

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

---

Band 35

# Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis

Von

Fritz-Achim Baumann



Duncker & Humblot · Berlin

**FRITZ-ACHIM BAUMANN**

**Die allgemeine untere staatliche  
Verwaltungsbehörde im Landkreis**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 35**

# Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis

Von

**Dr. Fritz-Achim Baumann**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1967 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61**  
**Printed in Germany**

## Vorwort

Regierungsassessor Dr. iur. Fritz-Achim *Baumann*, z. Z. beim Innenministerium in Düsseldorf, hat während seiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1966 die Bearbeitung der „allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde im Landkreis“ übernommen. Das Thema gehört zu den Untersuchungen, die im Forschungsinstitut der Hochschule zu Fragen der allgemeinen Landesverwaltung durchgeführt worden sind.

Die verwaltungswissenschaftliche Bestandsaufnahme der Probleme der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde zeigt, daß die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland das staatliche Landratsamt (mit gesetzlich geregelten Kommunalfunktionen) beibehalten haben; die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen haben den Landrat (trotz Kommunalisierung) gesetzlich durch Institutionsleihe als untere staatliche Verwaltungsbehörde mit der alten, inzwischen fortentwickelten, umfangreichen Zuständigkeit beauftragt; das Land Nordrhein-Westfalen hat in gleicher Weise den Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde — nach Abweichung durch die britische Besatzungsmacht — zwar wiederhergestellt, aber auf die Ausübung staatlicher Aufsichtsbefugnisse begrenzt. Hier sind den allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörden gesondert auch die Zuständigkeiten der Kreispolizeibehörden übertragen; außerdem bildet der Oberkreisdirektor zusammen mit dem staatlichen Schulrat das staatliche Schulamt. — Abwandlungen ergeben sich daraus, daß dem Kreisrat in Baden-Württemberg einige Mitwirkungsbefugnisse zustehen, in Hessen eine Informations- und Anhörungspflicht gegenüber dem Kreisausschuß in wichtigen Fällen besteht, in Nordrhein-Westfalen mehrere Aufsichtsentscheidungen der Zustimmung des Kreisausschusses bedürfen und in Rheinland-Pfalz der Kreisausschuß einige gesetzlich übertragene Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung führt. In den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein gibt es keine allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde mehr; die früheren Landesaufgaben sind auf die Landkreise übertragen worden und werden als Weisungsangelegenheiten ausgeübt.

Die allgemeine Landesverwaltung ist also im Hinblick auf Behördenorganisation und Zuständigkeitsordnung in den Landkreisen nicht nur variationsreich geregelt, sondern weist deutlich ein Gefälle von Süd nach

Nord auf. Es ist daher kein Zufall, daß bei der Reformdiskussion um die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung die Meinungen weit auseinandergehen. Zwar hat jedes Land die politische Entscheidung über seine Verwaltungsorganisation eigenverantwortlich zu treffen; die historische und vergleichende Übersicht, die hier vorgelegt wird, zeigt Übereinstimmungen und Abweichungen, die sehr unterschiedliche Ziele erkennen lassen. Als Modell stehen den Reformern nicht nur die extremen Lösungen in Schleswig-Holstein und im Saarland zur Verfügung; sie können auch unter Berücksichtigung der Verwaltungsorganisation der anderen Länder Maßstäbe für eine Neuordnung finden, falls im Zusammenhang mit Großkreisbildungen (und Verwaltungsregionen) Veränderungen aus politischer Sicht in Betracht gezogen werden. Zur Orientierung kann diese Untersuchung die erforderlichen Dienste leisten.

An dieser Stelle soll den Innenministerien und Landkreisverwaltungen sowie den Landkreistagen der Länder für die Bereitstellung organisationsrechtlicher Materialien besonders gedankt werden. Ohne die Benutzung zahlreicher Organisations- und Geschäftsverteilungspläne hätte diese Arbeit nicht vollendet werden können.

Speyer, den 1. Mai 1967

Prof. Dr. Dr. *Erich Becker*

## Inhalt

<i>Vorwort</i> .....	5
<i>A. Ausgangspunkt und Ziel der Untersuchung</i> .....	9
<i>B. Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis</i> .....	11
I. Kreis und allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde in der geschichtlichen Entwicklung .....	11
1. Die Entwicklung in Preußen .....	11
2. Die Entwicklung in Bayern .....	18
3. Überblick über die Entwicklung in anderen Ländern des Deutschen Reiches .....	25
4. Die Entwicklung in der Übergangszeit nach 1945 .....	30
II. Die gegenwärtigen Verknüpfungen von staatlicher und kommunaler Verwaltungsorganisation im Landkreis .....	33
1. Der Landkreis als staatlicher Verwaltungsbezirk .....	33
2. Kreisverwaltung und allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde .....	35
3. Personelle Besetzung und innere Organisation der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde .....	37
a) Der Behördenleiter .....	37
b) Der Stellvertreter des Behördenleiters .....	40
c) Die übrigen Dienstkräfte .....	42
d) Die innere Organisation der Behörde .....	43
e) Die Beteiligung des Kreisausschusses an der staatlichen Verwaltung .....	45
4. Eingliederung in die Organisation der Landesverwaltung .....	46
5. Polizei und Schulamt .....	49
6. Haftung für Amtspflichtverletzungen .....	52
7. Die Zuständigkeiten der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde .....	54
8. Die Finanzierung der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde .....	59



III. Die Bedeutung der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungs- behörde für die Erfüllung staatlicher Aufgaben .....	61
1. Die Uneinheitlichkeit in der organisatorischen Gestaltung der unteren Verwaltungsebene .....	61
2. Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch untere staatliche Verwaltungsbehörden oder durch kommunale Körperschaften	65
3. Die Ausgestaltung der allgemeinen unteren staatlichen Ver- waltungsbehörde .....	72
<i>C. Ergebnis</i> .....	74
<i>Anhang</i> .....	75
<i>Literaturverzeichnis</i> .....	114

## A. Ausgangspunkt und Ziel der Untersuchung

Die Landkreise und kreisfreien Städte bilden mit ihren Gebieten zugleich Bezirke des Staatsgebietes. Innerhalb ihrer Grenzen sind neben den kommunalen Aufgaben auch staatliche Aufgaben zu erfüllen. Die Erfüllung dieser staatlichen Aufgaben kann der Staat einmal dadurch bewirken, daß er sich der Gemeinden und Kreise bedient und ihnen die Erfüllung der Aufgaben aufträgt. Der Staat kann aber auch im Bereich der Landkreise und kreisfreien Städte eigene, staatliche Behörden zur Erfüllung seiner Aufgaben in der unteren Verwaltungsinstanz errichten. Die eigenen Behörden können dabei allgemeine Behörden mit einem Bündel von Zuständigkeiten oder Sonderbehörden mit speziellen Zuständigkeiten sein.

Bei der Organisation der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden kann der Staat durch Gesetz Organe der kommunalen Gebietskörperschaften im Wege der sogenannten Organleihe als Staatsorgane in Anspruch nehmen und sie mit der Wahrung staatlicher Eigenzuständigkeiten betrauen. Andererseits kann er auch eigene staatliche Organe im Wege der Organverleihung den Kommunen nach Maßgabe gesetzlicher Vorschriften als kommunale Organe zur Verfügung stellen. In beiden Fällen stehen die Organwalter in doppelter Organstellung. Die Identität der Organwalter bewirkt eine Verknüpfung von staatlicher und kommunaler Verwaltung.

Die Länder der Bundesrepublik<sup>1</sup> haben von der Möglichkeit, die Erfüllung staatlicher Aufgaben im kommunalen Bereich zu bewirken, in sehr unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Eine einheitliche Regelung ist nur insoweit festzustellen, als alle Länder darauf verzichtet haben, im Bereich der kreisfreien Städte eigene staatliche Behörden der allgemeinen Landesverwaltung zu schaffen. Dagegen haben die meisten Länder eine enge Verbindung ihrer staatlichen Verwaltungsorganisation mit der kreiskommunalen Verwaltung für zweckmäßig gehalten und in den Landkreisen allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörden eingerichtet, die entweder mit der kommunalen Kreisverwaltung eine Einheitsbehörde mit Doppelcharakter bilden (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz) oder als selbständige Behörde in enger Verbindung mit

---

<sup>1</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein; die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg können in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben.

der kommunalen Kreisverwaltungsbehörde stehen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland)<sup>2</sup>.

Die vorliegende Untersuchung versucht zunächst, anhand der Darstellung einiger historischer Erscheinungsformen die Entwicklung der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde im Landkreis aufzuzeigen. Die darauf folgende Übersicht über die in den einzelnen Ländern getroffenen unterschiedlichen organisatorischen Regelungen dieser Behörde soll die Möglichkeiten der Erfüllung staatlicher Aufgaben in der unteren Verwaltungsinstanz sichtbar machen. Diese Bestandsaufnahme wird anschließend unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisch gewürdigt werden. Zweck der Untersuchung ist es nicht, eine bestimmte organisatorische Lösung vorzuschlagen. Es geht vielmehr allein darum, die Vorzüge, Nachteile und möglicherweise auch die Gleichwertigkeit verschiedener Lösungsmöglichkeiten darzulegen. Konkrete Vorschläge für Verwaltungsreformen in einzelnen Ländern können von einer allgemeinen vergleichenden Untersuchung nicht erwartet werden. Diese Beschränkung schließt es jedoch nicht aus, die bestehenden Regelungen kritisch zu prüfen.

---

<sup>2</sup> Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland tritt als selbständige Behörde nach außen hin in Erscheinung, während die Landratsämter der drei anderen Länder Einheitsbehörden sind, deren Doppelcharakter in der Organisation der Behörde nicht sichtbar wird.

## **B. Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis**

### **I. Kreis und allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde in der geschichtlichen Entwicklung**

Ein Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde im Landkreis muß sowohl auf die Entwicklung der Staatsverwaltung als auch die Entfaltung der Kreiselbstverwaltung eingehen. Beide Entwicklungen sind aber nicht einheitlich, sondern nach Zeit und Ort sehr unterschiedlich verlaufen. Es soll im folgenden versucht werden, einige Schwerpunkte der unterschiedlichen Gestaltung der Verwaltungsorganisation der Landkreise im Wandel der Zeit aufzuzeigen. Dabei soll insbesondere die Entwicklung in den Ländern Preußen und Bayern untersucht werden. Über die Entwicklung in einigen anderen deutschen Ländern wird ein Überblick gegeben<sup>1</sup>.

#### **1. Die Entwicklung in Preußen**

Die Mark Brandenburg war seit dem Ende des 12. Jahrhunderts in etwa 30 landesherrliche Verwaltungsbezirke, die Vogteien, eingeteilt. An der Spitze der Vogtei stand der markgräfliche Vogt, der vom Landesherrn ernannt wurde und sein Amt kraft persönlichen Auftrages des Markgrafen ausübte. Die Vogteiverfassung verlief jedoch im Laufe der Zeit, insbesondere im 15. und 16. Jahrhundert. Die Ursache dafür lag darin, daß der Markgraf in zunehmendem Maße die landesherrlichen Vogteirechte (Einkünfte, Vogteigerichtsbarkeit, Polizeigewalt) veräußerte<sup>2</sup>. Das hatte zur Folge, daß die obrigkeitlichen Rechte von den Grundeigentümern immer mehr als Ausfluß des Grundeigentums in Anspruch genommen wurden und der Landesherr die ihm ursprünglich im gesamten Gebiet zustehenden Rechte nur noch als Eigentümer der Domänen und in deren Gebiet ausübte. Die Entwicklung führte also zu einer erheblichen Beeinträchtigung der landesherrlichen Gewalt in den Landbezirken.

---

<sup>1</sup> Ein eingehender Überblick über die geschichtliche Entwicklung der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde in allen Ländern des Deutschen Reiches würde den Rahmen dieser Untersuchung, deren Schwergewicht in der Darstellung und Würdigung der gegenwärtigen Situation liegen soll, überschreiten.

<sup>2</sup> Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechtes, 1884/86 Bd. I, S. 105; von Unruh, Der Kreis, 1965, S. 20; Schöne, Werden und Sein der preußischen Landkreise, in: Jeserich, Die deutschen Landkreise, 1937, S. 1 ff. (6).