



1973 Die große Kreisreform

Es war die Zeit, als Kühe vor dem Kälbchenkriegen noch in den Genuss eines gestandenen Farren kamen und sich nicht mit einem bisschen Tierarzt bei der künstlichen Befruchtung begnügen mussten. Deshalb hielten noch viele Kommunen ihren eigenen Zuchtfarren. Der Saulgauer Landrat Wilfried Steuer dachte 1970 die damals von Innenminister Walter Krause vorgeschlagene Kreisreform konsequent weiter und schlug vor, doch gleich einen „Großkreisfarren“ für das ganze mittlere Oberschwaben zentral in Ulm zu stationieren. Für wie viele glückliche Kühe die Manneskraft dieses Farren – Steuer nannte ihn „Walter“ – wohl reichen würde?

Die Farrenhaltung allerdings stand nicht im Zentrum des damaligen Reformeifers. Vielmehr ging es den Reformern darum, die Verwaltung an den Wandel zur modernen Industrie- und Konsumgesellschaft anzupassen. Fast alle westlichen Länder diskutierten in den 1960er und 1970er Jahren entsprechende Reformen, wobei die Wirtschaftskrise 1966/67 den Reformdruck verstärkte. Gleichzeitig herrschte eine gewisse Planbarkeits-Euphorie, die ihren Ausdruck in zahlreichen Planungsgesetzen fand. Auf unterer Ebene wollten Planer überall im Land möglichst „gleichwertige“ Lebensverhältnisse wie in der Großstadt schaffen.

Für die Aufstellung und Durchführung von überörtlichen Plänen etwa in den Bereichen Abfall, Verkehr, Schulen oder Krankenhäuser bedurfte es schlagkräftiger Verwaltungen mit Fachpersonal und modernen Bürogeräten. Personal und Geräte mussten die Verwaltungen aber bezahlen können. Ihre Einnahmen wiederum hingen eng mit der Einwohnerzahl zusammen. Also errechneten Verwaltungswissenschaftler gewisse Mindestgrößen für Verwaltungseinheiten, nach dem Schema: 7.000 Einwohner für ein Kopiergerät. Aus diesen Gründen stand sehr bald die „Gebietsreform der Gemeinden, Landkreise und Regierungsbezirke“ mit dem Ziel einer „Maßstabsvergrößerung“ im Vordergrund der Überlegungen.

Dietze-Gutachten und Denkmodell

In Baden-Württemberg unternahm – nach einem fehlgeschlagenen „kleinen“ Reformversuch 1955 – die Große Koalition unter Ministerpräsident Hans Filbinger (1968 – 1972) den entscheidenden Schritt zu einer Gebietsreform. Die Grundlage, auf die sich fast alle Pläne zur Gebietsreform im Land stützten, gab das Innenministerium beim Institut für Agrarwissenschaft der Universität Freiburg in Auftrag. Dessen Leiter, Professor Constantin von Dietze, legte seiner Studie mit dem Titel „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche

in Baden-Württemberg“ eine Befragung von Schulklassen, genauer der Fünft- bis Achtklässler von 1966 und ihrer Lehrer zugrunde. Praktisch all die Pläne, die unter Namen wie „Denkmodell des Innenministers“, „Alternativmodell der CDU“, „Seiterich-Plan“ oder „Schiess-Plan“ bekannt wurden, stützten sich letztlich auf diese – methodisch durchaus fragwürdige – Studie. Um die „zentralörtliche Gliederung Baden-Württembergs aufgrund der Dienstleistungszentralität“ zu ermitteln, mussten Schüler beispielsweise angeben,

welche Dinge des täglichen Bedarfs am Ort beschafft werden konnten oder welche Ortschaft zu diesem Zweck angefahren wurde. Der Bürgermeister von Immenhausen brachte das, was vier Jahre nach dem Gutachten die Dorfvorsteher bewegte, auf den Punkt: „Ich glaube, es geht doch zu weit, wenn [...] die Landesregierung nach Angaben von Schülern die Landesplanung gestalten will.“

Auf der Grundlage des Dietze-Gutachtens erarbeiteten die Abteilungen des Innenministeriums ein „Denkmodell“ über die künftige Kreiseinteilung, dessen Veröffentlichung im Dezember 1969 den Auftakt für die Diskussion der Gebietsreform bildete. Für den Landkreistag Baden-Württemberg bot dieses Modell eine „explosive Überraschung“, da es vorsah, die Zahl der Landkreise von 63 auf 25 zu reduzieren.

Der Landkreistag in der Kreisreform

Eine Reform der Landkreise verlieh zwangsläufig dem Landkreistag Baden-Württemberg als deren landesweiter Interessenvertretung erhebliches Gewicht. Sein Präsident, Landrat Werner Bertheau (geb. 1906, Landkreis Waiblingen) und sein Hauptgeschäftsführer Eugen Frick standen in engem Kontakt mit der Ministerialbürokratie, dem Innenminister und dem Ministerpräsidenten. Wie eng dieser Kontakt war,



Die Dorfkirche Tischart im Freilichtmuseum Neuhausen ob Eck, Landkreis Tuttlingen.



belegt alleine schon der Terminkalender Bertheaus für die Zeit vom 11. bis 21. Mai 1971. Alleine acht Termine sind für Besprechungen mit Ministerpräsident, Innenminister, Ministerialbeamten, im Verwaltungsausschuss des Landtags und im Landtag eingetragen. Neben dem Präsidenten und dem Geschäftsführer begleiteten und steuerten das Präsidium und der Verfassungsausschuss des Landkreistags den Reformprozess. Die Versammlung des Landkreistags erhielt am 29. Januar 1970 Gelegenheit, gegenüber Ministerpräsident Hans Filbinger und Innenminister Krause Stellung zu beziehen. Die Landkreise brachten ihren Sachverstand auch in die beiden wichtigen Reformkommissionen des Landes ein. Der Calwer Landrat Günther Pfeiffer (1915 – 1982) und der Lörracher Landrat Wolfgang Bechtold (1908 – 1990) waren Mitglieder der Dichtel- bzw. Reschke-Kommission.

Der Landkreistag fordert eine Funktionalreform

Inhaltlich nutzte der Landkreistag Baden-Württemberg die Reformdiskussion insbesondere im Sinne seiner traditionellen Forderung nach „Einheit der Verwaltung auf unterer Ebene“. Die Eingliederung lediglich der Landwirtschaftsämter, Gesundheitsämter, Veterinärämter und Vermessungsämter in die Landratsämter, wie sie 1970 zur Diskussion stand, schien zu wenig. Die seinerzeitige Euphorie über die Eingliederung von Sonderbehörden fand – nach ersten Aufgabenzuwächsen in den 1970er Jahren – ihre Vollendung erst drei Jahrzehnte später, mit dem zum 1. Januar 2005 vollzogenen Teil der Funktionalreform.

Der Landkreistag hütet sich vor der Gebietsreform

Andererseits kennzeichnet die Politik des Landkreistags Baden-Württemberg während der Kreisreform ein auf den ersten Blick merkwürdiges Zögern. Zum politisch meist diskutierten Thema, dem Zuschnitt der Landkreise, übte der Verband Zurückhaltung.

Aus den Reihen der Mitgliedslandkreise erhoben sich immer wieder „nicht aufzugebende bohrende Fragen, ob die Landkreise sich nicht als leistungsfähig genug erwiesen hätten“. Viele Landräte sahen zudem die Rolle ihrer Verwaltungseinheit als ein Stück Heimat und als Träger politischen Gestaltungswillens „völlig unterbewertet“. Demgegenüber



*Die Stadt Horb, Kreissitz bis 1972,
war während der Kreisreform heftig umworben.*

Die Burg Hohenzollern und die Kreisreform

Bei den Planungen zur Kreisreform drohte eine Aufteilung des Landkreises Hechingen auf die Landkreise Tübingen und den Zollernalbkreis. Einige Gemeinden des Mittelbereichs Hechingen favorisierten eine Vereinigung mit dem Landkreis Tübingen, weil dort die Kreisumlage damals niedriger war. Da sich der Hechinger Kreistag und mehrere Gemeinden für eine derartige Zuordnung aussprachen, sprach sich auch der Ministerrat für eine getrennte Zuordnung des Mittelbereichs Hechingen aus: Hechingen mit Burladingen und Rangendingen zu Tübingen, Haigerloch und Bisingen nach Balingen. In der Bevölkerung wurde diese „Zerstückelung“ des Landkreises Hechingen alsbald heftig kritisiert. Es bildete sich eine parteiübergreifende Bürgerinitiative und es wurde ein Bürgerentscheid herbeigeführt.

Eines der Argumente der Bürgerinitiative für eine Zuordnung des Mittelbereichs Hechingen zum Zollernalbkreis war die Burg Hohenzollern. Da diese auf Bisinger Gemarkung liegt, wäre die Burg mit dieser Gemeinde zu dem neuen Zollernalbkreis gekommen und hätte damit, getrennt von Hechingen, in einem anderen Landkreis gelegen. Die Bürgerinitiative machte in einem Flugblatt auf dieses Faktum aufmerksam: „Die Burg Hohenzollern gehört zu Hechingen und als Wahrzeichen in den neuen Zollernalbkreis.“ Inwiefern die Burg Hohenzollern den Entscheid beeinflusste, kann nachträglich nicht mehr erhoben werden. Die Bürger sprachen sich bei dem Bürgerentscheid jedenfalls für eine Zuordnung des Mittelbereichs zum Zollernalbkreis aus. Dieser Entscheid wurde dann auch umgesetzt.

*Das Kloster Salem, Ansicht des 18. Jahrhunderts,
u. a. Sitz des Kreiskulturamtes des Bodenseekreises.*



betonten die Landesregierung und Landtagsmitglieder immer wieder, dass die Landkreise „nicht besonders schützenswert“ seien, „auch wenn das einige Kollegen Landräte und andere moderne Kleinfürsten nicht gerne hören wollen“ (Karl Schiess, Überlingen).

Während der Landkreistag noch zu der einheitlichen Position finden konnte, dass die Anzahl der Landkreise möglichst groß bleiben sollte, ersparte man sich „Fragen des Gebietszuschnitts einzelner Landkreise“. Wie hätte der Landkreistag ein Alternativmodell „hinsichtlich Zahl und Größe der Landkreise“ erarbeiten und verabschieden können? Schließlich rangen bei der Gebietsreform Landkreise durchaus auch gegeneinander um ihre Existenz oder doch zumindest um einzelne Kommunen. Da konnte der Interessenverband sich nicht die Position einzelner Mitgliedskreise gegen andere zu eigen machen und so seinen eigenen Zusammenhalt gefährden.

Der Seiterich-Plan

Indessen sah sich das Präsidium des Landkreistags bald im Zugzwang. Ein Festhalten an 63 Landkreisen wie bisher schien bereits im Februar 1970 „politisch nicht mehr zu vertreten“. Wenn sie daran festhielten, würden die Landräte nicht mehr ernst genommen werden. Man könne zwar das Denk-

modell und die darin vorgesehene Anzahl von 25 Landkreisen ablehnen, müsse jedoch für Reformen Aufgeschlossenheit zeigen. Gleichzeitig beobachtete Hauptgeschäftsführer Eugen Frick: „Bei den Landräten macht sich zum Teil eine gewisse Resignation breit.“

Schließlich bat das Präsidium bei einer Sitzung in Bertheaus Ferienhaus in Vorarlberg Ludwig Seiterich, eine eigene Stellungnahme auszuarbeiten. Der pensionierte Konstanzener Landrat Ludwig Seiterich (1904 – 1979) war der Vorgänger Bertheaus im Amt des Präsidenten des Landkreistags. Allerdings kam diese Initiative etwas zu spät. Sie wurde von dem am 25. Februar 1970 bekannt gegebenen „Alternativmodell“ der „CDU-Kommission Verwaltungsreform“ und einer entsprechenden Erklärung der Landesregierung zur Verwaltungs- und Gebietsreform überholt. Der damalige Ministerialrat und nachmalige Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel und der Spaichinger Bürgermeister und spätere Ministerpräsident Erwin Teufel beeinflussten diese CDU-Kommission maßgeblich. Sie formulierte innerhalb der Großen Koalition aus CDU und SPD (1966 – 1972), die seinerzeit die Regierung in Baden-Württemberg stellte, die politische Gegenposition zum „Denkmodell“ des SPD-dominierten Innenministeriums. Das Alternativmodell ging von etwa 40 Land- und acht Stadtkreisen als Grundlage der künftigen



Verwaltungsgliederung aus. Dieser Vorschlag lag nicht weit von den Positionen des Seiterich-Papiers entfernt.

Initiative Waiblingen/Backnang

Das Präsidium des Landkreistags fühlte sich durch das „Alternativmodell“ erheblich unter Druck gesetzt. Gesprächen über einen derartigen Zuschnitt der Landkreise konnte man sich nicht mehr entziehen, ohne die eigene Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen.

Jedenfalls ergriff Werner Bertheau, Landrat in Waiblingen, die Initiative. Er und sein Backnanger Kollege Wilhelm Schippert (1907 – 1980) initiierten „freiwillige“ Kooperationsgespräche mit dem Ziel, ihre beiden Landkreise zu einem Großkreis zusammenzuführen. Damit wollten sie unter anderem ein Zeichen dafür setzen, dass die Landesregierung auch bei der Kreisreform auf das Prinzip der Freiwilligkeit setzen sollte, ähnlich wie bei der Gemeindereform. Dieser Vorstoß hatte dadurch eine besondere Brisanz, dass Werner Bertheau als Präsident des Landkreistags Baden-Württemberg amtierte. Umso größeres Gewicht erhielt sein offener Brief an die Landesregierung vom 24. Februar 1970, in dem er ein entsprechendes freiwilliges Zusammengehen vorschlug. Innenminister Krause und die Landesregierung freuten sich

über diesen „Ruck nach vorn“ in der Verwaltungsreform, Krause hatte der Vorstoß „glatt vom Stuhl gehauen“.

Werner Bertheau zog neben Zustimmung auch harsche Kritik von anderen Landräten auf sich, weil er die Initiative „nur als Waiblinger Landrat“ hätte ergreifen dürfen, nicht jedoch als amtierender Präsident des Landkreistags. Insbesondere habe der Präsident die Position des Landkreistags untergraben, indem er gesagt habe, dass die im „Denkmodell“ geforderten Landkreise „viel zu groß“ seien. Ein Landkreis Waiblingen/Backnang würde mit circa 350.000 Einwohnern von der Größenordnung her in das Denkmodell der Landesregierung passen. Ein Kollege warf dem Verbandspräsidenten deshalb vor: „Stärker, schlimmer und zu einem schlechteren Zeitpunkt hätte uns niemand in den Rücken fallen können.“

Bollwerke und Kloaken

Am Ende eines insgesamt relativ raschen Diskussionsprozesses schuf das Kreisreformgesetz, das der Landtag am 26. Juli 1971 verabschiedete und das am 1. Januar 1973 in Kraft trat, 35 Landkreise. Bis dahin erhitzte sich die politische Diskussion insbesondere am Zuschnitt der einzelnen Landkreise. Legendar sind die monatelangen, oft quälenden Anhörungsrunden, in denen um jede Variante, um jede territoriale Veränderung

Der Schultes und die Kreisreform

Zu denen, die während der Kreisreform Einfluss auf Politiker nahmen, gehörte auch Bürgermeister Helmuth Bächle aus Dettenhausen. Die Kreisreform machte auch vor seinem Dorf, das mitten im Schönbuch an der damals vielbefahrenen Bundesstraße 27 lag, nicht Halt. Nach dem Denkmodell des Innenministers sollte die Gemeinde dem Landkreis Böblingen zugeordnet werden. Bürgermeister Bächle gehörte nicht zu der Sorte von Schultheißern, die sich „in die Schlange stellen und verarzten ließen“. Er nutzte seinen Standortvorteil, die weit und breit bekannte Gaststätte „Lamm – Alte Post“. Anna, die Wirtstochter, hielt ihren Bürgermeister auf dem Laufenden, wenn ein Abgeordneter auf der Durchreise einkehrte. Kam Bächle dann in die Wirtsstube, begrüßte Anna ihn laut: „Herr Bürgermeister, des freut mich aber, dass Sie trotz dem viele Geschäft auf am Rathaus amal wieder vorbeikommet.“ Das Interesse jedes Abgeordneten an politischen Kontakten führte schnell zu einem lebhaften Gespräch über die Verwaltungsreform. Und zu Tipps: „Reisen Sie doch mal zu den Landtagsabgeordneten, die in dem Ausschuss sitzen. Im Landtag wird fünf Minuten über die Umkreisung der betroffenen Gemeinde gesprochen, dann wird abgestimmt... Aber wenn Sie persönlich bei denen auftauchen und Ihre Argumente entsprechend vertreten, dann haben sie ein gewisses Bewusstsein und mehr Verständnis.“ Auf diesen Rat hin trug Bächle durch persönliche Gespräche dazu bei, dass Dettenhausen bei der entscheidenden Abstimmung im Landtag mit knappem Ergebnis beim Landkreis Tübingen blieb.

Daten zur Kreisreform

Dezember 1969	Veröffentlichung des Denkmodells der Landesregierung zur Kreisreform. Aus 63 Land- und neun Stadtkreisen sollen 25 Land- und fünf Stadtkreise werden.
6. Oktober 1970	Entwurf für ein Kreisreformgesetz wird vom Kabinett gebilligt.
20. Januar 1971	Entwurf eines ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz).
Bis Ende Juni 1971	tagt der Sonderausschuss des Landtags in 25 Sitzungen. Zahlreiche Änderungen werden vorgenommen.
Juli 1971	Abschließende Beratung im Landtag. Mit 68,5 Stunden wird die längste Sitzung in der Geschichte des baden-württembergischen Landtags im Fernsehen übertragen. Es geht um den Erhalt und Nichterhalt von Landkreisen.
23. Juli 1971	Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) wird mit großer Mehrheit der Koalition verabschiedet.
19. September 1971	Die „Liga für eine demokratische Verwaltungsreform in Baden-Württemberg“ will die Kreisreform zu Fall bringen. Bei einer Volksabstimmung beteiligen sich lediglich 16,1% der Wahlberechtigten, das Vorhaben ist somit gescheitert.
1. Januar 1973	Das Kreisreformgesetz tritt in Kraft.

*Schafherde in einer typischen Heide-
landschaft im Landkreis Heidenheim.*



*Der Konstanzer Hafen
mit der Imperia.*



gerungen wurde. Wobei emotionale Appelle nicht zu kurz kamen, etwa wenn der SPD-Abgeordnete Höch die Einkreisung Wangens nach Ravensburg mit den Worten bedauerte, das saubere Allgäu werde nun der „Kloake Schussen“ zugeteilt. Oder wenn der ehemalige Landwirtschaftsminister Leibfried ein Landratsamt für Mosbach erreichte, unter anderem, weil „Mosbach immer schon ein Bollwerk gegen die Bayern war“. Oft vertraten Abgeordnete unter dem Zauberwort „sozio-ökonomische Verflechtungen“ sehr persönliche Heimatinteressen. So der CDU-Fraktionschef Erich Ganzenmüller, als er einerseits das Dorf Maitis im Kreis Göppingen mit dem „Schwerpunktkrankenhaus Schwäbisch Gmünd“ verflocht und ebenso zum Landkreis Schwäbisch Gmünd holte, wie andererseits drei Backnanger Dörfer wegen ihrer Postleitzahlen. Erwin Gomeringer, Landtagsabgeordneter der CDU im Kreis Balingen, hat schon 1970 darauf hingewiesen, dass die kommunale Gebietsreform zwei Seiten hatte, eine rationale und eine emotionale, „und da muss man mitten durch“. Im Rückblick urteilte er: „Die rationale Seite jedenfalls ist unterlegen.“

Abschied von alten Landkreisen

Das Kreisbewusstsein, das vielfach erst nach der Veröffentlichung des Denkmodells entdeckt worden war, hatte

während des Reformverfahrens so richtig Konjunktur. Dies zeigte sich beispielsweise im Landkreis Nürtingen, der bis vor den Staatsgerichtshof zog, um selbständig zu bleiben, jedoch unterlag.

Den Abschied von ihren alten Landkreisen bereiteten Alt-Landräte und Kreisparlamentarier unterschiedlich vor. Der Landkreis Saulgau wandelte ein Kreisjugendheim in ein Schullandheim des Riedlinger Gymnasiums um. Vielerorts wurde das angesammelte Vermögen durch eine Senkung der Kreisumlage noch rechtzeitig verbraucht, so etwa im Landkreis Schwäbisch Gmünd, der zu diesem Zweck schnell noch EVS-Aktien verkaufte. Der Landkreis Tettngang übertrug mit ähnlicher Intention seine Anteile an den Oberschwäbischen Elektrizitätswerken auf die kreisangehörigen Gemeinden.

In einer Serie von „Trauerfeiern“ verabschiedeten sich die „wegreformierten“ Landräte und Kreistage von den alten Grenzen. So auch der Saulgauer Landrat Wilfried Steuer, der mit Schillers Wallenstein kommentierte: „Das war kein Heldenstück, Octavio.“ Mit warmem Leberkäs, Kartoffelsalat und Weißwein nahmen „Bauarbeiter, Professoren, Richter, Bildhauer und Farrenwärter“ (so Dr. Steuer) im Festsaal zu Saulgau an diesem Wochenende Abschied von ihrem Landkreis, der 1973 im Rahmen der Kreisreform auf die Land-



kreise Biberach, Ravensburg, Reutlingen und Sigmaringen aufgeteilt wurde.

Drei Jahrzehnte Warten auf die Funktionalreform

Innenminister Krause wertete das, was von seinem Denkmodell schließlich übrig blieb, als großen Erfolg: „Die Wellen der Emotionen schlugen hoch... Die jetzt erzielte Einigung ist von ebenso großer Bedeutung, wie die Lösung der Schulfrage, die der Regierung der Großen Koalition im Dezember 1966 gelang.“ Unter dem Strich handelte es sich ohne Zweifel um den wichtigsten und bedeutendsten Reformkomplex in der 47-jährigen Geschichte Baden-Württembergs.

Letztlich machte die Gebietsreform die Landkreise fit für die Bewältigung neuer Aufgaben. Der Ausbau des Berufsschulwesens, der Abfallbeseitigung oder des Krankenhauswesens wären ohne die gestärkte Verwaltungskraft der Landkreise kaum zu stemmen gewesen. Und letztlich schuf die Kreisreform der 1970er Jahre die Grundlage dafür, dass die Landkreise seit dem 1. Januar 2005 zu Trägern fast aller staatlichen Aufgaben auf unterer Ebene geworden sind.

Dr. Wolfgang Sannwald

Quellen und Literatur

Dietze, C. v.: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche in Baden-Württemberg. Ergebnisse eines Forschungsauftrages des Innenministeriums Baden-Württemberg. Eine Arbeit aus dem Institut für Agrarwissenschaft der Universität Freiburg, Freiburg 1967.

Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. 2. Aufl., Berlin 1974 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer 41).

Schimanke, Dieter: Verwaltungsreform Baden-Württemberg 1966 – 1976. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß. Diss., Speyer 1977.

Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Bd.1, Stuttgart 1972.

Wehling, Rosemarie und Wehling, Hans-Georg: Gemeinde und Gemeinde-reform. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik, Hamburg 1975, S.12 – 42.