

Die Vorgeschichte

Amtskörperschaften, Oberämter, Landkreise und ihre Interessenvertretungen bis 1945

Baden

Der Aufstieg der kleinen Markgrafschaft Baden zum Großherzogtum war mit einem erheblichen Zuwachs an Gebieten mit unterschiedlicher Struktur und Geschichte verbunden. Die neuen Gebiete suchte man verwaltungstechnisch durch eine neue Organisation des Gesamtstaates zu integrieren. Das badische Organisationsedikt vom 26. November 1809 teilte das Land zunächst in zehn Kreisdirektorien ein. Diese waren rein staatliche Mittelbehörden und entsprachen den



*Carl Friedrich Freiherr von Fischer (1783 – 1860),
von 1822 bis 1844 Obervogt beim Landamt Karlsruhe.*

heutigen Regierungspräsidien. Jeder Kreis umfasste wiederum mehrere staatliche Bezirksamter. Die Bezirksamter bildeten in Baden die untersten staatlichen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und wurden von einem „Oberamtmann“ (ab 1924 „Landrat“) geleitet. Sie waren reine Staatsbehörden ohne Selbstverwaltung. Amtskörperschaften oder ähnliche Gemeindeverbände (wie in Württemberg) gab es in Baden zunächst nicht.

Das Aufgabengebiet eines Bezirksamts umfasste die Gerichtsbarkeit erster Instanz (bis 1857), das Notariatswesen sowie alle Bereiche der inneren Verwaltung und der Polizei, welche ihm zugewiesen waren. Dazu gehörten insbesondere die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Ausstellung entsprechender Genehmigungen, die Einhaltung der Rechtsvorschriften und die Aufsicht über die Gemeinden.

Kommunalverbände auf überörtlicher Ebene wurden erst mit der Lamey'schen Verwaltungsreform von 1863 geschaffen: Das Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung vom 5. Oktober 1863 brachte die Aufhebung der bisherigen staatlichen Kreisregierungen. Stattdessen wurde das Land in elf Kreisverbände eingeteilt, deren Fläche jeweils drei bis sieben staatliche Amtsbezirke umfasste. Anders als die Bezirks-



ämter waren die Kreisverbände kommunale Gebietskörperschaften und regelten ihre Angelegenheiten selbständig und eigenverantwortlich. Das Gebiet der staatlichen Verwaltungsbezirke (Bezirksämter) und der kommunalen Gebietskörperschaften (Kreise) war somit nicht deckungsgleich, wie es für die preußischen Landkreise oder die württembergischen Oberämter kennzeichnend war. Auch waren Staats- und Selbstverwaltung strikt getrennt. Mit dieser „Zweigleisigkeit“ zwischen Kreis- und Bezirksverwaltung unterschied sich Baden wesentlich von den Verwaltungsorganisationen der meisten anderen deutschen Länder.

Die Kreisorgane waren Kreisversammlung, Kreisausschuss und Kreishauptmann (ab 1923 Kreisvorsitzender). Die Kreisversammlung wurde von den Kreisbürgern gewählt und

bestimmte ihrerseits den Kreisausschuss und den Kreisvorsitzenden. Der Kreisvorsitzende leitete die Kreisverwaltung und führte in den Kreisgremien den Vorsitz. Das Aufgabengebiet der elf Kreise umfasste alle Einrichtungen und Maßnahmen, welche der Entwicklung, Pflege und Förderung der Interessen des ganzen Kreises zugute kamen. Dazu gehörten vor allem die Kreispflegeanstalten und andere soziale Anstalten, die Landarmenpflege, der Straßenbau, das Berufsschulwesen und die Landwirtschaftsförderung.

Die Finanzierung dieser Kreisaufgaben erfolgte bis 1920 im Wesentlichen durch Umlagen auf die Kreisgemeinden. Dann ersetzte das badische Steuerverteilungsgesetz von 1921 das bisherige Umlageverfahren durch ein unmittelbares Besteuerungsrecht. Die Kreise erhoben künftig eine direkte



Kreissteuer vom Grund- und Betriebsvermögen sowie vom Gewerbeertrag der Kreisangehörigen. Außerdem wurden sie an den Einkünften der Reichs-, Landes- und Gemeindesteuern beteiligt. Die Einführung einer eigenen Steuerertragshoheit machte die Kreise finanziell handlungsfähiger.

Auch bei den Bezirksämtern brachte die Lamey'sche Verwaltungsreform mit der Einführung volkstümlicher Elemente in der öffentlichen Verwaltung wesentliche Neuerungen: Jedes Bezirksamt erhielt nun einen „Bezirksrat“ beigeordnet, dem mehrere durch Kenntnis und Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichnete Bewohner des Amtsbezirks als ehrenamtliche Mitglieder angehörten. Sie wurden anfangs vom Innenministerium berufen; ab 1919 dann direkt gewählt. Der Bezirksrat wirkte unter dem Vorsitz des Bezirksamtsvorstehers an bestimmten Verwaltungsentscheidungen mit. Außerdem fungierte er als Verwaltungsgericht erster Instanz.

Die Kreise blieben nicht die einzigen Kommunalverbände in Baden. Nach und nach entstanden auch Selbstverwaltungskörperschaften auf Amtsbezirksebene (Bezirksverbände). Die ersten Bezirksverbände waren freiwillige Zusammenschlüsse einzelner Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wie beispielsweise Bezirkssparkassen, Bezirksspitäler, oder dienten der gemeinsamen Wasser- und

Stromversorgung. Im Laufe der Zeit entstanden dann aber auch gesetzliche Zusammenschlüsse aller Bezirksgemeinden zu einem Bezirksverband. Dieser hatte bestimmte öffentliche Pflichten zu erfüllen, welche in anderen Ländern von den Landkreisen bzw. Amtskörperschaften wahrgenommen wurden.

Die wichtigsten Bezirksverbände entstanden in der Weimarer Republik in Form der Wohnungs- und Bezirksfürsorgeverbände. Zur Durchführung des Reichswohnungsgesetzes von 1921 wurden alle Gemeinden eines Amtsbezirks zu einem Bezirkswohnungsverband zusammengeschlossen. Zur Umsetzung der Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 wurden diese Wohnungsverbände dann um soziale Aufgaben erweitert und zu Bezirksfürsorgeverbänden erklärt. Deren Aufgabenbereich umfasste die so genannte „gehobene Fürsorge“ für Hilfsbedürftige wie Kriegsoffer, Kleinrentner und Schwerbeschädigte. Hinzu kamen noch Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe und der Amtsvormundschaft. Die Kreise behielten die allgemeine Landarmenpflege und die Gesundheitsfürsorge.

Verbandsorgane waren die Bezirksversammlung, der Bezirksausschuss und die Bezirksfürsorgestelle. Der Bezirksversammlung gehörten sämtliche Bürgermeister der Verbandsgemein-



den an. Der Landrat des Bezirksamts war in Personalunion auch Verbandsvorsitzender. Er führte in den Gremien den Vorsitz und leitete die Bezirksfürsorgestelle. Die Ausgaben wurden durch Landesbeihilfen und durch eine Umlage auf die Verbandsgemeinden gedeckt.

Die Interessenvertretungen der badischen Kreise und Bezirksverbände

Die badischen Landkreise haben demnach mit den Kreisen und den Bezirksämtern (einschließlich Bezirksverbänden) zwei Vorgänger. Diese hatten jeweils auch ihre eigenen Interessenvertretungen, an deren Tradition der spätere Landkreistag anknüpfen konnte.

Schon bald nach ihrer Gründung schufen sich die badischen Kreise ein eigenes Forum, um sich zu beraten. Aus den gelegentlichen Zusammenkünften von Delegierten der Kreisausschüsse wurde allmählich eine ständige Einrichtung. Spätestens seit dem Jahr 1880 bildeten die Kreise auch einen „Vorort“ für ihre gemeinsamen Anliegen. 1898 gaben sie sich schließlich eigene „Satzungen für die Landesversammlungen der Vertreter der badischen Kreisverwaltungen (Kreistage)“. Nach § 1 dieser Satzungen versammelten sich die Vertreter der Kreise zur Förderung gemeinsamer Aufgaben und zur

gemeinsamen Beratung sowie zum Erfahrungsaustausch auf dem so genannten Kreistag. Der Kreistag gab den Delegierten Gelegenheit, sich in zwangloser Weise auszusprechen und fachlich auszutauschen, wie es auch heute bei den Sitzungen der kommunalen Spitzenverbände geschieht. Auch aktuelle Fragen konnten Gegenstand einer Aussprache sein. Spezialthemen wurden in Kommissionen vorbereitet und dann beraten. Die Delegierten erarbeiteten Mustersatzungen und verabschiedeten Richtlinien für die Umsetzung der gemeinsamen Aufgaben. Einberufen und geleitet wurde der jährliche Kreistag vom Kreisvorsitzenden des Kreises, der beim vorherigen Kreistag zum Vorort bestimmt worden war. Der Vorort vertrat auch bis zum nächsten Kreistag die Interessen der badischen Kreise nach außen.

Die Kreistage erfüllten zudem eine wichtige Funktion als politische Interessenvertretung und als Sprachrohr der badischen Kreise. Bevorstehende Rechtsänderungen teilte der Vorort dem Kreistag mit. Die Kreise formulierten dann ihre Ansichten in einer Resolution an Landesregierung und Landtag. Die Kreisvertretertage gewannen dabei im Laufe der Zeit zunehmend an politischem Gewicht. Die elf badischen Kreise bildeten allerdings keinen festen Verband mit einer ständigen Geschäftsstelle. Sie waren im Verbandsausschuss des „Verbandsbadischer Gemeinden“ mit jeweils einem Delegier-

ten vertreten. Dem Deutschen Landkreistag gehörten sie dagegen nicht an.

Ebenso wie die Kreise besaßen auch die badischen Bezirkskörperschaften eine eigene Interessenvertretung. Im Jahre 1924 gründeten sie den „Verband ländlicher Bezirkswohnungs- und -fürsorgeverbände“, der seinen Sitz in Karlsruhe hatte. Dort kamen die Vertreter der einzelnen Bezirksverbände zu ihrer jährlichen Verbandsversammlung zusammen und bestimmten einen geschäftsführenden Vorort. Dieser leitete die Sitzungen und vertrat den Verband nach außen. Ebenso wie die Kreistage dienten die Vertreterversammlungen den Bezirksverbänden, um sich auszutauschen und gemeinsame Angelegenheiten zu beraten. Außerdem war der Verband über seinen Vorort – anders als der Vorort der badischen Kreise – auch Mitglied des Deutschen Landkreistags, in dem alle Landkreise und die ihnen gleichstehenden Gemeindeverbände des Deutschen Reiches zusammengeschlossen waren. Einige Landräte gehörten sogar zeitweise dem Vorstand des Deutschen Landkreistags an.

Reformbestrebungen in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus

Die zweigleisige badische Verwaltung mit ihrem Nebeneinander von Bezirksämtern und Kreisen blieb nicht unumstritten. Während der Weimarer Republik gab es immer wieder Bestrebungen nach einer Angleichung Badens an die Kreisorganisation der anderen deutschen Länder. Die Kreise wehrten sich mittels ihrer Kreisdelegiertentage gegen die drohende Auflösung und hatten Erfolg, zumal sich die Regierungsparteien nicht auf eine Neuregelung einigen konnten. Eine Sparkommission der Landesregierung machte 1931 den Vorschlag, die elf Großkreise aufzuheben und die



Briefkopf der Landwirtschaftsschule Bruchsal.



Amtsbezirke in „Amtskörperschaften“ mit dem Recht der Selbstverwaltung umzuwandeln (ähnlich wie in Württemberg). Diese sollten dann staatlichen Verwaltungsbezirk und kommunale Selbstverwaltungskörperschaft in sich vereinigen und vom Landrat geleitet werden. Das Spargutachten wurde zwar vom badischen Landtag grundsätzlich gebilligt, aber bis zum Ende der Weimarer Republik nicht mehr umgesetzt.

Nach der Machtübernahme 1933 begannen die Nationalsozialisten damit, die kommunale Verwaltung nach den Grundsätzen des Führerprinzips umzubauen. Ab dem Herbst 1933 wurden zunächst die Bezirksversammlungen der Wohnungs- und Fürsorgeverbände aufgelöst und ihre Zuständigkeiten auf die Bezirksausschüsse übertragen. Mit dem „Gesetz über den Deutschen Gemeindetag“ vom 15. Dezember 1933 wurden

dann auch der Deutsche Landkreistag sowie alle anderen bestehenden kommunalen Spitzenverbände einschließlich ihrer Unterverbände aufgelöst. Alleiniger Rechtsnachfolger wurde der neu gegründete Deutsche Gemeindetag, in dem zwangsweise alle Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände des Deutschen Reiches zusammengeschlossen wurden. Damit ging auch der bisherige „Verband der ländlichen Bezirkswohnungs- und -fürsorgeverbände in Baden“ im neuen kommunalen Einheitsverband auf. Die Interessen der badischen Gemeindeverbände wurden künftig von der „Landesdienststelle Baden“ des Deutschen Gemeindetages vertreten.

1935 wurden zunächst die Kreisversammlungen, 1936 auch die Kreisräte und Ausschüsse aufgelöst. Ihre Entscheidungs-

*Der Katzenbuckel im Neckar-Odenwald-Kreis
ist mit 626 m die höchste Erhebung des Odenwaldes.*



kompetenzen gingen auf den Kreisvorsitzenden über, der die Kreisverwaltung nun „in voller und ausschließlicher Verantwortung“ führte. Dieser Personifizierung entsprach auch die Bildung einer „Arbeitsgemeinschaft der Kreisvorsitzenden“, welche die bisherigen Kreisdelegiertentage ablöste.

Die Einführung der Landkreise in Baden

Die Reichsregierung strebte einen einheitlichen Verwaltungsaufbau für das gesamte Deutsche Reich an. Sie favorisierte dabei das preußische Landkreissystem, das sich in nahezu allen deutschen Ländern durchgesetzt hatte. Sonderformen wie das badische Kreissystem waren damit schlecht zu vereinbaren. Die badische Landesregierung konnte sich diesen Vereinheitlichungstendenzen nicht entziehen und passte schließlich ihre Kreisorganisation an.

Mit der neuen badischen Landkreisordnung vom 24. Juni 1939 wurden die bisherigen staatlichen Amtsbezirke in Landkreise umgewandelt und mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet. Die bisherigen elf Großkreise von 1863 wurden dagegen aufgelöst und abgewickelt. Auch die bisherigen Bezirksfürsorgeverbände gingen als „Kreiswohlfahrtsämter“ in den neuen Landratsämtern auf. Außerdem wurden die Großstädte zu Stadtkreisen umgebildet und den Landkreisen rechtlich gleichgestellt. Aufgaben, Personal und Ge-

bäude der Kreise und Amtsbezirke wurden von den Landkreisen übernommen.

Damit entstanden nun auch in Baden die Landkreise in ihrer heute noch bestehenden Doppelfunktion als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft und als staatlicher Verwaltungsbezirk. Dies bedeutete zugleich das Ende des „zweigleisigen“ badischen Sonderweges. Das neue Landratsamt umfasste sowohl die Verwaltung des Landkreises als auch die untere staatliche Behörde. Dieser Doppelfunktion des Landkreises entsprach auch die Personalunion des Landrats als Leiter der staatlichen und der kommunalen Kreisverwaltung. Mit der Einführung der Landkreise hatte sich Baden nun den anderen deutschen Ländern angepasst.

Mit dem Ende der badischen Kreise stellte auch die „Arbeitsgemeinschaft der badischen Kreisvorsitzenden“ ihre Tätigkeit ein. Die Interessen der neu gebildeten Landkreise wurden von der „Landesdienststelle Baden“ des Gemeindetages wahrgenommen, soweit ein politischer Einfluss überhaupt noch gegeben war. Erst nach 1945 sollte es eine eigenständige Interessenvertretung der Landkreise geben.

Dr. Cornelius Gorka