

Entwicklungen und Herausforderungen

Die Jahre 1956 bis 2006

1956 – 1973 Landkreise und Landkreistag

Für das noch junge Bundesland Baden-Württemberg war es ein Zeichen des Zusammenwachsens, als badische, hohenzollerische und württembergische Landkreise am 3. Juli 1956 in Ludwigsburg den Landkreistag Baden-Württemberg aus der Taufe hoben. Für die 63 Landkreise – zunächst traten dem Landkreistag nur 59 bei – war die Gründung des neuen, landesweiten kommunalen Verbandes aber nur der erste Schritt hin zu einer starken und wirksamen Interessenvertretung. Wie die ein Jahr zuvor in Kraft getretene Landkreisordnung des Landes war auch der neue Verband zunächst stark von den Strukturen des ehemaligen Landes Württemberg-Baden,

des amerikanisch besetzten Landesteils, geprägt. In Württemberg-Baden, wo die kommunale Selbstverwaltung durch die Amerikaner gezielt gefördert worden war, hatte bereits der Vorgänger, der Verband württemberg-badischer Landkreise erfolgreich gearbeitet und diese Erfahrung floss nun unmittelbar in die Arbeit des Landkreistags ein. Augenfällig wurde dies dadurch, dass der Göppinger Landrat Gustav Seebich, bisher Vorsitzender in Württemberg-Baden, das Präsidentenamt übernahm. Eugen Frick, der zuvor die Geschäfte des württemberg-badischen Verbandes geführt hatte, wurde zum Hauptgeschäftsführer des Landkreistags bestellt. Auch die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Vorgängerverbandes, ein Verwaltungsbeamter und zwei Schreibkräfte, wurden übernommen.

Neben diesen Personen lässt sich die Kontinuität auch strukturell an der inneren Organisation des Landkreistags ablesen, die im Wesentlichen auf der ersten Präsidiumssitzung Ende Juli 1956 auf der Insel Reichenau festgelegt wurde und von Frick erarbeitet worden war. Entsprechend dem Vorbild des Deutschen Landkreistags wurden neben dem beschließenden Hauptausschuss zunächst fünf Fachausschüsse eingerichtet – für Verfassung und Personalrecht, für Finanzen, für Soziales, für Wirtschaft und Verkehr sowie für Kultur. Ergänzend wurde noch im Gründungsjahr ein Landwirtschaftsausschuss



Sprengelversammlung der südbadischen Landräte am 25. Mai 1959 in Kehl.



eingerrichtet. Innerhalb der Regierungsbezirke konstituieren sich zudem Sprengelversammlungen. Angelegenheiten einzelner Verwaltungsbereiche und damit Probleme des Tagesgeschäftes sollten darüber hinaus in Arbeitsgemeinschaften behandelt werden, die in der Regel ebenfalls auf Ebene der Regierungsbezirke gebildet und von der Geschäftsstelle koordiniert wurden.

Bei der Besetzung des Präsidiums wie der Ausschüsse wurde darauf geachtet, den geographischen Proporz zu wahren – zumal vier badische Landkreise (Überlingen, Freiburg, Stockach und Donaueschingen) erst im Laufe des Jahres 1956 beitreten sollten. Auf die Verteilung wurde auch bei der Entsendung von Vertretern in die Gremien des Deutschen Landkreistags streng geachtet. Die in dieser Richtung

vorhandenen Empfindlichkeiten zeigt ein Antrag, der drei Jahre später, 1959, von den nordbadischen Landkreisen an die Mitgliederversammlung gestellt wurde. Sie wollten erreichen, dass der Präsident des Landkreistags künftig nach regionalen Gesichtspunkten gewechselt werde. Der Vorgang, der schließlich als Empfehlung endete, wirft ein Schlaglicht auf das Innenleben des über die alten Landesgrenzen hinweg tätigen Verbandes.

Von Anfang an versuchte Eugen Frick zielstrebig, die Verbandsarbeit zu professionalisieren und den Landkreistag nach innen wie nach außen fest zu verankern und zu positionieren. Dazu gehörte es zunächst, für eine funktionierende Geschäftsstelle zu sorgen. Frick setzte durch, dass eine weitere Schreibkraft sowie ein Fahrer eingestellt wurden, für

Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger (stehend) wenige Wochen nach seinem Amtsantritt 1959 zu Gast im Landkreis Freiburg.



In der Poststelle des Landratsamts Freudenstadt, Anfang der 1970er Jahre.



den auch ein Wagen beschafft wurde. Die von der Öffentlichen Bausparkasse Württemberg in Stuttgart in der Jägerstraße 34, später in der Kronenstraße 39 gemieteten Räume wurden um zwei Büros erweitert. Wichtig war schließlich der Beschluss, dem Geschäftsführer einen aus dem Landesdienst abgeordneten Juristen als Referenten zur Seite zu stellen. Der damit erreichte Personalstand – Geschäftsführer, Referent, Verwaltungsbeamter, drei Sekretariatskräfte und ein Fahrer – blieb der Geschäftsstelle bis zur Kreisreform 1973 erhalten.

Es dürfte gerade in den ersten Jahren keine leichte Aufgabe gewesen sein, die Interessen von 63 Landräten des noch jungen Bundeslandes zu koordinieren und letztlich unter einen Hut zu bringen, um gegenüber der Regierung mit einer Stimme zu sprechen. Präsidium, Hauptausschuss und der Geschäftsführung gelang dies jedoch recht schnell.

Es war der Arbeit des Landkreistags förderlich, dass der Staatsaufbau Baden-Württembergs 1956 gesetzlich bei weitem noch nicht abgeschlossen war. Viele grundlegende Regelungen waren noch im Entwurfsstadium und erforderten so Stellungnahmen der kommunalen Seite oder fehlten völlig. Neben Ausführungsregelungen im Schlepptau der 1955 erlassenen Landkreisordnung sei als Beispiel die Diskussion

um die Gestaltung und Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen genannt, die den Landkreistag viele Jahre beschäftigte. Die Einrichtung und Gründung der Landeswohlfahrtsverbände, über die konkret seit 1958 debattiert wurde, bedurfte ebenfalls einer einheitlichen Linie des Landkreistags. Bei solchen Themen war die Geschlossenheit der Landräte groß. Die gemeinsamen Anstrengungen, kommunale Interessen gegenüber dem Land durchzusetzen, wirkten für den Verband ganz nebenbei identitätsstiftend und profilbildend.

Präsidium und Geschäftsführer setzten dabei auch ganz bewusst auf die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Veranstaltungen wie die erste Landrätekonferenz am 6. Mai 1958 auf der Burg Hohenzollern wurden so organisiert, dass ihnen ein breites, landesweites Medienecho sicher war. Neben Ministern, Landtagsfraktionen und Regierungspräsidenten wurden ausgewählte Journalisten eingeladen. Thema dieser Konferenz war übrigens eine von Landtag und Regierung erwogene Verwaltungsreform auf Grundlage eines Gutachtens. Die Reform hätte eine umfassende Stärkung der Kommunalverwaltung nach sich gezogen. Das von den Landräten lebhaft begrüßte „Staatsvereinfachungsgutachten“ hatte eine effizientere und billigere Landesverwaltung zum Ziel. Unter anderem lag der Vorschlag auf dem

Tisch, durch Eingliederung der unteren Sonderbehörden in die Landratsämter einheitliche untere Behörden zu schaffen – ein Schritt, der bekanntlich erst von der Verwaltungsreform 2005 umfassend und konsequent vollzogen, aber schon damals von den Landkreisen vehement gefordert wurde. Die Gesundheitsämter und Veterinärämter sollten nach Vorstellung des Landkreistags als erste eingegliedert werden. Die politische Debatte, die der Ludwigsburger Landrat Hermann Ebner 1958 mit seinem Grundsatzreferat auf dem Hohenzollern entfacht hatte, blieb zunächst folgenlos. Die Einheit der Verwaltung auf Kreisebene blieb jahrzehntelang eine unerfüllte Forderung der kommunalen Seite. Fast 40 Jahre später, 1995, wurde sie teilweise umgesetzt, als Gesundheits- und Veterinärämter im Zug einer kleinen Reform den Landratsämtern zugeordnet wurden.

Zugeständnisse an die Landkreise machte das Land dagegen bei den Gebühren der unteren Verwaltungsbehörde, die ja bereits den Landratsämtern angegliedert war. Diese Einnahmen wurden seit 1958 den Kreisen überlassen, worauf auch die bisher getrennten kommunalen und staatlichen Kassen der Landratsämter zusammengelegt wurden. Ebenfalls eine Folge der Zusammenführung von unterer Verwaltungsbehörde und Kreisverband waren die Verhandlungen des Landkreistags über das Landratsamtsgebäudegesetz, mit dem das

Über das Sparen

*Aus der Dienstchronik des Konstanzer
Landrats Dr. Ludwig Seiterich (Februar 1957)*

„Man glaubt es einem nicht oder will es nicht glauben, dass kaum etwas mehr verbittern und richtig vergrämen kann als diese Pfennigfuchseri und Knauseri, die teilweise ‚oben‘ betrieben wird. Zeitgenosse, es gibt Menschen, Beamte in Präsidien und Ministerien, deren Blut so zäh ist wie ihre Denkungsart. Kleinlich spitzfindig, muckerisch, rechthaberisch – keine echten wirtschaftlich denkenden Sparer, keine Kerle, die das Zehnerle einmal springen lassen, um die Mark hereinzubekommen. Subalterne Naturen, verboht in ihren Fimmel, Aktenwürmer, Menschen, die es für Sünde halten, einen fröhlichen Forz fahren zu lassen, weil vielleicht ein aerarisch-fiskalischer Stuhl dabei beschädigt werden könnte. Aah, der Zorn muss einmal zu einem Loch hinaus.“

Land die bisher staatlichen Amtsgebäude den Kreisen mietfrei zur Nutzung überließ.

Mit Argusaugen verfolgte der Verband seit Mitte der 1950er Jahre die Aufstellung eines Landesentwicklungsplanes und die langwierige gesetzliche Regelung der Landesplanung in Baden-Württemberg. Parallelen zur Gegenwart – heute geht es um die Umsetzung von EU-Richtlinien – sind unverkennbar, wenn der Landkreistag eine Beschneidung kommunaler Planungshoheit fürchtete. Neben eigener Planungskompetenz verlangten die Kreise auch nach Mitsprache bei den Planungen der staatlichen Behörden.

Auch die von der Regierung Kiesinger angestoßene Bildungsreform der 1960er Jahre berührte die Landkreise in wesentlichen Punkten. Das seit 1960 diskutierte Schulverwaltungsgesetz sollte nicht nur landesweite Einheitlichkeit in der noch immer entsprechend der Nachkriegsgrenzen zersplitterten Schullandschaft des Südwestens herstellen. Es brachte – nach dem Vorbild des badischen Landesteils – den Landkreisen mit der flächendeckenden Übertragung der Zuständigkeit für berufliche Schulen einen wesentlichen Pfeiler ihres künftigen Wirkungsfeldes. Hier wurde die Leistungskraft der Kreisverwaltungen herausgefordert, denn gerade die Berufsschulen sollten massiv und gezielt ausgebaut

werden. Während die Kreise diese neue Kompetenz einhellig begrüßten, sahen sie bereits damals die Gefahren, die den kleinen, örtlich verankerten Dorfschulen von der Schulreform drohten.

Auch für eine weitere Einrichtung der kommunalen Ebene zeichneten sich Anfang der 1960er Jahre einschneidende Veränderungen ab. Dank des medizinischen Fortschritts und zunehmender technischer Möglichkeiten der Behandlung war klar, dass künftig in Krankenhäusern bestimmte Schwerpunkte gebildet werden mussten. Dazu war eine abgestimmte, überregionale Planung nötig. Die Kreise waren als bedeutende Krankenhausträger unmittelbar von dieser Entwicklung



*Berufliches Schulzentrum,
Landkreis Heidenheim.*

*Amtszimmer in einem Landratsamt,
Anfang der 1970er Jahre.*



*Sitzung des Konstanzer Kreistags
in Singen 1968.*



betroffen. Um hier angemessen Stellung nehmen zu können, musste auf kommunaler Seite nicht nur erst ein Überblick zu den bestehenden Strukturen geschaffen werden, sondern auch entsprechender Sachverstand aufgebaut werden. Mit der Einberufung des Krankenhausausschusses 1964 reagierte der Landkreistag auf die neuen Anforderungen. Im gleichen Jahr wurden die beiden 1963 geschaffenen Landeswohlfahrtsverbände als Mitglieder in den Landkreistag aufgenommen.

Bereits Mitte der 1960er Jahre zeichnete sich für die Landkreise ein Problem ab, das heute wieder drängender denn je ist. Die Kosten im Sozialbereich stiegen damals rasant an, während die entsprechenden Ausgleichszahlungen nicht damit Schritt hielten. Die Kreise als Träger der Sozialhilfe mahnten über den Landkreistag an, „nicht Wohltaten zu Lasten der Stadt- und Landkreise auszuteilen“. 1967 begann der Landkreistag mit der Erarbeitung einer ausführlichen, 1968 vorgestellten „Sozialstudie“, mit der die für die Landkreise negative Entwicklung der vorhergehenden Jahre belegt wurde. Diese „immer unerträglicher werdende finanzielle Einschnürung“ müsse durch Augenmaß bei den Leistungsgesetzen und eine Verbesserung des Finanzausgleichs beseitigt werden.

Als Gustav Seebich 1966 das Präsidentenamt an den Konstanzer Landrat Ludwig Seiterich abgab, waren viele der Themen auf einem für die Landkreise guten Weg. Innerhalb der ersten zehn Jahre war es gelungen, den Landkreistag zu einer handlungsfähigen Interessenvertretung zu entwickeln, deren Stimme bei der Landesregierung gehört wurde. Dazu hatte maßgeblich Eugen Frick beigetragen, der geschickt die Darstellung des Verbandes nach außen steuerte und die Fäden nach innen in der Hand hielt. Waren die ersten Geschäftsberichte des Verbandes bis 1962 noch wenig repräsentativ und amtlich gehalten, so setzte Frick ab 1962 eine Idee durch, die er schon Jahre zuvor entwickelt hatte. Mit der Herausgabe der Zeitschrift „Landkreismeldungen“ ab 1962, in der künftig auch die Geschäftsberichte veröffentlicht wurden, schuf sich der Landkreistag ein Organ, in dem Themen gezielt aufgegriffen und erörtert werden konnten. Auf diese Weise war der Verband in der Lage, seine Position einem breiteren Fachpublikum vermitteln zu können.

Ein weiteres Anliegen Fricks war es, dem Landkreistag durch ein eigenes Gebäude in der Landeshauptstadt bessere Arbeitsbedingungen und eine angemessene Repräsentation zu ermöglichen. Schon 1960 hatte das Präsidium dem Kauf eines Grundstücks grundsätzlich zugestimmt, was sich aber wieder zerschlagen hatte. Ein „Mittelpunkt der Landkreise“

*Der Neckarhafen Plochingen im Landkreis Esslingen
ist der Endpunkt der Neckarschifffahrt.*



sollte mit einem eigenen Haus geschaffen werden, das „die Landkreise als ihre Heimat empfinden könnten“, so der Konstanzer Landrat Ludwig Seiterich. Wirklichkeit wurde diese Vorstellung, nachdem sich eine gute Gelegenheit bot und die 7. Mitgliederversammlung 1967 einen entsprechenden Beschluss gefasst hatte. Mithilfe einer Sonderumlage wurde der Kauf des Hauses Panoramastraße 37 für 1.250.000 DM ermöglicht, das bis dahin der württembergischen Prüfungsanstalt für Körperschaften – der Gemeindeprüfungsanstalt – gehört hatte. Diese übernahm das Gebäude des kommunalen Versorgungsverbands, der wiederum einen Neubau erstellt hatte. 1968 bezog der Landkreistag sein bis heute genutztes „Haus der Landkreise“ in repräsentativer Lage, im gleichen Jahr übernahm der Waiblinger Landrat Werner Bertheau die Präsidentschaft von Ludwig Seiterich.

Für die praktische Verbandsarbeit und die Selbstwahrnehmung des Landkreistags begann mit dem Einzug in das Haus der Landkreise zweifellos ein neues Kapitel. Nahezu zeitgleich begann jedoch mit der politischen Diskussion über die Kreisreform eine Auseinandersetzung, die für beinahe die Hälfte der Landkreise zur Existenzfrage werden sollte und die Verbandsarbeit auf eine harte Probe stellte. Parallel zur Klärung der politischen Fragen zu Auflösung und Fortbestehen einzelner Kreise und der Neuaufteilung von Zuständigkeiten zwischen Land und Kreisen musste der Landkreistag seine innere Struktur tiefgreifend ändern. Neben einer umfassenden Satzungsänderung und der Neubesetzung aller Ämter und Gremien wurde auch die Zahl der Ausschüsse reduziert. Der Landwirtschaftsausschuss wurde mit dem Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr zusammengelegt und tagte ab 1973 als Ausschuss für Umweltschutz, Wirtschaft und Verkehr. Mit zahlreichen neuen Gesichtern, verkleinerter Mitgliederzahl, einem bewährten Geschäftsführer und durch die harten Reformauseinandersetzungen profiliert, nahm der „neue“ Landkreistag nach der Gebietsreform seine Arbeit auf.

*„Oberschwaben war zu allen Zeiten die Fohlenweide
des württembergischen Beamtentums.“*

Walter Münch, Landrat von Wangen

Manfred Waßner