



Freitag, 11. November 2016, 18 Uhr

Großer Sitzungssaal, Kreishaus Paderborn

„mit der sorgfältigsten Schonung der bestehenden Verhältnisse“ – Die Einrichtung der Kreise in Rheinland-Westfalen 1816

Von Wilhelm Grabe

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

Eine preußische Erfindung – Die Vorgeschichte

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

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

Die ursprünglich auf die Mark Brandenburg beschränkte Einrichtung der Kreise und Landräte wurde nach und nach auf die übrigen preußisch-brandenburgischen Provinzen ausgedehnt. Auch in den preußischen Westterritorien ging die Einführung des Landratsamtes schrittweise vonstatten. In Minden gab es bereits vor der Inbesitznahme durch Brandenburg Landräte, die aber mit der preußischen Institution lediglich den Namen gemein hatten, da es sich um ein landständisches Organ handelte. Hier – wie auch in den Grafschaften Ravensberg, Tecklenburg und Lingen – wurden zwar 1734 bei der Neuorganisation und Straffung der unteren Verwaltungsstrukturen die alten Ämter ernannten Landräten unterstellt, landrätliche Kreise im eigentlichen Sinne sind daraus jedoch nicht entstanden. Nach ersten Anläufen unter Friedrich Wilhelm I. kam es in Kleve-Mark – allerdings ohne Moers und Geldern – erst 1753 zur Installation von Kreisen und Landräten. Der preußische Besitz am Niederrhein wurde in die Kreise Kleve, Emmerich und Wesel, die alte Grafschaft Mark in die Kreise Hamm, Hörde, Altena und Wetter gegliedert. Das Gebiet der Stadt Soest blieb „altem Herkommen entsprechend“<sup>2</sup> offiziell abgesondert, gehörte faktisch aber zum Kreis Hamm. In einer „Instruction“ vom 6. Februar 1753 wurden die Aufgaben und Kompetenzen für die „Clev-Märkischen Land Räte“ festgelegt. Der Landrat wurde außerdem mit Unterbeamten ausgestattet, dem „Kreiscalculator“ bzw. Kreisschreiber sowie dem „Kreisausreuter“ als polizeilichem Exekutivorgan. Das neugeschaffene Institut der Landräte entwickelte sich jedoch im „wilden Westen“ Preußens keineswegs zu einem Erfolgsmodell. Zwar stellten die angesessenen Rittergutsbesitzer in der Hauptsache die Funktionsträger, gleichwohl

entfaltete das Amt für den einheimischen Adel kaum Anziehungskraft. Zu sehr wurde die Einrichtung als Eingriff in alte ständische Gewohnheiten und Herrschaftsrechte angesehen. Zumeist überließen die Landräte die täglichen Verwaltungsgeschäfte ihren Kreisschreibern, die sich einem zeitgenössischen Bericht zufolge wie „kleine Landesregenten über den müheseligen Bauern“<sup>3</sup> ausführten. Mit einer erneuerten Instruktion suchte die Regierung 1764 die Landräte zu energischerer Tätigkeit anzuhalten.

Auch in den 1802 hinzugewonnenen westfälischen Gebieten begann man umgehend mit der Etablierung preußischer Verwaltungsstrukturen. Die Eingliederung der Fürstbistümer Münster und Paderborn leitete Karl vom und zum Stein, der sogleich eine umfassende Bestandsaufnahme veranlasste und bei der „Bildung der Landes Collegien“ eigene Akzente setzte. Die Landräte blieben zwar staatliche Vollzugsbeamte, sie sollten aber „durch Besitzer adlicher Güther aus dem angesessenen Adel oder in Ermangelung aus fähigen, im Lande angesessenen Subjecten gewählt“<sup>4</sup> werden. Die Organisation der vier neugebildeten Kreise im Münsterland trat mit Wirkung vom 1. Januar 1804 in Kraft. Hinsichtlich der Stellenbesetzungen wurden die „einländischen Beamten“, so Stein, „wenn sie irgend tauglich, beibehalten“.<sup>5</sup> Allerdings hatte man ihnen als Kreisschreiber erfahrene Beamte aus der Grafschaft Mark zur Seite gestellt. In Paderborn vollzog sich die Neuordnung ähnlich. Am 10. April 1803 wurde die Einteilung in die drei Kreise Paderborn, Brakel und Warburg bekannt gegeben. Die Landräte wurden jedoch nicht ernannt, sondern am 19. April 1803 durch die alten Landstände gewählt. Die drei Kandidaten hatten außerdem Probearbeiten vorzulegen, der Paderborner Landrat Maximilian von Elverfeldt beispielsweise musste sich mit der – heute überaus aktuell klingenden – Frage „Wie ist die Bevölkerung im Erbfürstentum Paderborn zu befördern und die Entvölkerung zu verhindern?“<sup>6</sup> auseinandersetzen. Die Tätigkeit der Landräte im Paderborner Land begann mit dem 1. Dezember 1803. Die dienstlichen Obliegenheiten waren in Münster wie Paderborn durch separate Instruktionen geregelt.

Der Zeit zu weit voraus – Die preußischen Reformen

Große Wirksamkeit konnte die neugeschaffene Behördenstruktur jedoch nicht entfalten, da sich Preußen nach der katastrophalen Niederlage gegen Frankreich in der Doppelschlacht bei Jena und Auerstedt am 14. Oktober 1806 und dem demütigenden Frieden von Tilsit am 9. Juli 1807 vollständig aus dem Westen Deutschlands zurückziehen musste. Unter dem Druck Napoleons schlossen sich die süd- und westdeutschen Fürsten zum Rheinbund zusammen, dem auch die beiden neugeschaffenen Modellstaaten Großherzogtum Berg und Königreich Westphalen angehörten. Hier wurde relativ rasch ein dreistufiges Verwaltungssystem nach französischem Vorbild aus Departements, Arrondissements (Distrikte) und Munizipalitäten mit Präfekten, Unterpräfekten und Maires installiert, im Königreich Westphalen durch Verordnung vom 11. Januar 1808, im Großherzogtum Berg per Dekret am 14. November 1808. In den von Frankreich annektierten linksrheinischen Gebieten hatte man das zentralistisch-bürokratische Präfektursystem bereits 1798 installiert. Mit der Expansion des

napoleonischen Kaiserreichs erhielt schließlich ganz Nordwestdeutschland nördlich einer Linie von Wesel nach Lübeck Ende 1810 einen Behördenaufbau nach französischem Muster.

Die Katastrophe von 1806 hatte die strukturellen Unzulänglichkeiten von Staat und Verwaltung in Preußen offengelegt. Im Augenblick der Niederlage öffnete sich gewissermaßen ein Zeitfenster und für einen kurzen Moment gewannen die Reformer in Bürokratie und Militär die Oberhand über die konservativ-restaurativen Kräfte. Der Zwang zu Veränderungen ergab sich nicht zuletzt auch von daher, dass in den Rheinbundstaaten zahlreiche Neuerungen nach französischem Vorbild umgesetzt wurden. Die Reformen in Preußen sind unauslöschlich mit den Namen Hardenberg und Stein verbunden. Karl vom und zum Stein leitete vom Oktober 1807 bis zum November 1808 nur etwas mehr als ein Jahr die preußische Politik. In dieser kurzen Zeit wurden einige bedeutende Reformvorhaben auf den Weg gebracht, darunter die gleichsam als „Magna Charta“ deutscher Kommunalpolitik geltende Städteordnung. Karl August von Hardenberg wirkte zwar ab 1810 länger als ein Jahrzehnt als Staatskanzler, konnte aber das Reformwerk nur teilweise fortführen. Spätestens mit seinem Tod 1822 war die Reformära beendet. Ihren „Nimbus der Einzigartigkeit“<sup>7</sup> haben die mit Stein und Hardenberg verbundenen Umgestaltungen inzwischen allerdings in dem Maße eingebüßt, in welchem die Bedeutung der rheinbündischen Reformen erkannt worden ist.

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

Die Veränderung von Verwaltungs- und Staatsstruktur hatte für die Reformkräfte besondere Bedeutung. Stein, der sein Programm im Juni 1807 in der berühmten „Nassauer Denkschrift“ artikulierte, wollte auf Provinzial-, Kreis- und Gemeindeebene staatliche Bürokratie und Selbstverwaltung kombinieren. Er bezog sich dabei – seine langjährigen rheinisch-westfälischen Erfahrungen übertragend – in erster Linie auf Vorbilder der älteren Ständeversammlung. In der ständischen Mitwirkung erblickte er ein stabilisierendes und belebendes Element des Staatswesens. Sein zentrales Anliegen mündete in das politisch-pädagogische Credo von der „Belebung des Gemeingeistes und des Bürgersinns“ durch die „Teilnahme der Eigentümer an der Provinzial-Verwaltung“.<sup>8</sup> Alle drei Stände – Adel, Bürger und Bauern – sollten in den Selbstverwaltungskörperschaften von den Gemeinden über die Kreise bis hin zur Provinz vertreten sein. Hardenberg wollte zwar ebenfalls Nation und Selbstverwaltung zusammenbringen, er verfolgte aber in der seiner „Rigaer Denkschrift“ vom September 1807 einen anderen, einen moderneren Ansatz, indem er für eine „Revolution im guten Sinne“ plädierte und die Umsetzung „demokratische[r] Grundsätze in einer monarchischen Regierung“ einforderte. Nach seiner Vorstellung „würden die

Kommunitätsverwaltungen und Obrigkeiten bloß aus Gewählten bestehen; den Kreisvorstehern, den Verwaltungskammern, dem Ministerium neben dem König selbst würden Repräsentanten beigegeben.“ Die Vorsteher der Kreise sollten künftig nicht mehr aus dem Adel gewählt, sondern vom König ernannt werden, und zwar „ohne Rücksicht auf den Stand“.<sup>9</sup>

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

Steins Rücktritt beendete die Diskussion um eine Kreisreform keineswegs. Am 30. Juli 1812 brachte Hardenberg das „Edikt wegen Einrichtung der Kreisdirektorien und der Gendarmerie“ auf den Weg, ausgearbeitet von seinem Vertrauten Christian Friedrich Scharnweber. Das sogenannte Gendarmerie-Edikt sah – neben der Errichtung einer Landgendarmerie nach französischem Vorbild – eine Aufteilung des gesamten Königreichs in „geographisch abgerundete möglichst gleiche“ Kreise vor, die sich auf Stadt und Land erstreckten und lediglich die größeren Städte als eigene Kreise ausnahmen. Die Kreise waren teils Kommunalverbände, teils staatliche Verwaltungsbezirke. Als Kommunalverbände sollten sie überall da eintreten, „wo die Befriedigung der Bedürfnisse der öffentlichen Sozietät über die Kräfte der Gemeinden hinausgeht, oder ein höheres mehr in das Staatsverhältnis eingreifendes Interesse zu gewahren ist“.<sup>10</sup> An der Kreisspitze stand nicht mehr der adlige Landrat, sondern ein ernannter Kreisdirektor mit weitreichenden Vollmachten. Als Vertreter der Bevölkerung kamen sechs gewählte Kreisdeputierte hinzu, je zwei aus den Städten, den Landgemeinden und den Rittergutsbesitzern, die die Kommunalangelegenheiten unter Aufsicht und unmittelbarer Leitung der Staatsbehörden erledigten. Überdies wurden die Patrimonialgerichte des Adels durch die staatliche Gerichtsbarkeit ersetzt, auch die polizeilichen Rechte der Gutsherren wurden eingeschränkt. Der Landadel lief Sturm gegen die neue Kreisordnung, die ja in der Tat einen tiefgreifenden Angriff auf seine Privilegien bedeutete. Selbst Stein mochte sich mit den neuen Bestimmungen nicht anfreunden. Obwohl Hardenberg scharf gegen die Wortführer der Opposition vorging, wuchs der Widerstand. Zugleich schwand der Einfluss der Reformkräfte in Preußen nach dem Sieg über Napoleon zusehends. Und tatsächlich ordnete Friedrich Wilhelm III. per Kabinettsorder am 19. Mai 1814 eine nochmalige Prüfung des Edikts an. Damit war die Kreisreform praktisch gescheitert, lediglich die auf die Errichtung der

Gendarmerie bezüglichen Teile des Edikts wurden umgesetzt. Auch Hardenbergs spätere Vorstöße verfielen der Ablehnung.<sup>11</sup> Die große Chance der Reformzeit, durch Einführung der Selbstverwaltung in Provinzen, Kreisen und Kommunen die Bürger einzubeziehen, verstrich ungenutzt.

## Stadt, Land, Fluss – Die Einteilung der Kreise 1816

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

Praktisch gleichzeitig mit der Inbesitznahme wurden mit der „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ die Grundlagen für eine einheitliche Neuorganisation der Verwaltung gelegt. Der preußische Staat wurde in zehn Provinzen eingeteilt, diese wiederum in Regierungsbezirke. Die von Friedrich Wilhelm III. am 30. April 1815 in Wien unterzeichnete, allerdings erst am 8. Juli publizierte Verordnung gilt als „Geburtsurkunde“ der zunächst drei preußischen Westprovinzen. Die Provinz Großherzogtum Niederrhein umfasste die Regierungsbezirke Koblenz, Trier und Aachen, die Provinz Jülich-Kleve-Berg die Regierungsbezirke Köln, Düsseldorf und Kleve; beide Provinzen wurden durch Kabinettsorder vom 27. Juni 1822 zur Rheinprovinz vereinigt. Die Provinz Westfalen erhielt drei Regierungsbezirke, und zwar Münster, Minden und Hamm bzw. Arnsberg; ihren endgültigen Zuschnitt erhielt die Provinz, nachdem das Herzogtum Westfalen und die beiden Grafschaften Wittgenstein am 15. Juli 1816 vom Großherzogtum Hessen-Darmstadt an Preußen abgetreten worden waren. Beide Provinzen, das Rheinland ebenso wie Westfalen, waren „Kunstgebilde“ und vereinigten zahlreiche ehemals eigenständige Territorien mit höchst unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und konfessionellen Verhältnissen. Die Integration der Westprovinzen stellte eine schwierige Aufgabe dar, war doch der Staat Preußen „grundverschieden von den Ländern am Rhein.“<sup>12</sup> Da die Inbesitznahme der einzelnen Landesteile erst nach und nach erfolgen konnte, war es überhaupt nicht möglich, die preußische Behördenverfassung sofort und gleichmäßig

einzuführen. So endete die Übergangsverwaltung erst mehr als zwei Jahre nach dem Abzug der Franzosen. Im Rheinland nahmen die Oberpräsidenten und Regierungen am 22. April 1816 ihre Tätigkeit auf, die Westfalen folgten am 1. August.

Die „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden“ vom 30. April 1815 regelte aber nicht nur die Neuordnung der Provinzen und Regierungsbezirke, sondern auch die der unteren Verwaltungsbehörden: „Jeder Regierungsbezirk wird in Kreise eingetheilt.“<sup>13</sup> Die von Stein wie Hardenberg vorgesehene neuartige Form der Kreise, die sich gleichmäßig über Stadt- und Landgemeinden erstreckten, wurde auf den Gesamtstaat übertragen. An der Spitze eines jeden Kreises sollte ein Landrat als Organ zur Vollziehung der Regierungsverfügungen stehen. Der Gesetzgeber behielt sich aber die Organisation der Landratsämter und eine Instruktion für die Landräte ausdrücklich vor.

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

In beiden Rheinprovinzen kam die Kreiseinteilung vergleichsweise rasch zum Abschluss. Durch königliche Verfügung vom 20. April 1816 entstanden – einschließlich der Stadtkreise – im Regierungsbezirk Köln 12, im Regierungsbezirk Düsseldorf 11, im Regierungsbezirk Kleve 6, im Regierungsbezirk Aachen 12, im Regierungsbezirk Koblenz 15 und im Regierungsbezirk Trier 11 Kreise. Bereits zwei Tage später nahmen die Kreisverwaltungen – zeitgleich mit den beiden Oberpräsidenten und den sechs Bezirksregierungen – ihre Tätigkeit auf. In der Provinz Westfalen wurden zunächst 34 Kreise eingerichtet. Hier ließ man sich mehr Zeit. Die Regierung Münster beispielsweise schloss erst Anfang August 1816 ihre Vorarbeiten ab und legte den Entwurf anschließend den Ministerien des Innern und der Finanzen vor. Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt am 10. August 1816 erlangte dann die neue Einteilung in 10 landrätliche Kreise ihre Wirksamkeit. Der Bekanntmachung schloss sich eine weitere an, in der „die zur Wahrnehmung der Landraths-Stellen angeordneten landrätlichen Commissarien, ingleichen die Kreis-Secretaire und Kreis-Copisten“<sup>15</sup> der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wurden. Die Regierung Minden gab zum 18. Oktober 1816 die Einteilung ihres Sprengels in 12 Kreise bekannt, die Namen der kommissarischen Landräte waren bereits eine Woche zuvor publiziert worden. Beide, Kreise wie Landräte, nahmen zum 1. November ihre Tätigkeit auf. Am 6. Oktober 1816 legte auch die Regierung in Arnberg einen Plan zur Einteilung in 12 Kreise vor, der von Friedrich Wilhelm III. genehmigt wurde und zum 1. Januar 1817 in Wirksamkeit trat. Mit der Zuordnung der beiden Kreise Siegen und

Wittgenstein am 1. Juni gleichen Jahres war die Kreiseinteilung auch im Regierungsbezirk Arnsberg abgeschlossen.

In den drei preußischen Westprovinzen sind 1816 insgesamt 101 landrätliche Kreise entstanden, umgerechnet auf das heutige Nordrhein-Westfalen 75. Vor allem im Rheinland sind diese Verwaltungsräume in der Folge mehrfach verändert worden. Hier hatten die mangelnden Ortskenntnisse der Organisationskommissare, vor allem aber die Eile, mit der diese ihre Vorschläge ausarbeiten und einreichen mussten, „Unvollkommenheiten zur unvermeidlichen Folge“.<sup>16</sup> Und so wurden in den Provinzen Großherzogtum Niederrhein und Jülich-Kleve-Berg schon in den allernächsten Jahren nicht weniger als 22 Kreise zusammengelegt. In Westfalen waren dagegen weniger Nachbesserungen notwendig. Lediglich im Regierungsbezirk Arnsberg kam es 1819 zu größeren Umgestaltungen, da man, insbesondere im Sauerland, die topographischen Gegebenheiten und die damaligen Verkehrsverbindungen nur unzureichend berücksichtigt hatte. – Den Zusammenlegungen und Grenzkorrekturen sind dann erst in der zweiten Jahrhunderthälfte aufgrund von Urbanisierung und Industrialisierung zahlreiche Teilungen gefolgt.

#### Diener des Königs – Der preußische Landrat

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

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



Kreises Halle, Maximilian von Korff-Schmising-Kerßenbrock, unmissverständlich mitgeteilt wurde. Die definitiven Ernennungen erfolgten in der Regel nach kürzerer Bewährungszeit, mit wenigen Ausnahmen: Die Landräte im Westmünsterland erhielten teils erst 1827 ihre endgültige Bestallung – nach der endgültigen Feststellung der Sonderrechte der in den Kreisen ansässigen mediatisierten Standesherrn.

Die 1816 ernannten Landräte waren im Durchschnitt knapp über vierzig Jahre alt, der älteste war Clemens August von Syberg, der als 62-jähriger sein Amt im Kreis Gemünd antrat, mit 26 Jahren war Georg von dem Bussche-Münch im Kreis Rhaden der jüngste.<sup>20</sup> Schaut man sich die Biografien der zwischen 1816 und 1826 im Rheinland und in Westfalen wirkenden Landräte – insgesamt 98 Personen – näher an, so wird deutlich, dass etwa zwei Drittel auf langjährige Erfahrungen in Justiz und Verwaltung zurückblicken konnten. Mehr als die Hälfte der Landräte hatte sogar studiert, in den allermeisten Fällen Rechts-, Kameral- oder Staatswissenschaften. Gut 15 Prozent der Landräte hatten durch eine Laufbahn beim Militär oder bei der Gendarmerie an höherer Stelle auf sich aufmerksam gemacht. Zu diesen zum Landrat umfunktionierten Offizieren gehörte beispielsweise auch der erste Landrat des Kreises Jülich, Carl von Bülow, ein stockpreußischer Protestant, dem „das Rheinland lebenslang fremd bleiben sollte.“<sup>21</sup> Der Anteil der Landräte bürgerlicher Abkunft – oftmals Abkommen alter Beamten- und Juristenfamilien – betrug ziemlich genau ein Drittel, wobei regionale Unterschiede ins Auge fallen: im Regierungsbezirk Arnberg war das Verhältnis zwischen Adligen und Bürgerlichen sogar fast ausgeglichen. Nur etwa die Hälfte der ersten Landräte-Generation war katholisch, was dem Anteil der katholischen Bevölkerung im Rheinland und in Westfalen nicht annähernd entsprach. Die evangelischen Landräte wurden in katholischen Regionen nicht mit offenen Armen aufgenommen.

Über Aktivitäten und Leistungen der rheinisch-westfälischen Landräte der „Pionierzeit“ weiß man insgesamt recht wenig. Es gibt einige wenige herausragende Persönlichkeiten wie etwa Clemens von Bönninghausen, der allerdings weniger als Verwaltungsbeamter im Kreis Coesfeld denn als Arzt und Botaniker von sich reden machte, oder Ernst von Bodelschwingh, der nach seiner Station als Landrat in Tecklenburg von 1822 bis 1831 zum Finanz- und Innenminister aufstieg.<sup>22</sup> Karrieren dieser Art blieben aber die Ausnahme. Bemerkenswert sind die nicht selten langen Dienstzeiten, teilweise über alle politischen Zäsuren hinweg. Heinrich Wilhelm von Holtzbrinck beispielsweise übernahm 1790 die Verwaltung des märkischen Landratsamts Altena, avancierte 1809 zum Unterpräfekten des Arrondissements Hagen und erhielt im Januar 1817 seine neuerliche Ernennung zum Altenaer Landrat. Maximilian von Elverfeldt war zunächst Domherr in Paderborn, dann von 1803 bis 1806 preußischer Landrat, von 1807 bis 1813 westphälischer Unterpräfekt und von 1816 bis 1830 erneut Landrat in Paderborn. Dass Landräte mehr als zwanzig oder dreißig Jahre an einem Ort tätig waren, war keineswegs die Ausnahme; die 41 Dienstjahre von Emil August von Bernuth aus dem Kreis Lennep ragen allerdings deutlich heraus. Mit Peter Eberhard Müllensiefen und Georg Bärsch haben immerhin zwei Landräte autobiografische Aufzeichnungen hinterlassen. So resümierte Bärsch sein gut einjähriges Zwischenspiel im Kreis Lechenich mit den Worten: „Die Stelle des Landraths ist gewiß die angenehmste in der Verwaltung.“<sup>23</sup> Von den übrigen Bediensteten in den Landratsämtern sind bestenfalls die Namen bekannt. Gelegentlich sind aber auch bei den Kreissekretären Karrieren zu

beobachten: Alexander Brandis, über viele Jahre zweiter Mann im Paderborner Landratsamt, erhielt 1820 seine Ernennung zum Stadtdirektor der Kreisstadt.

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

Am 31. Dezember 1816 wurde den Bezirksregierungen dann auf dem Dienstweg der Entwurf einer „Instruktion für die Landräte und die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten“ zugeleitet. Dieser insgesamt 56 Paragraphen umfassende Entwurf regelte die Ausbildungsanforderungen, den Rang, die Aufsichtsbefugnisse und die Amtsausstattung des Landrats, er enthielt eine allgemeine Dienstordnung und Vorschriften über die besonderen Dienstverpflichtungen. Demnach war der Landrat Organ der staatlichen Verwaltung. „Die Landräte“, so heißt es weiter, „haben gegen die Kreiseingesessenen Glimpf, Bescheidenheit und Geduld, aber auch – wo die Pflicht es erheischt – Ernst zu beweisen, sich überall rechtschaffen zu benehmen, tätig und überlegt zu handeln, auf alles, was in ihrem Kreis vorgeht, acht zu haben, sich von allem und jedem Notiz zu verschaffen, dazu die ohnehin nach der Natur der Geschäfte vorkommenden Reisen im Kreise fleißig zu nutzen und sich dadurch des in sie gesetzten vorzüglichen Vertrauens wert zu erhalten.“<sup>26</sup> Die Landräte sollten bei den unteren Bevölkerungsklassen für sittliche Besserung und kirchliche Zucht wirken und sich um das Schulwesen kümmern. Sie sollten sich ferner um Gewerbe und Landwirtschaft sorgen, die Infrastruktur verbessern und Wirtschaftsförderung betreiben. Zu ihrem Aufgabenbereich gehörte das Geschäft der Rekrutenaushebung ebenso wie die Mitwirkung bei der Feststellung der Steuern und Erledigung von Steuerreklamationen. Der vorläufige Charakter der Dienstvorschrift kam in Paragraph 14 zum Ausdruck, in welchem die Bildung von Kreisständen und die Bestellung von Kreisdeputierten besonderer Bestimmung vorbehalten blieb. Der Landrat konnte seine Dienstgeschäfte von seinem Gut aus erledigen, musste dann aber in der Kreisstadt ein Büro unterhalten und dort regelmäßig Sprechstunden abhalten. Die vorgesehene Ausstattung des landrätlichen Geschäftslokals war ausgesprochen bescheiden.<sup>27</sup> Die Instruktion bestimmte als weitere Kreisbeamte die Bestellung eines Kreissekretärs, eines Kreisboten, eines Kreiskassenrendanten, bei größeren Kreisen auch die eines Kassenskontrolleurs; als Gesundheitsbeamte sollten ein Kreisphysikus und ein Kreischirurgus für jeden Kreis bestellt werden. Der allumfassenden Zuständigkeit der Landräte entsprach die dürftige personelle und technische Ausstattung in keiner Weise.

Die Dienstinstruktion vom 31. Dezember 1816 wurde an die Bezirksregierungen versandt mit der Maßgabe, sie den Landräten als vorläufige Anweisung vorzugeben. Nach Ablauf eines halben Jahres sollten Landräte und Regierungen zum Entwurf Stellung nehmen. Es gab von Beginn an starke Bedenken. Die Oberpräsidenten sprachen sich auf einer Zusammenkunft in Berlin am 18. April 1817 entschieden gegen die Instruktion aus, sie vermissten Klarheit und Bestimmtheit, man erhalte im Westen, wo Landräte unbekannt seien, keinen Begriff von deren Wirkungskreisen.<sup>28</sup> Auch die Regierung in Minden äußerte Vorbehalte gegen den Entwurf, den sie den Landräten gar nicht erst zur Begutachtung weitergereicht hatte. Auf

Anweisung des Innenministers musste die Dienstanweisung aber Anfang 1818 dann doch einigen ausgewählten, besonders erfahrenen Landräten zur Stellungnahme zugesandt werden. Der Paderborner Landrat Maximilian von Elverfeldt beklagte vor allem die dürftige Personalausstattung der Landratsämter, auch wollte er aus allen Steuerangelegenheiten möglichst herausgehalten werden, da es ihm sonst unmöglich sei, „das Vertrauen der Kreis-Einwohner zu gewinnen und dadurch wohlthätig auf das Ganze zu wirken.“<sup>29</sup> Obwohl die Instruktion vom Dezember 1816 niemals die königliche Bestätigung erhalten hat, sollte sie sich in Ermangelung einer endgültigen Bestimmung zum „Leitbild für die Handhabung der Verwaltungskunst“<sup>30</sup> entwickeln, und zwar mindestens bis zum Erlass der provinziellen Kreisordnungen nach 1872. An einer bürokratischen Ausgestaltung des Landratsamtes war ohnedies niemandem gelegen. „Die beste Instruktion für die Landräte“, so der langjährige Landrat und nachmalige preußische Finanzminister Friedrich von Motz 1823 in einer Denkschrift, „bleibt immer die, recht viele gute Dinge mit so wenigen Akten als möglich zu tun, die Sache ins Leben zu führen und nicht im Papier zu begraben.“<sup>31</sup>

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

---

Anmerkungen:

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

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

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

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

<sup>5</sup> Der Freiherr vom Stein. Seine Lebensbeschreibung von ihm selbst entworfen, hrsg. v. Dürrbund, München o.J., S. 9f.

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

- 
- <sup>7</sup> Horst Carl, Das 18. Jahrhundert (1701-1814) – Rheinland und Westfalen im preußischen Staat von der Königskrönung bis zur „Franzosenzeit“, in: Georg Mölich/ Veit Veltzke/ Bernd Walter (Hrsg.), Rheinland, Westfalen und Preußen. Eine Beziehungsgeschichte, Münster 2011, S., S. 106.
- <sup>8</sup> Botzenhart (wie Anm. 4), Bd. 2, Teil 1, Stuttgart 1959, S. 380-398, hier S. 394.
- <sup>9</sup> „Über die Reorganisation des Preußischen Staats, verfaßt auf höchsten Befehl Sr. Majestät des Königs“, Riga, 12. 9. 1807. [http://www.staatskanzler-hardenberg.de/quellentexte\\_riga.html](http://www.staatskanzler-hardenberg.de/quellentexte_riga.html) (Zugriff 26. 7. 2015).
- <sup>10</sup> Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1812, S. 141-160, Zitate S. 141f. Dazu: Ernst von Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, nach dem Tode des Verfassers hrsg. 2. Auflage von Friedrich Thimme, München/ Leipzig 1912, S. 396ff.
- <sup>11</sup> Dazu: Karl von Stengel, Die Organisation der Preussischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, historisch und dogmatisch dargestellt, Leipzig 1884, S. 94f.
- <sup>12</sup> Max Bär, Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815, Bonn 1919, S. 15. Das westfälische Pendant zur rheinischen Verwaltungsgeschichte: Wolfgang Leesch, Die Verwaltung der Provinz Westfalen 1815-1945. Struktur und Organisation, Münster 1993.
- <sup>13</sup> Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. 4. 1815. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1815, Nr. 9 v. 8. 7. 1815, S. 85-92, hier: S. 91 (§§ 33-36).
- <sup>14</sup> Instruction die Ausführung der Verordnung vom 30sten April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden betreffend, 3. 7. 1815. Zit. n. Wilhelm Kohl, 150 Jahre Landkreis Steinfurt 1816-1966. Geschichte der Kreisverwaltung, Steinfurt 1966, S. 169-172.
- <sup>15</sup> Amts-Blatt der Königl. Regierung zu Münster v. 10. 8. 1816.
- <sup>16</sup> Bär (wie Anm. 12), S. 235.
- <sup>17</sup> Reinhart Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, München 1989, S. 448.
- <sup>18</sup> Zit. n. Meier (wie Anm. 10), S. 491, Anm. 219.
- <sup>19</sup> Zit. n. 150 Jahre Landkreis Halle (Westf.). Eine Darstellung seiner Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, hrsg. v. Landkreis Halle, o.O. o.J. (Halle 1966), S. 16f.
- <sup>20</sup> Diese und die folgenden Angaben nach: Horst Romeyk, Die leitenden staatlichen und kommunalen Verwaltungsbeamten der Rheinprovinz 1816-1945, Düsseldorf 1994; Dietrich Wegmann, Die leitenden staatlichen Verwaltungsbeamten der Provinz Westfalen 1815-1918, Münster 1969.
- <sup>21</sup> Horst Wallraff, Vom preußischen Verwaltungsbeamten zum Manager des Kreises. Landräte und Landratsämter in den Kreisen Düren und Jülich von 1816 bis zur Gegenwart, Düren 2004, S. 27.
- <sup>22</sup> Vgl. Christian Schulze Pellengahr, Clemens von Bönninghausen: Jurist, Botaniker und Homöopath, in: Jahrbuch Westfalen 2015, S. 238-244; Siegfried Bahne, Ernst von Bodelschwingh – ein preußischer Staatsmann und Politiker aus Westfalen in der Zeit der Restauration, Revolution und Reaktion, in: Westfälische Zeitschrift 146 (1996), S. 174-189.
- <sup>23</sup> Georg Bärsch, Erinnerungen aus meinem vielbewegten Leben, Aachen 1856, S. 116. Ferner: Peter Eberhard Müllensiefen, Ein deutsches Bürgerleben vor 100 Jahren. Selbstbiographie, hrsg. v. Friedrich von Oppeln-Bronikowski, Berlin 1931.
- <sup>24</sup> Übertragung der Geschäfte eines Landrats an den Bürgermeister Corman zu Borghorst durch die Regierung in Münster, 9. 8. 1816. Zit. n. Kohl, S. 187.
- <sup>25</sup> Kgl. Regierung Münster an landrätlichen Kommissar Corman v. 26. 8. 1816. Zit. n. Kohl (wie Anm. 14), S. 81.
- <sup>26</sup> Zit. n. von Unruh (wie Anm. 1), S. 97.
- <sup>27</sup> Vgl. Hans Nordsiek, Vom „landrätlichen Büro“ zur Kreisverwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungsgeschichte des Kreises Minden-Lübbecke, in: Mitteilungen des Mindener Geschichtsvereins 63 (1991), S. 46.
- <sup>28</sup> Bär (wie Anm. 12), S. 222, Anm. 3.
- <sup>29</sup> Zit. n. Friedrich Gerhard Hohmann, Geschichte der Verwaltung des Kreises Paderborn, in: Landkreis Paderborn. Zur Einweihung des Kreishauses 1968, hrsg. v. Landkreis Paderborn, Paderborn 1968, S. 22f.
- <sup>30</sup> von Unruh (wie Anm. 1), S. 98.
- <sup>31</sup> Hermann von Petersdorff, Friedrich von Motz. Eine Biographie, Bd. 1, Berlin 1913, S. 30.