

# 50 JAHRE KREISREFORM

STAATSANZEIGER Wochenzeitung für Wirtschaft, Politik  und Verwaltung in Baden-Württemberg



## Reform mit Weitsicht

Vor 50 Jahren wurden die Landkreise im  
Südwesten fusioniert. Wie ist die Bilanz?



## AUS DEM INHALT



FOTO: DPA/THOMAS WARNACK

### 8 DIE KREISREFORM UND DIE GROSSE POLITIK

Ein so komplexes Werk wie die Neustrukturierung eines Bundeslandes auf Landkreisebene gelingt nur in einem speziellen politischen Klima. Michael Wehner von der Landeszentrale für politische Bildung skizziert die historischen Zusammenhänge im Interview.

### 10 KLEINE ÄNDERUNGEN FÜR GROSSE STÄDTE

Auf zwei der neun kreisfreien Städte hat sich die Kreisreform gar nicht ausgewirkt, sonst nur mäßig. Und beinahe hätte die wohl kleinste Weltstadt der Welt ihren speziellen Status verloren.

### 12 DROHENDES ENDE EINER VERWALTUNGSTRADITION

Die vier Regierungspräsidien Baden-Württembergs – Verwaltungen mit langen Traditionen – standen nach der Kreisreform auf der Kippe. Schon war das Gesetz zu ihrer Abschaffung beschlossen, doch die Behörden hatten einen gewichtigen Fürsprecher in der Villa Reitzenstein.

## 4 DENKSCHRIFTEN UND DEBATTEN

**WIE DIE KREISREFORM DAS LAND VERÄNDERT HAT.** Vor einem halben Jahrhundert trat das erste Gesetz zur Verwaltungsreform in Kraft. Nach tagelangen Debatten verständigte sich der Landtag auf eine grundlegende Neuausrichtung der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturen.

### 14 SIEG UND NIEDERLAGE

Beim Neuzuschnitt der Kreisgrenzen ging es für viele Bürger um die Identität. Welcher Landkreis bleibt bestehen? Welcher geht unter? Wo kommt das Landratsamt hin? Ganz besonders konflikträftig ging es zwischen Nürtingen und Esslingen zu.

### 16 REFORM OHNE FOLGEN

Während die Große Koalition das Land mit der Reform ordentlich durcheinanderwirbelte, gingen drei Landkreise fast ohne Veränderungen aus dem Reformgeschehen hervor. Doch auch diesem Ergebnis waren verschlungene Wege vorgeschaltet.

### 18 KREISREFORM WIRKT BIS HEUTE

Auch für den Landkreistag bedeutete das Jahr 1973 eine Zäsur, doch eine zum Guten, wie dessen heutiger Präsident und Landrat von Tübingen, Joachim Walter, im Interview erklärt.

## Impressum

**Herausgeber und Verlag:** Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH & Co. KG, Breitscheidstraße 69, 70176 Stuttgart **Geschäftsführer:** Dr. Alexander Teutsch, Telefon: 0711/66601-0, info@staatsanzeiger.de, www.staatsanzeiger.de **Redaktion:** Chefredakteur Dr. Rafael Binkowski; Peter Schwab **Projektleitung und Gestaltung:** Barbara Wirth **Anzeigen:** anzeigen@staatsanzeiger.de **Titelbild:** Das Titelbild zeigt das Schloss Ortenberg im Ortenaukreis Foto: dpa/ Philipp von Ditzfurth **Druck:** Ungeheuer + Ulmer KG GmbH + Co, Körnerstraße 14 – 18, 71643 Ludwigsburg.

## GRUSSWORT

Die Landkreise in Baden-Württemberg haben in diesem Jahr einen gemeinsamen Grund zum Feiern: 2023 jährt sich die Kreisgebietsreform, mit der unsere heutige Verwaltungsstruktur geschaffen wurde, bereits zum 50. Mal.

Zu diesem Jubiläum gratuliere ich im Namen der Landesregierung sehr herzlich allen, die diese Neuordnung seither auf verschiedenste Weise mittragen: Dem Landkreistag Baden-Württemberg, den Landkreisen und Stadtkreisen und natürlich allen Bürgerinnen und Bürgern.

Das Kreisreformgesetz, das Baden-Württemberg in 35 Land- und neun Stadtkreise gegliedert hat, war gemeinsam mit der späteren Gemeindereform eine der größten Herausforderungen für die Landespolitik. Die Idee dabei war, durch den Zusammenschluss zu größeren Verwaltungseinheiten die Selbstverwaltung der Kreise und Kommunen zu stärken, deren Leistungsfähigkeit und Effizienz zu steigern und bürgernahe Verwaltungen zu etablieren.

Heute wissen wir längst, dass dies der richtige Weg war und mit der Reform die Weichen für eine nachhaltige Entwicklung gestellt wurden. Unsere leistungsfähigen und verlässlichen Landkreise und Kommunen sind die Grundpfeiler, auf denen

der Erfolg des Landes beruht. Das haben sie auch und gerade in herausfordernden Krisenzeiten, wie wir sie derzeit erleben, immer wieder aufs Neue eindrucksvoll gezeigt: Bei der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen, bei der Bewältigung der vielfältigen Folgen der Corona-Pandemie, bei der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, beim Thema Klimawandel, Energiewende und vielem mehr.

50 Jahre nach der Kreisgebietsreform ist THE LÄND eine der stärksten europäischen Innovationsregionen, ein Land mit hoher Lebensqualität und einem hervorragenden Ruf, der Menschen aus aller Welt anzieht. Damit dies auch in Zukunft so bleibt, brauchen wir angesichts der großen Herausforderungen eine neue Kultur des Ermöglichens. Im Land, in den Kreisen, in den Kommunen. Aber ich bin sicher: Wenn wir weiter vertrauensvoll zusammenarbeiten, dann werden wir das gemeinsam schaffen!



Winfried Kretschmann  
Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg







## Aufgeräumt

Noch bis zum Silvestertag 1972 war Baden-Württemberg in 63 Landkreise aufgeteilt (unten), die teils sehr klein und zersplittert, die Aufgaben einer modernen Verwaltung kaum schultern konnten. Das Ergebnis eines langen und teils heftigen Diskussionsprozesses sieht man noch heute: Deutlich aufgeräumter zeigt sich das Land Baden-Württemberg seit 1973 mit seinen verbliebenen 35 Landkreisen und den neun Kreisfreien Städten.



## DIE KREISREFORM IM ÜBERBLICK

# Vor 50 Jahren gab sich der Südwesten ein neues Gesicht

Vor einem halben Jahrhundert teilte sich Baden-Württemberg neu ein. Mit dem „Ersten Gesetz zur Verwaltungsreform“ zog das Land 1973 neue Kreisgrenzen und verwandelte 63 überkommene in 35 Gebietskörperschaften, von denen fast alle neue Zuschnitte hatten. Ohne Widerstände und Blessuren ging das aber nicht ab.

VON PETER SCHWAB

In einem rund fünf Jahre dauernden Prozess mit Kommissionen und Gutachten aus Ministerien, Verwaltung und Parlament zog das Land Grenzlinien neu – die Kreisreform von 1973. Sie war ein Ergebnis der Großen Koalition im Land, ein Pakt, den Kiesinger-Nachfolger Hans Filbinger (CDU) sowie SPD-Innenminister Walter Krause von 1968 bis 1972 schlossen.

„Die Kreisreform war ein Thema der Sozialdemokraten“, sagt der Tübinger Kreisarchivar Wolfgang Sannwald. Zwar habe es auch CDU-Abgeordnete gegeben, die für die Verringerung der Kreise waren, „die waren aber zunächst alleine in ihrer Fraktion“. Dennoch hat die CDU die Reform mitgetragen – und zwar auch dann noch, als sie 1972 die absolute Mehrheit hatte. Das lag wohl auch an ihrer Einbettung in ein großes Ganzes. So reduzierte das Land die Zahl der 3379 Kommunen ab 1968 innerhalb von sechs Jahren auf 1107. Parallel zu dieser Gemeindereform wurde die Kreisreform diskutiert. Sie sollte Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land angleichen, die Verwaltung an Lebensgewohnheiten anpassen, leistungsstärker und preiswerter machen und bürgernäher. Die Bürgernähe sollte, so ein juristischer Aufsatz von 1975, durch die Delegation von Verwaltungsaufgaben nach unten gelingen.

### Auf die erste Denkschrift folgt sogleich der Gegenentwurf

Ähnlich formulierte es 1969 die Denkschrift des SPD-geführten Innenministeriums, die den Ausgangspunkt der Reform bildete. Das Werk sah 25 Landkreise, fünf kreisfreie Städte und eine Eingliederung der Fachbehörden in die Landratsämter vor. Die Reaktion ließ nicht lange auf sich warten. Die Unionsfraktion im Landtag legte 1970 ein Gegengutachten vor, das „Alternativmodell“, das 38 Landkreise vorsah. Daneben haben zwei Kommissionen Aufgaben und Zuschnitte der Kreise diskutiert. 1970 sah deren Schlussgutachten in Sondervoten einerseits 36

und andererseits 38 Kreise vor. Am Ende legte sich die Koalition auf 35 Kreise fest, wobei für die SPD die Zahl entscheidend war und die CDU auf bestimmte Landkreise bestand. Das machte einige Kreise zum Spielball der politischen Verhandlungen. Oft war nicht klar, welche Gebietskörperschaft die Reform überlebte oder in anderen Gebilden aufging. Der Kreis Nürtingen kämpfte lange um die Kreiseigenschaft, dann um den Sitz des gemeinsamen Landratsamtes mit Esslingen. Den verlor Nürtingen ebenso, wie eine Klage vor dem Staatsgerichtshof. „Iss und trink, solange Dir's schmeckt, schon wieder ist ein Kreis verreckt“, das habe man sich damals in der Landtagsgaststätte zugerufen.

### Sitz des Landratsamts war umstritten

Der Kreis Emmendingen dagegen sollte mit Lahr fusionieren. Nachdem der Südbadener Filbinger erst den Lehrern das Landratsamt versprochen hatte, gab er der Hartnäckigkeit aus Emmendingen nach. „Gott bewahr' uns vor drei Dingen: Hunger, Pest und Emmendingen“, lautete die Reaktion, mit der die Lehrer sich Offenburg zuwandten. Der Kreis Emmendingen blieb bis auf drei Orte, von denen zwei mit der Gemeindereform zuwuchsen, unverändert.

Nach der Gebietsreform stockte das Vorhaben, die Funktionalreform traf auf die Ministerialbürokratie, so Kreisarchivar Sannwald, und damit auf Widerstand. Der kam auch in der Bevölkerung auf. „Das waren bewegte Zeiten“, sagt Sannwald: „Es gab den Kampf gegen das Atomkraftwerk Wyhl, und die technokratische Euphorie war verfliegen. Der Vertrauensvorschuss in die Politik war aufgebraucht.“ Den gab es erst wieder Anfang der 2000er-Jahre, als Ministerpräsident Erwin Teufel (CDU) die Funktionalreform quasi am Wochenende zu Hause in Spaichingen (Kreis Tuttlingen) plante, so Sannwald. Fachbehörden gingen in Landratsämtern auf, die Idee des Denkmodells von 1969 wurde 2005 verwirklicht – mit über 30 Jahren Verspätung.

## KREISREFORM UND LANDESPOLITIK

# „Eine sehr aner kennenswerte politische Führungsleistung“

DAS GESPRÄCH FÜHRTE PETER SCHWAB



**MICHAEL WEHNER,**  
LEITER DER AUSSENSTELLE DER LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG  
UND HONORARPROFESSOR DER UNIVERSITÄT FREIBURG

Aus dem Nichts kam die Kreisreform in Baden-Württemberg Anfang der Siebzigerjahre keineswegs. Sie hatte politische Hintergründe, die stark von der wirtschaftlichen Entwicklung getrieben waren. Die Zeiten des Wirtschaftswachstums nach dem Zweiten Weltkrieg neigten sich ihrem Ende zu, die Verteilungskämpfe wuchsen in ihrer Intensität – eine klare Parallele zu den Diskussionen heutzutage. Das könne auch heute noch ein Grund für große Reformen sein, meint Michael Wehner.

### *Welche Überlegungen hatten die Kreisreform vor 50 Jahren angetrieben?*

Die Kreisreform sollte funktionsfähige und effektive Verwaltungseinheiten schaffen. Man wollte zu kleinteilige Einheiten aufgeben zugunsten von schlagkräftigen Mittelinstanzen. Inhaltlich ging es um die Abwägung, wieviel Bürgernähe brauche ich und wie sehr identifizieren sich Menschen mit den bisherigen Einheiten. Wir haben also ein klassisches Konfliktfeld: die Effizienz auf der einen und Bürgernähe auf der anderen Seite.

*In der Denkschrift des Innenministeriums zur Kreisreform von 1969 heißt es, dass sich Bürger mit den neuen Kreisen identifizieren, wenn sie erst deren Vorteile entdecken. War wohl nicht so.*

Arrangiert haben sich die Menschen mit den neuen Einheiten auf alle Fälle: Niemand stellt die Landkreise infrage, jeder nutzt klaglos die Kfz-Stelle für ein neues Kennzeichen. Andererseits fragen sich Kreisbewohner in Reißbrett-Konstrukten wie dem Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, was sie als Kreisbürger von Löffingen auf der Baar mit denen von Müllheim im Markgräflerland gemeinsam haben. Die Sehnsucht nach den alten Kfz-Kennzeichen zeigt, dass

man sich rational arrangiert hat, niemand sich aber mit Leidenschaft als Breisgau-Hochschwarzwälder bezeichnen würde.

### *Was waren die politischen Hintergründe der Kreisreform?*

Wir erlebten die erste Wirtschaftskrise der jungen Bundesrepublik. Diese hat die Große Koalition aus CDU und SPD in Bonn geboren. Der Einbruch führte zu Überlegungen, wie man die Kreisverwaltung verschlanken und eben professionalisieren könne.

### *Das braucht Mehrheiten, wie war die politische Großwetterlage damals?*

Nach dem Wechsel von Kurt Georg Kiesinger 1966 ins Bonner Kanzleramt fiel es den damals noch großen Volksparteien auch auf Landesebene leichter zu koalieren, da so weniger Vetospieler die Reformvorhaben infrage stellen konnten. Außerdem hat die nach der Gründung 1952 nicht ganz einfache zweite Volksabstimmung über das Land Baden-Württemberg 1970 mit ihrem Votum für den Südweststaat die Lager politisch eher versöhnt und Widerstände abgebaut.

### *In der Landesregierung waren die Antreiber der Kreisreform die Sozialdemokraten – warum?*

Die Sozialdemokratie ist traditionell eher zentralistisch orientiert. Das spiegelt sich in der Idee wider, Kreise als größere Einheiten zu formen. Dagegen war der Koalitionspartner CDU mehr dem föderalen Gedanken verpflichtet. Wenn man sich die große Zahl der Vetospieler anschaut – Landräte wurden abgeschafft, neue Verwaltungsgrenzen wurden gezogen – würde ich sagen, diese



Reform vom Reißbrett aus zu wagen, ist eine sehr anerkennenswerte politische Führungsleistung von SPD-Innenminister Walter Krause.

*Mit dem Weggang Kurt Georg Kiesingers nach Bonn zerbrach in Stuttgart die schwarz-gelbe Koalition. Es hätte auch eine Mehrheit im Landtag aus SPD und FDP gegeben. Warum hat die SPD ihre Reformen aus dem Innenministerium und nicht aus der Staatskanzlei vorangetrieben?*

Die FDP hatte erst keine Signale an die SPD gesendet, da war die CDU unter Hans Filbinger schneller. Außerdem sollte die Bildung der Großen Koalition in Stuttgart die politischen Verhältnisse in Bonn widerspiegeln.

*Wäre eine so tiefgreifende Reform heute noch denkbar?*

Wenn ökonomischer Druck zu Überlegungen führt, die Verwaltung zu verschlanken, wäre ein so großes Projekt wie die Kreisreform möglich. Allerdings gibt es heute mehr potenzielle Verhinderer, die ihr Handwerk noch besser beherrschen als die Akteure der Siebzigerjahre. Der brandenburgische Versuch einer Kreisreform ist ein gutes Beispiel. Dort sollten aus 14 Kreisen neun werden, was 2017 am Widerstand der Bürger gescheitert ist. Ähnliches würden Politiker in Baden-Württemberg erleben, wenn sie so eine Reform wagen würden.

*Das klingt nach sehr engen Spielräumen für grundlegende Veränderungen. Sind wir noch reformfähig?*

Grundlegende Reformen sind immer schwierig durchzusetzen. Traditionen, emotionale Befindlichkeiten oder das Gefühl der Zugehörigkeit haben sich über Generationen fest etabliert. Das erschwert Veränderungen. Heute sind Bürgerinnen und Bürger politisch gebildeter als früher und so kommt bei großen Reformwerken nicht nur von Mandatsträgern Widerstand. Oft müssen Politiker feststellen, dass sich Bürger gegen rational begründete Reformen wehren und zum Beispiel Volksbegehren organisieren: Das ist der Preis der Demokratisierung der vergangenen fast 75 Jahre.

*Wo wäre für Sie eine Weiterentwicklung der Landkreise denkbar?*

Ich denke an die demokratische Legitimation. In Baden-Württemberg war es bisher nicht durchsetzbar, dass Landräte direkt gewählt werden. Das sahen verschiedene Wahlprogramme grün geführter Landesregierungen vor, wurde aber nicht umgesetzt. Ein weiterer Punkt wären Bürgerbegehren auf Landkreisebene, die es in allen Ländern gibt bis auf Hessen und Baden-Württemberg. Die Landkreise sind ja mittlerweile so etabliert, dass man sie bei bestimmten Entscheidungen enger an den Souverän binden könnte.

| LRAKN.de



LANDKREIS  
KONSTANZ

**ZEIGT IHR KOMPASS  
NACH SÜDEN?**

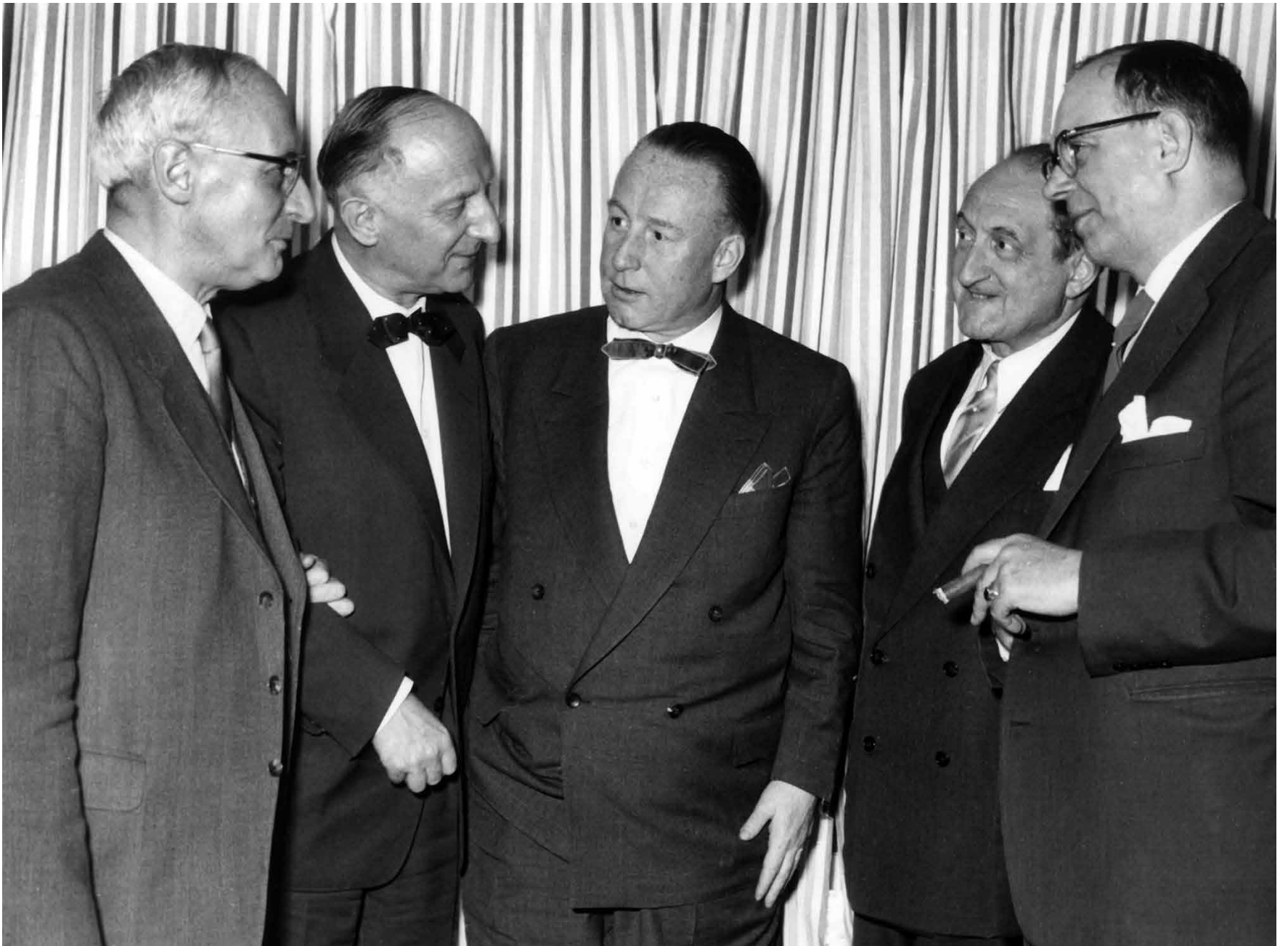
**GUT SO...**

**...denn wir haben mehr zu bieten als den Bodensee!  
Ihr neuer Job beim Landkreis Konstanz.**

Benefits in den Bereichen Gesundheit, Familie, Mobilität sind für uns selbstverständlich – weil Sie es wert sind.  
Unsere aktuellen Stellenangebote finden Sie unter [www.LRAKN.de/stellen](http://www.LRAKN.de/stellen)



Code scannen



Arnulf Klett (Mitte), Oberbürgermeister von Stuttgart, hielt wenig von Eingemeindungen kleinerer Gemeinden in die Stadtkreise. FOTO: DPA/ADOLF CASTAGNE

## KREISFREIE STÄDTE UND KREISREFORM

# Baden-Badens Status hing am seidenen Faden

Die Kreisreform vor 50 Jahren hat die Zahl der Landkreise ordentlich reduziert – von 63 auf 35. Dagegen scheinen die Schwestern der Kreise, die kreisfreien Städte, vom Reformsog überhaupt nicht erfasst worden zu sein: Vor der Reform hatte das Land neun Stadtkreise, nach der Reform ebenfalls. Doch dazwischen ist Einiges passiert.

VON PETER SCHWAB

Neun kreisfreie Städte in Baden-Württemberg? Das sind zu viele, meinte das SPD-geführte Innenministerium des Landes und stellte sie alle 1969 in seinem Denkmodell, dem Ausgangspunkt für die Kreisreform, auf den Prüfstand. Die Maßstäbe waren dieselben wie bei den Kreisen: leistungsfähige Verwaltung,

Einheitlichkeit, Bürgernähe, Vernetzung ins Umland. Die Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollten ausreichend vielen Bürgern zugutekommen – mindestens 100 000 Menschen. Nach diesen Vorgaben fielen vier von neun Städten durchs Reformsieb.



Heilbronn, Ulm und Pforzheim, Kommunen mit damals 89 000 bis 97 000 Einwohnern, sahen die Experten des Innenministeriums so eng mit dem Umland verzahnt, dass sie eine Zukunft als eigenständiger Stadtkreis ablehnten. Die Kreisaufgaben ließen sich viel besser im Schulterschluss mit dem Umland lösen, das fördere die Entwicklung der Raumschaft, so die Überzeugung.

Für Baden-Baden, mit damals nicht mal 39 000 Einwohnern die kleinste kreisfreie Stadt, fiel das Urteil harsch aus: „Dieser Stadtkreis ist nur aus der geschichtlichen Entwicklung erklärbar.“ Die Stadt wurde 1939 von den Nazis zum Stadtkreis erhoben und war nach dem Krieg Hauptquartier der französischen Besatzungsmacht. Größere und bedeutendere Städte seien andernorts dagegen bloß als Kreisstädte integriert, lautete das Urteil des Stuttgarter Innenministeriums. Daher bevorzugten die Autoren des Denkmodells in einem mittelbadischen Kreiskonstrukt auch das besser erreichbare Rastatt mitten in der Rheinebene als Sitz des Landratsamts und nicht die Kurstadt am Fuße des Schwarzwalds.

### Ministerium fällt harsches Urteil über die Kurstadt

Um den Bestand der Landkreise und kreisfreien Städte rangen die Partner der Großen Koalition. Schließlich einigten sich CDU und SPD auf acht Stadtkreise – neben Heilbronn, Pforzheim und Ulm waren das Freiburg, Karlsruhe, Mannheim, Heidelberg und Stuttgart. Baden-Baden als kreisfreie Stadt endgültig Geschichte – sollte man meinen.

Das zumindest war Ende Juli 1971 der Stand vor der dritten und entscheidenden Lesung des „Ersten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz)“. Baden-Baden stand nicht auf der Liste. Das hatten die Kurstädter selbstverständlich mitbekommen, und sie kämpften. 13 000 Menschen sollen bei einem Fackelzug gegen die Reform auf der Straße gewesen sein.

Die Stadtverwaltung erstellte unter ihrem damaligen Oberbürgermeister Walter Carlein (CDU) ein Gutachten, nach dem die kleine, aber international ausgerichtete Kurstadt eine Infrastruktur vorhalte, die einer Kommune von mindestens 125 000 Bürgern würdig sei. Eine erfolgreiche Unterschriftensammlung unterstrich diesen Anspruch nur noch.

Das politische Stuttgart zeigte sich hinreichend überzeugt – wobei die Bruchlinie quer durch die Regierungskoalition ging. Im letzten Moment setzte die parlamentarische Mehrheit Baden-Baden aber wieder auf die Liste der Stadtkreise. Dabei hat die Bäderstadt ab 1972 ordentlich an Bevölkerung zugelegt. Sechs Dörfer kamen durch die Gemeindereform unter ihre Fittiche, mit anderen Worten: ein Plus von 14 000 Einwohnern. Auch andere Stadtkreise segelten auf Zuwachskurs. Karlsruhe bekam durch sieben Eingemeindungen rund 28 000 Neubürger, Freiburg wuchs dank acht Orten um rund 12 000 Bürger an.

Bis zum Jahr 1975 dauerte der Neuzuschnitt an, zu diesem Zeitpunkt war die Kreisreform eigentlich längst abgeschlossen. Dennoch waren in der Schlussphase der Gemeindereform auch die jeweiligen Kreisgrenzen noch nicht in Beton gegossen. So tauschten kleine Orte an den Stadträndern gerne mal den überkommenen Land- gegen einen neuenn Stadtkreis.

### Keine Lust auf Zwist mit den Nachbarbürgermeistern

Allerdings wirkten nicht alle Städte auf das Umland so anziehend. Die zwei größten Städte des Landes, Mannheim und Stuttgart, blieben während der Reform unverändert. Das lag wohl auch am Missvergnügen, mit dem Oberbürgermeis-

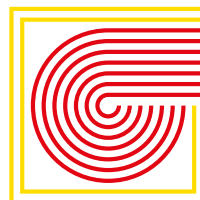
ter der Metropolen auf die Frage reagierten, welche Umlandgemeinden sie denn gerne eingemeinden würden.

Stuttgarts Oberbürgermeister Arnulf Klett (parteilos), so berichtet es der damalige Leiter der Kommunalabteilung im Innenministerium, Karl Römer, weigerte sich bei einer Besprechung zu sagen, welche Nachbarstadt er eingemeinden würde: „Ich will mit meinen Umlandbürgermeistern in Frieden leben.“ Damit war eine Neustrukturierung des Großraums Stuttgart vom Tisch. Trotzdem blieben seither Stuttgart und lange Zeit auch Mannheim die beiden größten Stadtkreise des Landes.



**50 Jahre**  
Landkreis  
Esslingen

**175 Jahre**  
Kreissparkasse  
Esslingen-Nürtingen



**Esslingen**  
– ein Landkreis mit  
vielen Facetten



Alles Wissenswerte unter:  
[www.jubilaem2023.de](http://www.jubilaem2023.de)

## REGIERUNGSPRÄSIDIEN

# Plötzlich schienen vier Behörden entbehrlich zu sein

Der Basler Hof in Freiburg strahlt Geschichte aus. Einst Sitz des geflohenen Basler Domkapitels, nach Kriegsende südbadisches Innenministerium und seit der Gründung des Landes Baden-Württemberg 1952 Sitz des Regierungspräsidiums – bis heute. Beinahe wäre 1977 diese Tradition abgebrochen: Ein Gesetz hatte die Abwicklung der vier Regierungspräsidien im Südwesten vorgesehen.

VON PETER SCHWAB

Die Kreisreform von 1973 befasste sich nicht nur mit der Neugestaltung von Landkreisen. Sie legte auch die Regierungsbezirke als Auslaufmodell fest. Damals waren die Bezirke noch nach den Regionen benannt, also Nord- und Südbaden, Nordwürttemberg und Südwürttemberg-Hohenzollern. Die Behörden entstanden nach der Staatsgründung aus den alten Ministerien in Freiburg, Stuttgart und Tübingen sowie aus der Karlsruher Landesbezirksdirektion. 1955 im Landesverwaltungsgesetz verankert, schrieb der Gesetzgeber aber ein „vorläufig“ vor die Einteilung. Diesen Prüfvermerk griff die Stuttgarter Ministerialverwaltung Ende der 60er-Jahre auf.

Im Denkmodell des Innenministeriums von 1969, Grunddokument für die Kreisreform, überlegten die Stuttgarter Bürokraten, was anstelle der Regierungspräsidien stehen könnte. Diese vereinen Aufsichtsfunktionen mit erstinstanzlicher Zuständigkeit. Die Entflechtung der Funktionen – Aufsicht zu den Ministerien, Verwaltungsaufgaben zu den unteren Behörden – lehnten die Autoren ab. Ebenso ein Landesverwaltungsamt, das alle Funktionen der Präsidien auf sich vereint – „Mammutbehörde“ lautete das Verdikt.

## Der Südwesten wollte keine Sonderrolle übernehmen

Weil andere Bundesländer ebenfalls an der Mittelbehörde festhielten, sollte Baden-Württemberg keinen Sonderweg gehen. Ob es aber vier Präsidien sein mussten, da hatte das SPD-geführte Innenministerium Zweifel. Es schlug zwei Regierungsbezirke vor, die das Land in Nord-Süd-Richtung teilen sollten, um jeweils Anteile am bevölkerungsstarken Norden und dem dünner besiedelten Süden in einem Regierungsbezirk zu vereinen.

Das Denkmodell stieß wegen der Radikallösung von 25 Landkreisen in der Großen Koalition auf Widerstand. Die Landesregierung war sich dagegen in puncto Regierungspräsidien einig. Die SPD hatte deren Abschaffung bereits 1968 in die Koalitionsgespräche eingebracht, die CDU ließ sich darauf ein, die gemeinsame Begründung lautete: Mit den neuen Landkreisen entstünden derart leistungsfä-

hige Landratsämter, dass sie Aufgaben der Präsidien übernehmen könnten. Der Zungenschlag der Koalitionspartner war aber unterschiedlich, die SPD unterstrich die Vorteile durch die Abschaffung, die CDU ließ sich alle Türen offen.

Bei der Landtagsdebatte zum Kreisreformgesetz am 26. Juli 1971 betonte der SPD-Abgeordnete Heinz Bühringer aus Waiblingen die Bürgernähe, die mit der Verlagerung von RP-Aufgaben nach unten entstünde. CDU-Ministerpräsident Hans Filbinger hob dagegen hervor, dass noch genug Zeit sei bis zur 1977 vorgesehenen Abschaffung der Regierungspräsidien: „Dann kann die Regierung entsprechende Vorschläge an den nächsten Landtag machen, und damit ist sichergestellt, dass eine rechtzeitige Lösung bezüglich der Funktionsnachfolge möglich ist.“

## Die stärkste Fürsprecherin war raus aus der Regierung

Die Wahlen am 23. April 1972 brachten für die CDU die absolute Mehrheit, die SPD war raus aus der Regierung – also die Partei, die sich für die Abschaffung der Regierungspräsidien starkmachte. Die Diskussion in der CDU drehte sich da schon längst nur noch um die Einführung von kleinteiligeren Regionalämtern oder um die Beibehaltung des Status quo, so schildert es der spätere Stuttgarter Regierungspräsident Manfred Bulling 1975. Rechtswissenschaft, Verwaltungspraktiker und Politiker plädierten für die Regierungspräsidien. Anstelle dieser strich die Regierung Ende 1975 daher jenen Paragraphen, der das Ende der Präsidien forderte.

Ganz ungeschoren kamen die Regierungspräsidien aber nicht aus dem Reformprozess heraus. Die Abteilungen aller vier Behörden wurden an den Ressortplan der Landesregierung angepasst und vereinheitlicht. Die Regierungsbezirke wurden außerdem auf Basis der neuen Kreisgrenzen zugeschnitten. Bevölkerungszahl und Landverteilung waren so einigermaßen ausgeglichen verteilt. Auf die alten Regionalnamen mussten die Behörden indes verzichten, bis heute heißen sie nach ihrem Sitz. Der Grund: Der neue Zuschnitt verwischte die alten Landesgrenzen Badens und Württembergs.





**JANES**  
| die Job-Agentur

Wenn es  
**rund**  
laufen soll

pünktliche Zeitungsveröffentlichungen

Schaltungen Ihrer Stellenanzeigen  
auf allen relevanten Online-Jobbörsen, z. B.



kostenlose Gestaltung Ihrer Anzeigen

Die Janes Agentur in Stuttgart ist spezialisiert  
auf Stellenanzeigen für den öffentlichen Dienst  
und im sozialen Bereich.

Ihr unverbindliches Angebot unter  
[info@stelleninserate.de](mailto:info@stelleninserate.de)

## KRITIK AN DER REFORM

# In Nürtingen führte der Widerstand zur Verfassungsklage

Hat die Kreisreform Verlierer oder Gewinner produziert? Heute stellt sich die Frage kaum mehr, vor 50 Jahren wurde sie heftig diskutiert. Als Verlierer haben viele den Landkreis Nürtingen gesehen. Erst überlebte er die Reform nicht, dann musste er eine juristische Schlappe hinnehmen.

VON PETER SCHWAB

Das Denkmodell des Innenministeriums, das 1969 die Grundlage für die Kreisreform abgab, hatte rund um Stuttgart vier wuchtige Kreise vorgesehen: Böblingen, Ludwigsburg, Waiblingen und Esslingen, der sich aus den Altkreisen Esslingen und Nürtingen bilden sollte. Der Alarm in den beiden Städten am mittleren Neckar war ausgelöst, mit wissenschaftlichen Gutachten über Leistungsfähigkeit und Verkehrsflüssen trommelten beide Kreise für ihre Unabhängigkeit, zunächst mit Erfolg.

Im Regierungsentwurf vom Januar 1971, der Basis für die Entscheidung im Landtag, war noch von den beiden Kreisen die Rede. Nürtingen hatte auf kleiner Fläche selbst im Stuttgarter Speckgürtel mit 157 000 Einwohnern eine hinreichende Größe. Das Regierungspapier sprach etwas abschätzig von „noch ausreichend leistungs- und verwaltungskräftig“, während der alte Kreis Esslingen mit der Industrie entlang des Neckars und seinen 264 000 Einwohnern als der am dichtesten besiedelte Landkreis in seinem Bestand gesetzt war.

## Hohenlohekreis stand Pate für die Fusion am oberen Neckar

Die Politik nahm sich beide Kreise aber nochmals vor, als Christdemokraten an einem Kreis Künzelsau, heute Hohenlohekreis, Gefallen fanden. Der andere Koalitionspartner, die SPD, bestand auf der Obergrenze von 35 Kreisen. Daher suchte die Landespolitik nach einer Möglichkeit, einen Kreis „einzusparen“. Die beiden Kreise des oberen Neckars gerieten wieder in den Blick der Reformer und hatten plötzlich wieder schlechte Karten für den Fortbestand. Eine deutliche schwächere CDU-Prägung als Künzelsau und vergleichsweise geringe Gemarkungsgrößen beförderten nach Einschätzung des Esslinger Kreisarchivars Manfred Waßner die Fusionsfantasie in der Landespolitik.

Auch die Diskussion um die Auskreisung der Stadt Esslingen, sie hatte mit 86 500 Einwohnern eine kritische Größe erreicht, spielte eine Rolle: Wo sollten die übrigen Kreisgemeinden Esslingens hin? Im Landtag unterstrichen die Freunde der

Altkreise die Unterschiede und Leistungsfähigkeit beider Gebietskörperschaften. Die Balance der Region war den Fusionsfans wichtig: Es sollte nur Großkreise rund um das potente Stuttgart geben. 71 Parlamentarier votierten für den Großkreis, 48 dagegen.

Frage Nummer zwei lautete: Wo steht das Landratsamt, in Esslingen oder in Nürtingen? Zweimal debattierte der Landtag darüber, bei der zweiten Lesung am 8. Juli 1971 und bei der entscheidenden dritten Lesung am 22. Juli. Esslingen sollte

## VOLKSVOTUM ZUR REFORM

Im Frühjahr 1971 gründeten Kreisreform-Gegner einen Verein, die „Liga für eine demokratische Verwaltungsreform“. Er strebte einen Volksentscheid gegen die Neuordnung der Kreise an, hatte aber in der Landesverfassung nur das Ventil im damaligen Artikel 43. Dieser ermöglichte ein Volksbegehren auf eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages. Ein Volksbegehren war erfolgreich, wenn 200 000 Stimmen zusammenkamen. Im folgenden Volksentscheid mussten über die Hälfte der Wahlberechtigten für die Auflösung stimmen.

Während im Kreiskonflikt zwischen Esslingen und Nürtingen die Esslinger zu Zeiten des Volksbegehrens im Nachteil schienen, verhalfen sie dem Begehren zum Erfolg. Beim Volksentscheid am 19. September 1971 sahen sich die Nürtinger im Hintertreffen, die dann ihrerseits kräftig gegen die Landesregierung votierten, anders als die zufriedenen Esslinger. Landesweit stimmten zwar 54,4 Prozent gegen den Landtag, aber bloß 16 Prozent der Wahlberechtigten traten an die Urne: Das Quorum war verfehlt, der Entschluss gescheitert.





Vor dem Staatsgerichtshof - heute heißt das Gericht Verfassungsgerichtshof - scheiterte der Kreis Nürtingen. FOTO: DPA/SINA SCHULDT

es als Siedlungsschwerpunkt mit bester Verkehrsanbindung sein. Nürtingen sollte es sein, weil die kleine Stadt im Zentrum des neuen Kreises ein Landratsamt für die Entwicklung der Kommune gut gebrauchen könnte. Und falls Esslingen doch noch kreisfrei würde, sollte sich das Landratsamt im Kreis befinden und nicht wie andernorts in der kreisfreien Stadt.

In der ersten Abstimmung sprachen sich noch 61 Abgeordnete für Nürtingen als Kreissitz aus, 52 für Esslingen. Danach demonstrierten in Esslingen 10 000 Menschen für den dortigen Kreissitz. Von einer Auskreisung wollte niemand mehr etwas wissen. Zeitgleich fand ein Volksbegehren gegen die Kreisreform statt (siehe Kasten), das in einen Volksentscheid münden sollte. Beim Urnengang vom 21. Juni bis 4. Juli 1971 kamen in Esslingen 36 000 Stimmen zusammen, in Nürtingen nur 356. Dort war der Großkreis okay, solange der Sitz in Nürtingen war.

Zwischenzeitlich fruchtete die Netzwerkarbeit Esslinger Parlamentarier, SPD-Sozialminister Walter Hirrlinger bekannte, dass er im Plenum Unterschriften für den Kreissitz in Esslingen gesammelt hatte. So kam es trotz exakt denselben Argumenten bei der dritten Lesung zur Ergebnisumkehr: 61 Abgeordnete waren für Esslingen, 52 für Nürtingen.

### Aktionskomitee mit Nürtinger Politprominenz

Was für eine Enttäuschung in Nürtingen! Spontan bildete sich ein Aktionskomitee, an dessen Spitze die Nürtinger Politprominenz stand. Die Volksabstimmung am 19. September 1971, eben noch uninteressant, wurde zum Vehikel der Empörung. 92,8 Prozent stimmten für die Auflösung des Landtags - landesweit der einzige Wahlkreis, in dem Quorum und Mehrheit für das Ziel des Volksentscheids ausreichten. Insgesamt war das Ergebnis schon mangels Wahlbeteiligung aber ohne Bedeutung. Mit einem Sondergesetz, das nachträglich die beiden Altkreise

am oberen Neckar wiederherstellen sollte, gingen Mandatsträger in den Landtag - und blieben doch ohne Erfolg.

Nürtingen klagte - und verlor. Der Staatsgerichtshof verneinte am 8. September 1972, dass Landkreise ein Bestandsrecht hätten: Die Landesregierung kann trotz deren Funktionsfähigkeit Kreise auflösen. Sich Ziele wie eine Obergrenze für die Zahl der Landkreise zu setzen, sei nicht sachfremd, sondern für eine Reduzierung der Landkreise geradezu förderlich. Damit erlitt der Kreis vor dem Staatsgerichtshof, der heute Verfassungsgerichtshof heißt, eine krachende Niederlage.

Die Folge war die Auflösung des Landkreises. Dazu gab es eine Anekdote mit bitterem Witz: In der letzten Sitzung des Kreistags bekam Landrat Ernst Schauder einen Farbfernseher geschenkt - damit er in die Röhre gucken kann. Aus heutiger Sicht war diese Bitterkeit gar nicht angebracht.

### Neuer Landrat stand über den alten Streitereien

Glücklich für den neuen Kreis war laut Kreisarchivar Waßner die Wahl des neuen Landrats. Nicht der Behördenchef des alten Landkreises Esslingen, Richard Schall, sondern sein CDU-Parteikollege, der junge Verwaltungsjurist Hans Peter Braun, wurde vom Kreistag gewählt. Braun hatte mit den Querelen der Kreisreform nichts zu tun, konnte unbefangen das Landratsamt in Esslingen aufbauen und sorgte gleichzeitig dafür, dass die Verwaltungsleistungen flächendeckend zur Verfügung standen.

So konnte sich kein Kreisbürger benachteiligt fühlen und der Streit um Kreisfusion und Landratsamt - laut Waßner in weiten Teilen ohnehin ein Eliten-Thema - verblasste. Stattdessen wuchs der Landkreis zusammen, an Nürtinger Zeiten erinnern bloß noch die alten Kfz-Kennzeichen.



Zu welchem Landkreis das stattliche Kloster Neresheim gehören sollte, war vor 50 Jahren stark umstritten. FOTO: DPA/ ZONAR/MARTIN MOXTER

## REFORM-AUSNAHMEN

# Nur drei Landkreise kamen ungeschoren davon

Die Verwaltungslandkarte änderte sich am 1. Januar 1973 in Baden-Württemberg grundlegend. Wo früher Kreisgrenzen verliefen, waren sie plötzlich verschwunden und galten dafür andernorts. Nur drei Kreise überdauerten die Reform dagegen fast unverändert: Göppingen, Heidenheim und Emmendingen.

VON PETER SCHWAB

Seit 85 Jahren sind die ehemaligen Kreise Geislingen und Göppingen vereinigt, und selbst während der Kreisreform vor 50 Jahren hat sich im Kreis Göppingen kaum etwas verändert. Der Kreis war mit über 220 000 Einwohnern hinreichend groß. Göppingens Landrat Paul Goes saß in der von Regierungsseite eingesetzten Reformkommission. Da sollte nichts anbrennen. Doch hitzig wurde es dennoch. Dafür sorgte der Göppinger CDU-OB Herbert König.

Dieser schlug im April 1970 unabgesprochen einen Hohenstaufferkreis vor, der die Kreise Göppingen und Schwäbisch Gmünd sowie Teile Kirchheims vereinigen sollte. Die lokale Presse, so Kreisarchivar Stefan Lang, jubilierte. Auch die Gmünder Kreisräte liebäugelten mit dem Vorschlag angesichts der drohenden und ungeliebten Zwangsliaison mit Aalen.

Dagegen habe es Kopfschütteln in Kirchheim und Ärger im Göppinger Landratsamt gegeben – Kreistag und Landrat fühlten sich düpiert. In Stuttgart herrschte Zurückhaltung. Verhandlungen zwischen Göppinger und Gmünder Kreisräten

scheiterten. Ein erneuter Vorstoß zum Hohenstaufferkreis von der Göppinger Kreis-CDU half nicht. Die Gmünder blieben unentschlossen, so Lang, und forderten, dass Göppingen sich seinerseits Schwäbisch Gmünd anschließe und in den Regionalverband Ostwürttemberg eintrete. Zudem gab es Gezerre zwischen den Kreisen um Degenfeld, Wißgoldingen und Maitis, die Göppingen zugeschlagen werden sollten.

### Schwäbisch Gmünd konnte sich nicht entscheiden

Maitis wechselte tatsächlich den Kreis – 1972 als Stadtteil Göppingens. Der Kreis Schwäbisch Gmünd ging im Ostalbkreis auf und Göppingen hat seine Grenzen fast vollständig erhalten. Daher feiert der Kreis ein eigenes Jubiläum: 85-jähriges Bestehen – wohl auch, um Zusammenhalt zu stiften. Seit Jahren erwägen Geislingen und fünf Umlandkommunen den Wechsel zum Alb-Donau-Kreis. Während Göppingen also erst gelassen auf die Kreisreform reagierte, sorgte das Denkmödel, die Grundlage des Innenministeriums zur Reform, im Nachbarkreis Heiden-



heim für Aufregung. Der Kreis sollte trotz seiner 126 000 Einwohner mit Aalen und Schwäbisch Gmünd fusionieren. Entwarnung verschafften darauf folgende Gutachten, die den Landkreis erhalten wollten, ein Erfolg der Heidenheimer Lobbyarbeit.

Unklar blieb, ob Neresheim von Aalen nach Heidenheim wechseln sollte. Heidenheim hätte die Stadt gerne ins Kreisgebiet integriert, so Kreisarchivar Markus Baudisch. In Neresheim selbst gab es bei einer Volksbefragung sowie im Gemeinderat knappe Mehrheiten für den Kreiswechsel. Der Landtag kassierte das Vorhaben: Ministerpräsident Hans Filbinger (CDU) sprach sich dagegen aus, und die Kreisreform war für Heidenheim Geschichte.

Der Kreis Emmendingen erlebte während der Reform Extreme: Erst sollte der Kreis in einem neuen Konstrukt rund um Freiburg aufgehen. Dann war die Aufteilung Emmendingens zwischen Lahr im Norden und Freiburg im Süden im Gespräch, die Fusion mit dem Kreis Lahr und schließlich ein um Ettenheim vergrößerter Kreis. Es blieb bei den alten Kreisgrenzen. Nur Jechtingen kam als Ortsteil von Sasbach am Rhein hinzu.

Der Kreistag lehnte die Vorschläge verschiedener Gutachten konsequent ab. Dennoch stand die Existenz des Kreises am 23. Juli 1970 auf der Kippe. Nach Mitternacht ging es im Sonderausschuss zur Kreisreform im Landtag um Emmendingen und der Teninger Bürgermeister und SPD-Landtagsabgeordnete Josef Schmidt merkte, dass ihm die Argumente für den Kreis ausgingen. Später sprach er vom „letzten rettenden Gedanken“ als er das Wort „Lahr“ aussprach. Überraschung: Sein Vorschlag, Emmendingen mit dem nördlichen Nachbarkreis zu fusionieren, stieß auf Zustimmung. Doch damit begannen neue Probleme.

### Mit Schmähvers Richtung Offenburg

Keine Seite wollte die Eigenständigkeit aufgeben oder den Sitz des Landratsamts verlieren. Nachdem der Südbadener Filbinger erst den Lehrern das Landratsamt versprochen hatte, gab er doch der Hartnäckigkeit aus Emmendingen nach. „Gott bewahr' uns vor drei Dingen: Hunger, Pest und Emmendingen“, lautete damals der Spruch, mit dem die Lahrer sich Offenburg zuwandten. Die geplante Nord-erweiterung Emmendingens um die Gemeinden rund um Ettenheim verlor sich während der Gesetzgebung. Am Ende blieb Jechtingen als einzige Zugabe.

## 50 Jahre Kreisreform in Baden-Württemberg

Der Jubiläumsband zur Neuordnung von 1969-1973 und ihre vielfältigen Auswirkungen



„Nehmen Sie das Buch zur Hand, blättern Sie darin ... Schon auf den ersten Blick werden Sie an vielen Fotos oder Überschriften hängen bleiben. Und wenn Sie dann erst die vielen Anekdoten, Geschichten und Analysen lesen, erschließt sich Ihnen mosaikartig ein für die damalige Zeit hochemotionales Ereignis.“

*Prof. Dr. Wolfgang Sannwald Mitherausgeber und Hauptautor dieses Buches und Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Kreisarchive beim Landkreistag Baden-Württemberg.*

446 Seiten / 248 Abbildungen  
ISBN 978-3-17-043156-0  
€ 25.–

[shop.kohlhammer.de](http://shop.kohlhammer.de)

**Kohlhammer**  
Bücher für Wissenschaft und Praxis

## GEBURT NEUER KREISE

# Aus fünf mach' eins – fertig ist der neue Kreis Sigmaringen

Fünf Landkreise aus drei ehemaligen Ländern, einen Kern aus Hohenzollern, darum Kommunen mit badischer oder württembergischer Geschichte und von Landkreisen, die fast alle in der Kreisreform von 1973 untergingen: Auf einer Karte könnte der Kreis Sigmaringen kaum bunter erscheinen. Trotzdem bildete der Kreis schnell eine Einheit.

VON PETER SCHWAB

Als dritter Partner Teil von etwas Neuem mit Württemberg und Baden zu sein, das war in Hohenzollern schon 1952 mehrheitsfähig, erklärt Sigmaringens Kreisarchivar Edwin Weber. Die ehemals preußische Exklave war seit 1947 Teil Württemberg-Hohenzollerns. „Die hohenzollerische Bevölkerung stand dem Südweststaat offen gegenüber. Wichtig war nur, dass Hohenzollern nicht von Württemberg geschluckt wurde.“ Diese Animosität sei historisch gewachsen, befeuert von der Sorge vor dem übermächtigen und obendrein evangelischen Nachbarn.

Bei der Kreisreform spielte die landsmannschaftliche Herkunft also eine geringe Rolle. Wenig Bedeutung erlangte auch, dass der alte Kreis Sigmaringen Kommunen an benachbarte Kreise abgab, teils mit, teils gegen den Willen der Bevölkerung. „Viel wichtiger war, dass Sigmaringen auch in einem neuen Kreis Sitz des Landratsamtes bleibt“, sagt Weber. Dafür standen die Zeichen gut. Gutachten zur Reform wiesen Sigmaringen den Kreissitz wegen der Verkehrsanbindung oder als Ex-Hauptstadt Hohenzollerns zu.

## Saulgau wollte nicht zu Sigmaringen – zunächst

Anders reagierten die Kreise Saulgau, Stockach, Überlingen und Reutlingen, die Orte nach Sigmaringen abgeben sollten. Besonders Saulgau wehrte sich, zeitweise mit Erfolg. Der damalige Landrat Wilfried Steuer warb für eine Fusion seines mit dem Nachbarkreis Biberach. Das spiegelte sich 1970 im Votum der für die Verwaltungsreform zuständigen Kommissionen wider, die Saulgau keinesfalls Sigmaringen zuschlagen wollten.

Doch plötzlich, so schreibt es Steuer in einem Aufsatz, wollte die Stadt Saulgau doch zum Kreis Sigmaringen. Kreisarchivar Weber hat eine Erklärung: Das kleine Saulgau hätte neben dem wirtschaftlich potenten Biberach eine randständige Rolle gespielt. Im damals strukturschwachen Kreis Sigmaringen mit seiner

noch kleineren Kreisstadt konnte Saulgau seine Bedeutung aber wahren. Ähnlich mochten Vertreter in Pfullendorf gedacht haben, wo die Entscheidung darüber anstand, ob es zum Bodenseekreis mit dem beherrschenden Friedrichshafen ging oder doch nach Sigmaringen.

Doch so rational liefen die Zuordnungsprozesse nicht immer ab. Beuron sollte wie die damalige Schwestergemeinde Bärenthal nach Tuttlingen abwandern, was im Landtag umstritten war. Während im ersten Gesetzentwurf zur Kreisreform die Klostersiedlung an den Kreis Tuttlingen fallen sollte, schob der Sonderausschuss des Parlaments das Dorf wieder Sigmaringen zu, was während der Beratung zu Diskussionen darüber führte: Sollte der Ort im hohenzollerischen Kontext bleiben oder sei der Verwaltungsstruktur nachzugeben, wo es doch einen gemeinsamen Bürgermeister mit Bärenthal gab und die Schulversorgung nach Tuttlingen ausgerichtet war?

Am Ende setzte sich die Tradition, die enge Beziehung zwischen Kloster und Sigmaringer Fürstenhaus sowie die Konfession durch – im ganzen Kreis Sigmaringen war man katholisch, Tuttlingen war evangelisch. Kreisarchivar Weber zitiert den Sigmaringer Alt-Landrat Max Gögler, nach dem es den Kreisräten Sigmaringens unzumutbar gewesen wäre, für die Osterbeichte in der Erzabtei die Kreisgrenze zu passieren. Der Landtag ließ Beuron bei Sigmaringen.

Die Hohenzollern spielten auch beim Kreiswappen eine Rolle. Nach der Reform stritten die Kreisräte darüber, ob unter dem grafschaftlichen Hirschen das Schwarz-Weiß-Karo des Fürstenhauses stehen sollte. Immerhin besteht der Kreis etwa zur Hälfte aus badischen und württembergischen Gebieten. Nach Jahren der Diskussion einigte man sich auf weiß-rote Streifen: Ein Hinweis auf Vorderösterreich, das einst Teile des Kreises prägte. Der Kreisname stand nie zur Debatte. „Es war immer klar, dass es die hohenzollerische Hauptstadt sein sollte“, sagt



Weber. Heute spielen Fragen, wo die alten Landesgrenzen verliefen, kaum noch eine Rolle: „Leute unter 35 wissen heute kaum mehr, zu welchem Landesteil ihr Wohnort gehörte“, sagt Weber.

### Preußische Besonderheit verschwand 1973

Mit der Kreisreform ging übrigens das letzte Überbleibsel des Preußentums im Südwesten unter: Der Landeskommunalverband der Hohenzollerischen Lande. Dort entschied ein Kommunallandtag über wesentliche Verwaltungsfragen – die Spezialität des im Deutschen Reich weit verstreuten Preußen hatte die Gründung Württemberg-Hohenzollerns und Baden-Württembergs überlebt. Erst das Kreisreformgesetz verteilte die Aufgaben an sonst zuständige Behörden.

## KOMMUNALLANDTAG

Seit 1873, wenige Jahre, nachdem Preußen die beiden Fürstentümer in Hechingen und Sigmaringen übernommen hatte, führte die Berliner Herrschaft den Landeskommunalverband ein, ein Selbstverwaltungsorgan, das erst hundert Jahre später abgeschafft werden sollte. Der Verband regel-

te regionale Fragen des Verkehrs, des Sozialen und des Pflichtversicherungswesens. Nach dem Krieg sandten die beiden Kreise Hechingen und Sigmaringen jeweils zehn Mandatsträger in den Kommunallandtag, dem Hauptorgan des Verbandes, der mit der Kreisreform 1973 enden sollte.



Die katholische Linie der Hohenzollern residierte im Schloss Sigmaringen. Auch aus Rücksicht auf das Adeslgeschlecht wurde dem Landkreis ein symbolträchtiger Ort zugeschrieben. FOTO: DPA/THOMAS WARNACK



Wer gab den Takt bei der Kreisreform vor, CDU-Ministerpräsident Hans Filbinger (links) oder SPD-Innenminister Walter Krause? Noch heute hat ihr Reformwerk einen intensiven Nachklang, auch für den Landkreistag. FOTO: DPA/THOMAS WARNACK

REFORM WIRKT BIS HEUTE

# „Die Kreisreform hat den Landkreistag eher gestärkt“

DAS GESPRÄCH FÜHRTE PETER SCHWAB



**JOACHIM WALTER,**  
PRÄSIDENT DES LANDKREISTAGS BADEN-WÜRTTEMBERG

Die Kreisreform hatte vor 50 Jahren viele Menschen in ihrer Identität herausgefordert. Plötzlich waren Verwaltungsräume, in denen bereits die Eltern der damaligen Bürgerinnen und Bürger aufgewachsen waren, von der Landkarte verschwunden und ganz andere Gebietskörperschaften übernahmen die Aufgaben, die bisher in den alten Landratsämtern erledigt wurden. Trotzdem hatten die politischen Akteure damals die Gebietsreform umgesetzt – gegen alle Widerstände. Dem heutigen Präsidenten des Landkreistags und Tübinger Landrat Joachim Walter von der CDU imponiert diese Leistung noch heute. Sie hat nicht nur die Leistungsfähigkeit der Kreise gestärkt, sie hatte auch ganz konkrete Auswirkungen auf den Interessenverband, dem er vorsteht.

*Was war für Sie die wichtigste Errungenschaft der Kreisreform?*

Die Gebietsreform 1973 schuf die Grundlage für die Reform der Sonderbehörden 1995 und für die große Funktionalreform 2015. Damit hat die Gebietsreform die Basis für effektiv arbeitende Einheiten auf der unteren Verwaltungsebene geschaffen. Das hält auch heute noch kritischer Begutachtung stand und manche Länder beneiden uns vielleicht auch etwas darum.

*Die damalige Große Koalition hat die Verwaltungslandschaft regelrecht umgepflegt. Welche Konsequenzen hatte es für den Landkreistag, wenn aus 63 Kreisen am Ende 35 wurden?*



Es war ein Moment, an dem viele Kollegen die Altersgrenze erreicht haben, und vielleicht auch deshalb so ausgewählt – obwohl es ja genug Kritik gegeben hat. Die Kreisreform hat den Landkreistag eher gestärkt, denn er hatte nun Landkreise als Mitglieder, die durch die Vergrößerung stärker geworden sind und so die Fülle ihrer Aufgaben auch damals schon besser erfüllen konnten. Zu kleine Kreise hätten das nicht gekonnt.

*Kleine Kreise waren nicht ausreichend leistungsfähig. Inwieweit ist die Situation damals mit heute vergleichbar?*

Situationen heute und vor 50 Jahren sind sicher schwer vergleichbar. Heute diskutieren wir intensiv darüber, wie wir es schaffen, aus einem überregulierten ein dereguliertes Land zu machen. Wir kommen uns in der Verwaltung ja manchmal vor wie bei einem Hürdenlauf mit Hand- und Fußfesseln. Beim Transformationsprozess damals war es sicher ein Wunsch, die Dinge zu vereinfachen. Heute ist das eine schiere Notwendigkeit angesichts der andauernden Krisensituation und des Fachkräftemangels.

*Schon vor 50 Jahren ging es um Identifikation mit dem Landkreis. Welchen Stellenwert nimmt der Landkreis bei der Identität der Bevölkerung heute ein?*

Bei der Kreisreform hatten die Zuständigen auf Landesebene das Kreisbewusstsein der Menschen unterschätzt, und es hat eine Weile gedauert, bis nach der Gebietsreform ein neues Kreisbewusstsein entstanden ist. Heute nehmen die Menschen die Landkreise angesichts des permanenten Krisenmanagements anders wahr. Als ich neu im Amt des Landrats war, hatte mich bei einer Veranstaltung ein Herr gefragt, was ich als Landrat so mache. Ich habe ihm die Aufgaben der Kreise aufgezählt, doch erst als ich die Kfz-Zulassungsstelle genannt habe, hat er gestrahlt und gesagt, Herr Landrat, Sie gehören zur Zulassungsstelle. Nach der Flüchtlingskrise und Corona würde diesem Herrn heute sicher mehr zum Thema Landkreis einfallen als die Zulassungsstelle.

*Aktuell kämpfen die Kreise mit den Auswirkungen der starken Migration. Wie würde die Lage ohne die Kreisreform aussehen?*

Ohne die Kreisreform wären wir sicher früher an die Grenzen gestoßen als heute. Wir haben zuletzt vieles gut hinbekommen. Seit einigen Monaten stoßen wir aber an die Grenzen. 2022 sind in Baden-Württemberg 170 000 Menschen zu uns gekommen, zu Zeiten der Flüchtlingskrise waren es pro Jahr 100 000 Menschen. Daher geht mein Appell besonders an die Bundesregierung, dringend aktiv zu werden. Eine europäische Verteilung funktioniert nicht, wenn Deutschland die höchsten Sozialleistungen in Europa bietet und die Menschen deshalb hierherkommen. Das würde ich als Geflüchteter auch nicht anders machen, bringt uns aber an die Leistungsgrenzen, und das führt zu Rissen in unserem demokratischen Fundament.

*Wie wird die digitale Verwaltung die Landkreis-Identifikation verändern?*

Ich glaube, dass durch die Digitalisierung das Ansehen der Kreisverwaltungen gewinnen wird. Es wird schon einen Unterschied machen, ob ein Bürger vom Sofa aus übers Internet sein Auto anmelden kann oder ob er sich im Landratsamt in eine lange Rehe stellen muss. Wir waren vor Jahren auf Besuch in Estland, das vollständig durchdigitalisiert ist und wo jeder Bürger eine elektronische Signatur hat. Das stößt bei uns noch immer auf Datenschutzbedenken. Dort sagte man uns, die Bindung der Menschen an die Verwaltung habe nicht gelitten und ich glaube, das wird sie auch bei uns nicht.

*Wäre eine Kreisreform wie vor 50 Jahren heute noch möglich?*

Zumindest wäre sie nicht so schnell möglich. Das war damals ein disruptiver Prozess von wenigen Jahren, das war eine ganz große Nummer. So etwas läuft heute viel schleppender. Zu Beginn meiner Verwaltungskarriere habe ich vor über 30 Jahren die ersten drei Windkraftanlagen im Zollernalbkreis als Leiter des dortigen Bau- und Umweltamts genehmigt. Damals reichten dafür zwei dünne Aktenordner, heute brauchen Sie dazu 30. Das gilt auch für politische Prozesse, hier sind wir überreguliert und zu zögerlich. Damals haben die Akteure die Sache mutig angepackt, vielleicht den Ärger etwas unterschätzt, den sie damit auslösen, doch am Ende haben sie die Sache schnell umgesetzt, und das war gut so!

[lkgp.de/85jahre](http://lkgp.de/85jahre)



LANDKREIS  
GÖPPINGEN

**85** JAHRE  
1938 – 2023

## BUNTES PROGRAMM ZUM 85. GEBURTSTAG

Der Landkreis Göppingen ist der ideale Standort zum Leben, Arbeiten, Erholen und Genießen. Anlässlich des 85. Geburtstags gab es ein buntes Jubiläumsprogramm. Im Zentrum stand ein Tag der offenen Tür des Landratsamts. Besonderheiten des Landkreises wurden an diesem Tag der Bevölkerung vorgestellt. Die neuen Gebäude, das Landratsamt als Arbeitgeber, touristische Highlights sowie Zeugnisse der Vergangenheit aus Kreisarchiv und Kreisarchäologie standen im Fokus.



Vorstellung der neuen Gebäude und Führungen durch die neuen Räumlichkeiten



Die „Schultes Harmonists“ aus dem Voralbgebiet gratulierten dem Landkreis



Schlüsselübergabe der Architekten an Landrat Edgar Wolff



Präsentation Aufgaben der Landkreisverwaltung und das Landratsamt als Arbeitgeber



Schlüsselübergabe der Architekten an Landrat Edgar Wolff

# WEIL ES WEIT MEHR ALS EIN JOB IST



Ein Blick hinter  
die Kulissen –  
zum Imagefilm  
des Landkreises:



**KARRIERE.RV.DE**



**HERR SIEVERS,**  
was macht den Landkreis Ravensburg aus Ihrer Sicht zu einem attraktiven Arbeitgeber?

*Unsere Aufgaben! Unsere Mitarbeitenden tragen dazu bei, dass unser Landkreis funktioniert. Bei uns dreht sich alles um das Wohl unseres Gemeinwesens. Die Anliegen unserer Bürgerinnen und Bürger und die Bedarfe unserer Städte und Gemeinden stehen dabei im Mittelpunkt. Deshalb heißt es bei uns auch: „Wir gestalten unsere Heimat“. Unsere Kolleginnen und Kollegen sind Fachleute im technischen, sozialen und verwaltenden Bereich. Unser Spektrum an Themen ist breit und genauso vielfältig sind die Berufe, die man bei uns findet. Der Landkreis Ravensburg ist, als einer der größten Arbeitgeber der Region, ein moderner Service- und Dienstleister, der seinen Mitarbeitenden attraktive Arbeitsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten bietet.*

**Was verstehen Sie unter Gestaltungsmöglichkeiten?**

*Inhaltlich bieten viele unserer Aufgaben reichhaltige Entscheidungs- und Umsetzungsmöglichkeiten. Wir suchen kreative Köpfe, die Lust darauf haben,*

*mit ihren Ideen unseren Landkreis weiterzuentwickeln. Aber auch für sich persönlich kann man bei uns viel gestalten: Wir ermöglichen unseren Kolleginnen und Kollegen unterschiedlichste Arbeitszeitmodelle, Homeoffice und mobiles Arbeiten, damit sie Beruf und Privatleben möglichst gut unter einen Hut bekommen können.*

**Von welchen Benefits profitieren die Mitarbeitenden des Landkreises Ravensburg?**

*Wir haben attraktive Angebote wie z. B. „Firmenfitness“, verschiedene Corporate Benefits sowie unsere Mobilitätsinstrumente „Jobticket“, „Jobfahrrad“ und sogar „Job-Auto“.*

**Was ist „Job-Auto“?**

*Das ist ein Car-Sharing-Angebot unserer Dienstfahrzeuge. Mitarbeitende können diese abends und am Wochenende privat nutzen.*

**Gibt es weitere Angebote?**

*Neben unserer Firmenfitness finden auch Gesundheitswochen statt. Fortbildung und Weiterbildung gibt es inzwischen auch direkt am Arbeitsplatz. Unser eCAMPUS RV bietet Mitarbeitenden über eLearnings Weiterbildung in ganz unterschiedlichen Kompetenzfeldern an. Außerdem sind uns vor allem die Gemeinschaft und das Miteinander ganz wichtig. Jedes Jahr veranstalten wir beispielsweise ein großes Sommerfest und einen Wandertag für unsere Mitarbeitenden. Darüber hinaus schaffen wir Räume, in denen unsere Mitarbeitenden*

*sich außerhalb ihres Arbeitsalltages besser kennenlernen, was sich immer positiv auf das Arbeitsklima auswirkt.*

**Es gibt den plakativen Spruch: „Mitarbeitende kommen wegen der Aufgabe und gehen wegen der Führung.“ Wie gehen Sie beim Landkreis mit dem Thema Führung um?**

*Mir ist es sehr wichtig, dass Führung wertschätzend und auf Augenhöhe passiert. Führungskräfte müssen heute in der Lage sein, verschiedene Berufsgruppen in einem Team zu führen, auf unterschiedliche Menschen und ihre Bedürfnisse zu reagieren und sie sind vor allem eines: Motivatoren. Damit unsere Kolleginnen und Kollegen diesen Aufgaben gewachsen sind, werden alle neuen Führungskräfte geschult. Darüber hinaus stehen unseren Führungskräften verschiedene Unterstützungsangebote, wie beispielsweise Coachings zur Verfügung. Ein wichtiges Instrument, um die Beziehung Führungskraft und Mitarbeitende zu stärken, sind unsere Teamtage, die sich ganz individuell an den Bedürfnissen der Teilnehmenden ausrichten.*

**Wie würden Sie die Kultur im Haus beschreiben?**

*Am prägendsten ist für mich unser gutes Miteinander. Die Bereitschaft, sich gegenseitig zu unterstützen und die Kollegialität sind bei uns spürbar. Außerdem legen wir großen Wert darauf, unsere Mitarbeitenden zu fördern. Dazu bieten wir Aufstiegs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten an. Um*

*unserem Handeln eine gemeinsame Basis zu geben, erarbeiten wir gerade mit Mitarbeitenden aus allen Bereichen unseres Hauses einen Wertekompass.*

**Wen sucht der Landkreis – wie wählt er diese Personen aus?**

*Wir suchen Menschen, die mit uns gemeinsam unseren Landkreis gestalten und weiterbringen möchten. Unser Stellen-Newsletter, den Interessierte unter [www.karriere.rv.de](http://www.karriere.rv.de) abonnieren können, gibt Auskunft über uns und unsere aktuellen Stellenangebote. Wir freuen uns über jeden Besuch auf unserer Karriereseite und unser Imagefilm vermittelt, was uns wichtig ist und wie wir „ticken“. Neben Fachlichkeit suchen wir gezielt nach Menschen mit weichen Kompetenzen, die für die ausgeschriebene Stelle von Bedeutung sind. Die Vergleichbarkeit der Bewerberinnen und Bewerber wird über ein standardisiertes Verfahren gewährleistet. Diese Methode erreicht eine hohe Akzeptanz und wird durch wahrnehmbare Gleichbehandlung als fair erlebt.*

**Herr Sievers, was möchten Sie unseren Leserinnen und Lesern zum Schluss noch sagen?**

*Schauen Sie regelmäßig auf unserer Karriereseite vorbei – wir haben für eine Vielzahl von Berufen interessante Aufgaben an unseren Standorten in Bad Waldsee, Leutkirch im Allgäu, Ravensburg und Wangen im Allgäu anzubieten. Eine Bewerbung beim Landkreis Ravensburg ist immer lohnend: „WEIL ES WEIT MEHR ALS EIN JOB IST“.*



Wir  
gestalten  
unsere  
Heimat.



Landkreis Ravensburg  
Friedenstraße 6  
88212 Ravensburg  
[www.karriere.rv.de](http://www.karriere.rv.de)  
E-Mail: [pe@rv.de](mailto:pe@rv.de)