gestärkt. Wegen seiner Bedeutung für die Kreisverwaltung muß der Landrat das Recht haben, j e d e r z e i t

1) Und der rheinisch-westfälischen Amtsverwaltungen.

gehört zu werden.

2. Kreisausschuß.

Der Kreisausschuß muß wieder - wie in der Zeit vor 1933 - ein Kollegium der erfahrensten ehrenamtlichen Kommunalpolitiker des Kreises werden, von dem die Kreisverwaltung ihre wertvollsten Impulse empfängt. Er beschließt über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten des Kreises, die einer sachlichen Entscheidung bedürfen und nicht dem Kreistag vorbehalten sind. Die Ernennung und Entlassung der Beamten, Angestellten und Arbeiter, die hiernach Sache des Kreisausschusses sind, können durch Satzung ganz oder mit bestimmten Ausnahmen dem Landrat übertragen werden.

Der Kreisausschuß hat ferner die Kreistagsachen vorzubereiten.

Der Kreisausschuß besteht aus dem Kreistagspräsidenten als Vorsitzendem und sechs oder acht weiteren Mitgliedern, die vom Kreistag für die Dauer seiner Wahlzeit gewählt werden. Durch Satzung kann auch bestimmt werden, daß der Landrat Vorsitzender des Kreisausschusses ist. Die Mitglieder außer dem Vorsitzenden können sowohl Kreistagsabgeordnete als auch andere zum Kreistag wählbare Personen sein. Die Hauptberufe des Kreises sollten im Kreisausschuß vertreten sein, mindestens aber ein hauptberuflicher Bürgermeister, ein Gewerbetreibender, ein Bauer und ein Arbeitnehmer. Auch die gebietliche Gliederung des Kreises muß in der Zusammensetzung des Kreisausschusses zur Geltung kommen.

Der Kreisausschuß wird von seinem Vorsitzenden einberufen, so oft es die Geschäfte erfordern. Seine Sitzungen sind nicht öffentlich. Der Landrat nimmt, wenn er nicht Vorsitzender ist, an allen Sitzungen ohne Stimmrecht teil und ist auf seinen Wunsch jederzeit zu hören. Auch wenn er Vorsitzender ist, hat er kein Stimmrecht.

3. Landrat.

Dem Landrat obliegt die Ausführung der Kreisverwaltung. Er leitet verantwortlich den vollziehenden Teil der Kreisverwaltung, also die Kreisverwaltung im engeren Sinne. Er vertritt den Kreis nach außen in rechtlicher und tatsächlicher Beziehung und erledigt alle Angelegenheiten selbständig, für die nicht der Kreistag oder der Kreisausschuß zuständig ist. Die Bindungen seiner Tätigkeit auf kommunalem Gebiet liegen in den Gesetzen und den Beschlüssen

des Kreistags und Kreisausschusses. Er hat die Verhandlungen des Kreistags und des Kreisausschusses vorzubereiten. So niemandem zugemutet werden kann, Gesetzwidrigkeiten auszuführen, ist dem Landrat das Recht und die Pflicht zu übertragen, Beschlüsse des Kreistags und des Kreisausschusses, die das bestehende Recht verletzen, mit suspensiver Wirkung zu beanstanden und der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Beanstandet die Aufsichtsbehörde den Beschluß ebenfalls, so steht dem Kreistag bzw. dem Kreisausschuß hiergegen das Recht der Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu.

In Angelegenheiten, für die eigentlich der Kreistag oder der Kreisausschuß zuständig ist, die aber keinen Aufschub zulassen, kann der Landrat anstelle des zuständigen Organs entscheiden. In diesen Fällen muß er dem zuständigen Organ in der nächsten Sitzung Kenntnis von seiner Entscheidung geben.

Der Landrat ist Vorgesetzter aller Bediensteten der Kreisverwaltung. Der Dienstvorgesetzte ist, richtet sich danach, ob die Ernennung dem Kreisausschuß belassen oder dem Landrat übertragen ist.

Die Auftragsangelegenheiten des Kreises müssen dem Landrat übertragen werden, damit eine schnelle und schlagkräftige Durchführung der Aufgaben nach den Weisungen der vorgesetzten Behörden ermöglicht wird. Dazu gehört auch die Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden. ¹⁾

Die "Beschlüssachen", namentlich die Erteilung, Verengung und Entziehung von Gewerbebewilligungen, sollten jedoch dem Kreisausschuß übertragen werden.

Der Landrat muß berechtigt sein, an allen Sitzungen der Gemeindevertretungen und -ausschüsse ²⁾ des Kreises teilzunehmen. Auf Verlangen ist er dort jederzeit zu hören.

1) In Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und dem rheinischen Teil von Rheinland-Pfalz auch über die Ämter.

2) Und der rheinisch-westfälischen Amtsvertretungen und -ausschüsse.

Der Kreistag wählt den Landrat auf die Dauer von höchstens 12 Jahren. Eine vorzeitige Entlassung darf nur im Disziplinarverfahren möglich sein. Wiederwahl ist zulässig.

Der Landrat muß die für sein Amt erforderliche Eignung besitzen. Fehlt ihm die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst, so muß wenigstens einer seiner Vertreter diese Qualifikation haben. Da der Landrat auch Kommunalaufsichtsbehörde sein soll, hat der Kreistag sich vor der Wahl mit der höheren Aufsichtsbehörde über die von ihm in engere Wahl gezogenen Bewerber ins Benehmen zu setzen. Die Wahl bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Bestätigung der Aufsichtsbehörde.

IV. Aufsicht.

Eine Staatsaufsicht, die die Selbstverwaltung ans Gängelband nimmt, ist mit dem Wesen der Selbstverwaltung unvereinbar. Nach dem unvergänglichen Vorbild der deutschen Selbstverwaltung, der Stein'schen Städteordnung, ist die Aufsicht auf das geringfügigste Maß zu beschränken. Stein verfügte über die Einsicht, daß "Zutrauen die Menschen veredelt, ewige Bevormundung aber ihre Reife hindert" und "daß nichts auf den Menschen so erzieherisch wirkt als Summeiten, die man unter eigener Verantwortung für eigene Rechnung gemacht hat." 1)

Die Aufsichtsbehörde kann, um die Aufsicht durchführen zu können, vom Kreise Auskunft und die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen verlangen und an Ort und Stelle Einblick in die Akten und Unterlagen nehmen. Die Aufsicht ist im Übrigen - und zwar im großen und ganzen - entsprechend der Stellungnahme des Zonenbeirats der britischen Besatzungszone vom 8. August 1946 - in folgendem Umfang erforderlich:

1. Beanstandung von Gesetzeswidrigkeiten,
2. Genehmigung der Aufnahme von Anleihen,
3. Genehmigung folgender Bestandteile der Haushaltesatzung:
 - a) der Steuersätze bei Überschreitung des Landesertragsatzes,

1) Zitiert nach F r e i b e r t , Kreisverfassungsrecht, S. 40.

- b) des Kassenkredite,
 - c) der Anleihen,
4. der Genehmigung der Veräußerung von Grundbesitz,
 5. Bestätigung der Wahl des Landrats,
 6. Ersatzvornahme, notfalls Bestellung eines Kommissars, wenn der Kreis die ihm gesetzlich obliegenden Aufgaben nicht erfüllt.

Im Falle einer Beanstandung steht dem Kreisorgan, dessen Maßnahme beanstandet ist, das Recht der Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu.

V. Bemerkungen zur Entschliessung des Deutschen Landkreistages zur Kreisreform.

Nachdem diese Gedanken über die künftige Gestaltung der Kreisverfassung bereits niedergelegt waren, erhielt der Verfasser Kenntnis von der Entschliessung des Deutschen Landkreistages zur Kreisreform vom 29. November 1947. Wenn auch die Entschliessung weitgehend mit den vorstehend niedergelegten Gedanken übereinstimmt, so seien doch einige Bemerkungen hierzu noch angefügt.

Die künftige Kreisverfassung muß deutlich erkennen lassen, daß der Kreis auf den Gemeinden aufgebaut ist. Wenn der Aufbau der Kommunalverbände organisch von unten nach oben vorgenommen wird, dann wird die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stufen der Selbstverwaltung von gegenseitigem Vertrauen getragen sein. Dabei darf nie aus dem Auge verloren werden, daß die Gemeinde die ursprünglichste und wesentlichste Organisationsform der gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung ist.

Dieser Grundgedanke kommt in dem Reformvorschlag des Landkreistages zu kurz.

Von diesem Grundgedanken ausgehend, sollte auf den Begriff des "Kreiseinwohners" oder "Kreisangehörigen" verzichtet werden, zumal er durchaus entbehrlich ist. In der kommunalen Selbstverwaltung aller Stufen genügt völlig der Begriff des Gemeindegewohners. Die Kreisordnung von Württemberg-Baden ist auch in diesem Punkte beispielgebend.

Vor allem aber muß dieser Grundgedanke in den Bestimmungen über den Kreistag und den Kreisausschuß entschieden deutlicher seinen Niederschlag finden, als das in der Entschliessung des Landkreistages der Fall ist. So muß klar bestimmt sein, daß

die G e m e i n d e n des Kreises die Abgeordneten in den Kreistag entsenden. Das ist auch beim Verhältniswahlrecht möglich. Der Kreis darf n i e m a l in i r g e n d w e l c h e Wahlbezirke eingeteilt werden, vielmehr müssen die G e m e i n d e n , sofern auf sie wenigstens ein Abgeordneter entfällt, die Wahlbezirke sein. Auch die Zusammensetzung des Kreisausschusses muß - neben der sozialen und ständischen Struktur - die geistliche Gliederung des Kreises erkennen lassen.

Unbefriedigend ist auch die in der EntschlieÙung vorgesehene Aufgabenverteilung zwischen Kreistag, Kreisausschuß und Landrat. Die EntschlieÙung übernimmt hier ohne weiteres die Bestimmungen der alten Kreisordnungen, auf deren Mängel ¹⁾ hier nicht noch einmal eingegangen werden soll.

Es ist nicht einzusehen, weshalb in die kommende Gesetzgebung eine Zuständigkeitsaufteilung übernommen werden soll, die sich in der Vergangenheit als unzweckmäßig erwiesen hat und an die sich auch in Wirklichkeit kein Kreis gehalten hat. Eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen den drei Kreisorganen, die den Bedürfnissen und den jahrzehnteisigen Erfahrungen der Praxis Rechnung trägt, ist durchaus möglich und sollte dementsprechend vorgenommen werden.

Auftragsangelegenheiten werden beim Kreise noch längere Zeit in erheblichem Umfang bestehen bleiben. Einzelne Auftragsangelegenheiten, die zum Beispiel die Staatsaufsicht über die Gemeinden, werden immer bleiben. Hierbei handelt es sich durchweg um Aufgaben, die schlagkräftig nach den Weisungen der vorgesetzten Behörden durchgeführt und durchgesetzt werden müssen. Hierfür ist aber ein Kollegium im allgemeinen ungeeignet. Aus diesem Grunde sollten die Auftragsangelegenheiten mit Ausnahme der "Beschlüssachen" dem Landrat übertragen werden.

Zuzustimmen ist der Forderung, das Kreiswirtschaftsamt, also die Vermögens- und Schuldenverwaltung, die wirtschaftliche Betätigung, die Haushaltsführung und das Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen, in der Kreisordnung selbst und nicht in Sondergesetzen zu regeln.

1) Vgl. Seite 11 - 13.

VI. Schlußsatz.

Wenn es gelingt, unter Verwertung bewährter Verwaltungsformen der Vergangenheit und gesunder fortschrittlicher Ideen der Gegenwart das Problem der Neugestaltung des Kreisverfassungsrechts zusammen mit dem Problem der Einheit der Verwaltung nach den Grundsätzen wirklicher Selbstverwaltung im Geiste des Reichsfreiherrn von Stein zu lösen, dann werden die Kreise neben den Gemeinden auch in Zukunft wieder Grundpfeiler unseres Staats- und Volkslebens sein.

Lebenslauf:

Am 8. Juni 1913 wurde ich in Münster (Westf.) als Sohn des Malermeisters Joseph Post und seiner Ehefrau Gertrud geb. Castelle geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger. Die Reifeprüfung bestand ich am 1. März 1932 an der Konrad-Schlaun-Oberrealschule zu Münster. Nach sechsjähriger Tätigkeit in der Kommunalverwaltung studierte ich, beginnend mit dem Sommersemester 1938, an der Universität Münster drei Semester und zwei Trimester Rechtswissenschaft. Am 5. September 1940 bestand ich am Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung. Nachdem ich mich noch ein weiteres Trimester an der Universität Münster dem Rechtstudium gewidmet hatte, legte ich am 31. Oktober 1941 vor der Prüfungskommission der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster die mündliche Doktorprüfung ab. Seit dem 17. Juli 1946 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst für die große Staatsprüfung.

Alfons Post.