

Die Kreisreform und ihre Auswirkungen auf den Landkreis Dachau

Von Dr. Heinrich Klingshirn

Am 1. Juli 1972 trat in Bayern die Kreisreform in Kraft. Aus bisher 143 Landkreisen und 48 kreisfreien Städten wurden nunmehr 71 neue Landkreise bzw. 25 kreisfreie Städte gebildet. Zwar ist der inzwischen vergangene Zeitraum noch zu kurz, um die Reform umfassend zu würdigen, es soll aber versucht werden, die Bedeutung und die Auswirkungen der Neugliederung der Kreisebene, vor allem aber ihre Bedeutung im Rahmen einer Gesamtreform der Verwaltung darzustellen. Dabei ist auch auf die Auswirkungen auf den Landkreis Dachau einzugehen.

Die Kreisreform im allgemeinen

Die bisherigen Landkreise gehen in ihrem Zuschnitt auf eine Verordnung aus dem Jahr 1862 zurück, durch die die seit 1802 bestandenen 249 Landgerichte im Zuge der Trennung von Justiz und Verwaltung zu 142 Bezirksamtern zusammengelegt wurden. Sie waren sowohl von ihrer Fläche wie von ihrer Einwohnerzahl äußerst unterschiedlich, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Landkreise nach Größenklasse	Zahl in der Größenklasse
bis unter 20 000 Einwohner	9
20 000 bis unter 30 000 Einwohner	16
30 000 bis unter 40 000 Einwohner	36
40 000 bis unter 50 000 Einwohner	27
50 000 bis unter 60 000 Einwohner	25
60 000 bis unter 70 000 Einwohner	7
70 000 bis unter 80 000 Einwohner	10
80 000 bis unter 100 000 Einwohner	8
100 000 Einwohner und darüber	5

Die Landkreise hatten somit im Durchschnitt eine Einwohnerzahl von 48 000 Einwohnern und eine Fläche von 480 qkm.

Diese 110 Jahre alte Gliederung Bayerns auf Kreisebene konnte wegen der inzwischen — vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg — eingetretenen Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr aufrechterhalten werden.

So ist es nur möglich, die stetig steigenden Bedürfnisse an kommunalen Leistungen der Daseinsfürsorge zu befriedigen, wenn dafür leistungsstarke Gemeinden und Landkreise bestehen. Denn in jedem Landkreis stellen sich — trotz der Verschiedenartigkeit der örtlichen Verhältnisse — stets folgende Aufgaben:

- Entwicklung und Erschließung des Kreisgebietes, insbesondere durch Erstellung und Unterhaltung des erforderlichen Straßennetzes;
- Errichtung und Erhaltung eines allgemeinen der Grundversorgung dienenden Krankenhauses;
- Trägerschaft des Aufwandes für weiterführende Schulen wie Gymnasium, Realschulen, Berufs- und Sonderschulen;

- Herstellung und Unterhaltung von Einrichtungen der Versorgung mit Trinkwasser und Beseitigung von Abwasser, Fäkalien und Müll, soweit eine solche Aufgabe überörtlicher Natur ist und daher aus tatsächlichen oder wirtschaftlichen Gründen die Errichtung einer zentralen Einrichtung für das gesamte oder überwiegende Kreisgebiet geboten erscheint;
- örtlicher Träger der Sozialhilfe; Jugendamt; Trägerschaft von Altenpflegeheimen;
- Aufwandsträgerschaft für das Staatliche Landratsamt.

Voraussetzung dafür, daß diese vielfältigen Aufgaben erfüllt werden können, ist eine gesicherte finanzielle Grundlage der Landkreise; d. h. die Steuerkraft je Einwohner muß in einem angemessenen Verhältnis mit der vom Landkreis zu erfüllenden Aufgabe stehen. Geht man davon aus, daß die Steuerkraft je Einwohner grundsätzlich mit der Größe des Landkreises steigt, dann bedeutet das, daß größere Landkreise besser in der Lage sind, die Mittel für zentrale Investitionen bereitzustellen als kleinere, denn mit steigender Größenklasse des Landkreises nimmt das Haushaltsvolumen und damit zwangsläufig auch die sog. freie Finanzspanne nach absoluten Zahlen zu.

Auch stärken leistungsstarke Landkreise die kommunale Selbstverwaltung; d. h. die Fähigkeit, die Angelegenheit in der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Denn je größer die Leistungskraft, um so größer ist der Handlungsspielraum der Selbstverwaltungskörperschaft.

Schließlich sind leistungs- und verwaltungsstarke Landkreise besser in der Lage, durch wirksame Kreisentwicklung das Leistungsgefälle zwischen Stadt und Land abzubauen. Denn erst wenn den Bürgern auf dem Lande die gleichen Lebensbedingungen eingeräumt werden, insbesondere dadurch, daß ihnen die gleichen Bildungseinrichtungen und vergleichbaren Einrichtungen der Versorgung zur Verfügung stehen, sind die Voraussetzungen für die Herstellung der Chancengleichheit von Stadt und Land gegeben.

Obwohl man sich darüber einig war, daß eine entsprechende Leistungs- und Verwaltungskraft der Landkreise eine Einwohnerzahl von mindestens 80 000 erforderte, ging man bei der Neugliederung der Landkreise nicht schematisch vor. Vielmehr wurden daneben noch andere Maßstäbe berücksichtigt. Neben dem Kriterium der Leistungsfähigkeit wurde darauf geachtet, daß die Landkreise — wirtschaftlich verwaltet werden können;

- eine Einheit von Lebens-, Verwaltungs- und Investitionsraum unter weitgehender Berücksichtigung historischer und stammesmäßiger Bindungen darstellen;
- die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung ermöglicht werden kann;

— dem Grundsatz der bürgernahen und überschaubaren Verwaltung Rechnung getragen wird.

Zu den letztgenannten Gliederungskriterien sei noch folgendes bemerkt:

Die Einräumigkeit der Verwaltung bedeutet, daß die Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Behörden sich möglichst decken oder wenigstens nicht überschneiden sollen; d. h., der Landkreis mit der Kreisverwaltungsbehörde Landratsamt und der örtliche Zuständigkeitsbereich anderer Behörden sind in Einklang zu bringen. Dabei soll dieser Grundsatz der Einräumigkeit auch im Verhältnis zu den Gerichten hergestellt werden. Bei der Vorbereitung der Gebietsreform auf Kreisebene wurde deshalb geprüft, welcher Einzugsbereich, bezogen auf die Einwohnerzahl, für eine sachgerechte Organisation der Amtsgerichte, Finanzämter, Gesundheitsämter, Amtstierarzt, Vermessungsamt und Landpolizeiinspektion erforderlich ist. Dabei kam man zu dem Ergebnis, daß die genannten Behörden und das Amtsgericht als Eingangsgesicht möglichst einen Einzugsbereich von 100 000 Einwohnern haben sollten.

Andererseits brächte ein zu großer Zuschnitt der Landkreise die Gefahr mit sich, daß die Verwaltung nicht mehr bürgernah wäre und das Landratsamt sowie die sonstigen Behörden den Landkreis nicht mehr überblicken könnten.

Es wurde auch darauf geachtet, daß die Wege zum Landratsamt nicht zu weit sind und sich damit der zeitliche Aufwand des Bürgers für die Besorgung seiner Angelegenheiten in zumutbaren Grenzen hält.

Die Reform des Landkreises Dachau

Der Landkreis Dachau mit einer Einwohnerzahl von 89 868 (Stand 31. Dezember 1969) und einer flächenmäßigen Ausdehnung von 579 qkm erfüllte bereits vor der Gebietsreform die von der Staatsregierung angestrebte Richtzahl von 80 000 Einwohnern. Mit einer Steuerkraftzahl von 151,85 DM je Einwohner lag er weit über der für die Landkreise dieser Größenklasse errechneten durchschnittlichen Steuerkraftzahl von 138.— DM pro Einwohner. Seine Auflösung stand deshalb nie zur Debatte. Vielmehr ging es darum, ihn noch zu stärken, damit er als unmittelbar an die Landeshauptstadt München angrenzender Landkreis ein kommunales Schwergewicht zur Landeshauptstadt darstellen kann. Mit Ausnahme der Gemeinde Fahrnzhausen wurde deshalb der Landkreis Dachau in seinem Gebiet erhalten. Neu hinzu kam das Gebiet um Altomünster sowie die Glonnalgemeinden aus dem Landkreis Friedberg und die Gemeinde Ebertshausen aus dem Landkreis Fürstenfeldbruck.

Nachdem die Entscheidung über die Auflösung des Landkreises Aichach gefallen war, war man sich auch darüber einig, daß der Raum um Altomünster wegen seiner eindeutigen Orientierung nach Dachau zum Landkreis Dachau kommen müsse, denn dieses Gebiet wird durch die Bahnstrecke Dachau—Altomünster sowie durch die Staatsstraße 2047 mit Dachau verbunden. Die neben Altomünster hinzugekommenen Gemeinden Hilgertshausen,

Hohenzell, Kiemertshofen, Kleinberghofen, Oberzeitlbach, Randelsried, Stumpfenbach, Tandern, Thalhausen und Wollomoos gehören alle zum Nahbereich Altomünster, dem sie aufgrund der Pendlerbeziehungen und der Schulversorgung zugerechnet werden. Es war deshalb richtig, das Gebiet mit dem Unterzentrum Altomünster als Ganzes zu erhalten und dem Landkreis Dachau anzuschließen.

Die sogenannten Glonnalgemeinden, nämlich Höfa, Sittenbach, Unterumbach, Weitenried und Pfaffenhofen a. d. Glonn aus dem Landkreis Friedberg und die Gemeinde Ebertshausen aus dem Landkreis Fürstenfeldbruck zählen zum Nahbereich des Unterzentrums Odelzhausen, mit dem sie aufgrund Verkehrsverbindungen und Pendlerbeziehungen verflochten sind. Ihre Eingliederung in den Landkreis Dachau ergab sich deshalb zwangsläufig. Die Gemeinde Ebertshausen wurde inzwischen in die Gemeinde Odelzhausen eingegliedert.

Aus dem Gebiet des bisherigen Landkreises Dachau wurde lediglich die Gemeinde Fahrnzhausen ausgegliedert und dem Gebiet des Landkreises Freising zugeschlagen. Das Innenministerium ging dabei von dem Wunsch der Gemeinde Fahrnzhausen, sich mit den Gemeinden Großnöbich, Kammerberg und Lauterbach aus dem Landkreis Freising zusammenzuschließen, aus. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, wurden die Landkreisgrenzen geändert, weil man den Schwerpunkt der Bevölkerung als im Landkreis Freising liegend ansah.

Die zunächst beabsichtigte Angliederung der Gemeinde Jetzendorf wurde nicht vollzogen, weil Jetzendorf sich mit den südlichen Gemeinden des oberen Ilmtales eng verbunden betrachtete und deshalb wünschte, im Landkreis Pfaffenhofen zu bleiben.

Der Landkreis Dachau umfaßt nunmehr eine Einwohnerzahl von ca. 94 000. Er gliedert sich in 44 Gemeinden.

Soll die Gebietsreform auf Kreisebene ihre positiven Auswirkungen haben, so ist es erforderlich, die zum Landkreis Dachau hinzugekommenen Gebiete zu integrieren. Das bedeutet, daß

- die Bürger dieser Gebiete angemessen in den Kreisorganen vertreten sind;
- die Verkehrsverbindungen zur Kreisstadt weiter verbessert werden;
- die bereits bestehenden sonstigen Verflechtungen ausgebaut werden;
- den Einwohnern dieser Gebiete die Kreiseinrichtungen (Kreiskrankenhaus, Kreisaltenheime, weiterführende Schulen usw.) in gleichem Maß zur Verfügung stehen;
- diese Gebiete möglichst bald in die Kreisplanung und -entwicklung mit einbezogen werden.

Vor allem wird es notwendig sein, zur Entlastung des Mittelzentrums Dachau mit seinen 35 000 Einwohnern die Unterzentren Altomünster, Haimhausen, Hilgertshausen/Tandern, Indersdorf, Karlsfeld, Odelzhausen und Petershausen zu stärken.

Die Gebietsreform hat auch für die künftige Stellung der Stadt Dachau neue rechtliche Möglichkeiten eröffnet. Um den Verlust der Kreisfreiheit von 23 bisher kreisfreien Städten auszugleichen, sieht das zweite Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vor, daß diese den Status einer Großen Kreisstadt erhalten. Der Gesetzgeber eröffnete damit auch gleichzeitig die Möglichkeit nicht nur für diese Städte, sondern auch für kreisangehörige Gemeinden mit über 30 000 Einwohnern auf Antrag die Stellung einer Großen Kreisstadt zu erlangen. Der Stadtrat der Stadt Dachau hat bereits am 14. Dezember 1971 einen entsprechenden Beschluß gefaßt. Der Antrag wurde anfangs August 1972 von der Stadt Dachau an das Staatsministerium des Innern gestellt, das durch Rechtsverordnung die Erklärung zur Großen Kreisstadt aussprechen kann.

Die Stadt Dachau bleibt auch als Große Kreisstadt nach wie vor kreisangehörige Gemeinde, die der Rechtsaufsicht des Landratsamtes unterliegt. An der Kreisumlage und an den Zuständigkeiten des Landkreises für das Krankenhauswesen, für die weiterführenden Schulen (Gymnasien, Realschulen) und für den überörtlichen Straßenbau wird sich nichts ändern. Bestimmte Aufgaben nach dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Bayer. Wassergesetz, der Vollzug baren Flüssigkeiten, Aufgaben der unteren Straßenverder Lagerverordnung und der Verordnung über die brennverkehrsbehörde, Aufgaben im Vollzug des Gaststättengesetzes gehen auf die Große Kreisstadt über. Die Aufgaben als untere Bauaufsichtsbehörde sind bereits seit dem Jahre 1935 bei der Stadt Dachau.

Die Kreisreform, ein Teil einer Gesamtreform

Die Reform der Landkreise ist als Teil eines Gesamtkonzepts, das die Reform der öffentlichen Verwaltung schlechthin zum Gegenstand hat, zu verstehen. Ziele dieser Gesamtreform sind:

- die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf allen Ebenen;
- die Steigerung der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgernähe der gesamten Verwaltung;
- die Verbesserung der Lebensverhältnisse und der Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land.

Die einzelnen Reformen dieses Gesamtplanes sollen sich dabei an folgende Grundgedanken ausrichten:

- Beibehaltung des 4stufigen Aufbaus der allgemeinen und inneren Verwaltung in Gemeinde, Landkreis (Kreisverwaltungsbehörde), Bezirk (Regierungsbezirk) und Staatsregierung;
- die Zuordnung öffentlicher Aufgaben soll sich danach richten, welcher Träger (nämlich der Staat oder eine Selbstverwaltungskörperschaft) sie am besten erfüllen kann;
- Stärkung der Verwaltung und Leistungskraft der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte durch

zweckmäßige Gestaltung ihres räumlichen Wirkungskreises, um die erforderlichen kommunalen Einrichtungen zur Verfügung stellen zu können;
— Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung.

Diese Grundgedanken führen zu einer Gebietsreform und einer Neuordnung der Verwaltungsaufgaben, einer inneren Organisation der Behörden und deren Rationalisierung. Voraussetzung aber für die gesamte Reform ist die kommunale Gebietsreform auf Kreis- und Gemeindeebene.

Denn erst wenn im kommunalen Bereich die bestehenden schwachen Gebietsstrukturen überwunden sind und neue leistungsstarke kommunale Gebietskörperschaften bestehen, kann die übrige Reform sinnvoll durchgeführt werden. Notwendig ist deshalb, daß auf die bereits durchgeführte Kreisreform die Gemeindereform folgt.

Zurecht wurde der Kreisreform, die zum 1. Juli 1972 verwirklicht wurde, der zeitliche Vorraum vor der Gemeindereform eingeräumt. Denn sinnvolle gemeindliche Zusammenschlüsse setzen bereits neugegliederte Landkreise voraus. Außerdem war es notwendig, möglichst schnell Klarheit über Größenordnung und Standort von Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu bekommen, um folgenschwere Fehlinvestitionen auf Kreisebene zu vermeiden.

Die Gemeindereform ist jedoch nicht aufgeschoben, sondern bereits eingeleitet. Bis zum 1. Januar 1976 haben die Gemeinden die Möglichkeit für freiwillige Zusammenschlüsse zu größeren Gemeinden oder zu Verwaltungsgemeinschaften (vgl. Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung). Der Gesetzgeber ging davon aus, daß die Initiative zu Zusammenschlüssen und zur kommunalen Zusammenarbeit primär von den Gemeinden selbst ausgehen soll, bevor der Staat hier ordnend eingreifen wird. Gleichzeitig wurden finanzielle Anreize für solche freiwilligen Zusammenschlüsse geschaffen. Erfreulicherweise haben viele Gemeinden die Notwendigkeit einer solchen Neuordnung eingesehen und sich zu größeren Einheiten zusammengeschlossen. Zur Verdeutlichung dienen folgende Zahlen:

Zahl der Gemeinden am 1. 1. 1970: 7 000
Zahl der Gemeinden am 1. 1. 1971: 6 808
Zahl der Gemeinden am 1. 1. 1972: 5 143
Zahl der Gemeinden am 1. 7. 1972: 4 406

Auch für den Landkreis Dachau bestehen bereits Vorstellungen über eine Neugliederung der Gemeinden. Um hier leistungsstarke Gemeinden mit annähernd 5 000 Einwohner zu schaffen, wird man nicht umhin können, die Zahl der gegenwärtig bestehenden 44 Gemeinden auf etwa 15 zu reduzieren. Sobald sich die Pläne näher konkretisiert haben, wird dazu ein weiterer Beitrag erscheinen.

Anschrift des Verfassers:

Oberregierungsrat Dr. Heinrich Klingshirn, 8 München 60, Mainaustraße 38