

Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein

IZRG-Schriftenreihe

Band 14

**Herausgegeben von
Robert Bohn, Uwe Danker und
Karl Heinich Pohl**

i z r g

Axel Bernstein

Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein

**Die Neugliederung der Kreise
in den 1960er und 1970er Jahren**

**Verlag für Regionalgeschichte
Bielefeld 2010**

Gedruckt mit Unterstützung der E.ON Hanse AG (Quickborn)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Verlag für Regionalgeschichte
Alle Rechte vorbehalten

ISSN 1616-2781
ISBN 978-3-89534-754-2

www.regionalgeschichte.de

Satz und Layout: Hubert Röser, Essener Verlagsagentur
Druck und Verarbeitung: Hubert & Co, Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier nach ISO 9706
Printed in Germany

Inhalt

Vorwort	11
1. Darstellung des Untersuchungsgegenstandes	12
1.1 Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein	12
1.2 Flankierende Reformen	13
1.3 Gang der Untersuchung	13
1.4 Abgrenzung der Untersuchung	15
1.5 Quellenlage	16
2. Die 1960er Jahre: Deutschland im Wandel	17
2.1 Wandel in Schleswig-Holstein	18
2.2 Kommunale Selbstverwaltung	19
2.3 Das Ende der Nachkriegszeit	22
2.4 Daseinsvorsorgestaat	23
2.5 Politisch-kulturelle Voraussetzungen	25
2.6 Wertewandel in der Verwaltungselite	27
2.7 Planungseuphorie	29
2.8 Gebietsreform in Deutschland	33
2.8.1 Der Kreis als Identitätsraum	34
2.8.2 Neue Anforderungen an die Kommunen	35
2.8.3 Herausforderung für alle Länder	37
2.8.4 Deutschland nach den Reformen	38
3. Schleswig-Holstein	41
3.1 Geschichte	41
3.1.1. Die kommunale Gliederung des Landes	42
3.1.2 1848	43
3.1.3 Schleswig-Holstein als Teil des preußischen Staates	43
3.1.4 Weimarer Republik	45
3.1.5 Nationalsozialistische Herrschaft	46
3.1.6 Britische Besatzung	47
3.1.7 Das Land Schleswig-Holstein bis 1960	48
3.1.8 Verwaltungsorganisation	49
3.2 Struktur der Kreise vor der Reform	50
3.2.1 Einwohner	51
3.2.2 Fläche	52
3.2.3 Binnengliederung	53
3.2.4 Wirtschaftliche Situation	55
3.2.5 Kreis- und Kommunalverwaltungen	56

3.3	Rechtsnatur	57
3.3.1	Institutionelle Garantie	58
3.3.2	Besonderheiten der Rechtsnatur der Kreise in Schleswig-Holstein	59
3.3.3	Der Kreis als Untere Landesbehörde	59
3.3.4	Die Organe des Kreises	60
3.4	Aufgaben	61
3.4.1	Gesetzliche Pflichtaufgaben	61
3.4.2	Einheit der Verwaltung	62
3.4.3	Finanzierung der Kreisaufgaben	64
3.5	Analyse der Defizite vor der Reform	65
3.5.1	Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	67
3.5.2	Prognos-Gutachten	69
4.	Politische Rahmenbedingungen und Konfliktlinien	71
4.1	Ziele der Landesregierung	71
4.2	Maßnahmenkatalog der Landesregierung	73
4.3	Landesplanung, Raumordnung, regionale Strukturpolitik	74
4.4	Verwaltungsmodernisierung	76
4.5	Effektivität versus Bürgernähe	78
5.	Gemeindegebietsreform und Ämterreform	82
5.1	Gemeindegebietsreform	82
5.2	Ämterreform	83
5.3	Das Amt als Politikum	84
5.4	Die Reform	85
6.	Erstes Gesetz	86
6.1	Stadt-Umland-Beziehungen	86
6.1.1	Sonderfall Hamburg	87
6.1.2	Grundzüge der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg	89
6.1.3	Landesgrenze im Umland	90
6.2	Geschichte der Kreise Pinneberg, Segeberg und Stormarn ...	90
6.2.1	Der Kreis Pinneberg	90
6.2.2	Der Kreis Segeberg	91
6.2.3	Der Kreis Stormarn	91
6.3	Struktur der Kreise Pinneberg, Segeberg und Stormarn	92
6.4	Die vier Gemeinden	93
6.4.1	Friedrichsgabe	95
6.4.2	Garstedt	96
6.4.3	Harksheide	97
6.4.4	Glashütte	97
6.5	Struktur der vier Gemeinden	98

6.6	Ausgangslage vor der Reform	99
6.6.1	Die Idee der Stadt	101
6.6.2	Die vier Gemeinden und das Land	102
6.6.3	Planungen und Gutachten	103
6.6.4	Jensen-Gutachten	104
6.6.5	Tarpenau	104
6.6.6	Sachverständigen-Kommission	105
6.7	Streit der Modelle	106
6.7.1	Entstehung der Regierungsvorlage	107
6.7.2	Zonenrandförderung	108
6.7.3	Kabinettsvorlagen	108
6.7.4	Aktivitäten der Kreise I	109
6.8	Zwischenbetrachtung	111
6.9	Partizipation	112
6.9.1	Partizipation als Aufgabe	112
6.9.2	Der Weg der Gemeinden	115
6.9.3	Aktivitäten der Kreise II	117
6.10	Parlamentarische Beratung	118
6.10.1	Anhörungen	120
6.10.2	Ausschuss für Innere Verwaltung	123
6.11	Zweite Lesung	124
6.11.1	Rechtsstreitigkeiten	125
6.11.2	Ergebnis: Norderstedt	127
6.11.3	Vorbereitungen des Kreises Segeberg	127
6.11.4	Vorbereitungen des Landes	128
6.11.5	Vorbereitungen der Gemeinden	131
6.11.6	Kommunalwahlen	132
6.12	Der Start für eine neue Stadt	134
6.12.1	Schlechte Verlierer	134
7.	Konzeptionalisierung der Kreisgebietsreform	136
7.1	Zweites Gesetz	137
7.1.1.	Loschelder-Gutachten	138
7.1.1.1	Nordfriesland	141
7.1.1.2	Segeberg	141
7.1.2	Reaktionen	142
7.2	Operationalisierung der Kreisgebietsreform	144
7.2.1	Der Weg zum Regierungsentwurf	144
7.2.2	Kabinettskrise um Minister Eisenmann	147
7.2.3	Parlamentarische Beratung	148
7.2.4	Alternative Vorschläge	151
7.2.4.1	SPD	151
7.2.4.2	FDP	154
7.2.4.3	NPD	154

7.2.4.4	SSW	155
7.2.4.5	Kieler Nachrichten	155
7.2.4.6	CDU	155
7.2.5	Zeitliche Orientierung	156
8.	Das Nordfriesische Neuordnungsgebiet	157
8.1	Eiderstedt	157
8.2	Husum	159
8.3	Südtondern	160
8.4	Zwischenbetrachtung	162
8.5	Vor der Reform: Ziel Nordfriesland	163
8.5.1	Landräte förderten die Zusammenarbeit	164
8.6	Loschelder-Gutachten	166
8.7	Parlamentarische Beratung	168
8.8	Organisierte Partizipation	171
8.8.1	Südtondern	175
8.8.2	Eiderstedt	178
8.9	Kernproblem: Die Kreissitze	179
8.10	Wahlen	182
8.11	Verwaltung	182
8.12	Selbstbehauptung der ehemaligen Kreise	183
9.	Neue Ansätze der Partizipation	185
9.1	Bürgerinitiativen	185
9.2	Norderstedt	187
9.3	Nordfriesland	187
10.	Exkurs: Dänemark	190
10.1	Das dänische Reformkonzept	191
10.2	Partizipation	193
10.3	Funktionalreform	194
10.4	Sønderjyllands Amtskommune	194
10.5	Minderheiten	195
10.6	Vergleich über die Grenze hinweg	196
11.	Drittes Gesetz und Abschluss der Gebietsreformen in Schleswig-Holstein	198
11.1	Viertes Gesetz	199
12.	Versuch einer Bilanz und Würdigung der aktuellen Diskussion	203
12.1	Struktur der neuen Kreise	203
12.1.1	Entwicklung der Kreisfinanzen	203
12.2	Funktionalreform	206

12.3	Erneuter Reformbedarf	209
12.3.1	Aus der Vergangenheit lernen?	216
Quellen- und Literaturverzeichnis		221
1.	Archive und Registraturen	221
2.	Quellen	224
2.1	Ungedruckte Quellen	224
2.2	Gedruckte Quellen	225
2.3	Zeitungsberichte und Meldungen	230
3.	Literatur	243
3.1	Aufsätze	243
3.2	Monographien	248

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit dem Prozess der Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein in den 1960er und 1970er Jahren. Sie ist eingebettet in ein länderübergreifendes Forschungsprojekt der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft Schloss Cappenberg e.V., das die kommunalen Gebietsreformen in verschiedenen Bundesländern unter Gesichtspunkten der Verwaltungsgeschichte, der Mentalitätsgeschichte und der Sozialgeschichte betrachtet. Die Studie soll einen Beitrag dazu leisten, die im Rahmen der vielfältigen Reformaktivitäten erkennbaren Wandlungsprozesse in die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung einzuordnen. Die Reformaktivitäten selbst stehen in einem zeitgenössischen Kontext, der mit den Schlagworten »Planungseuphorie«, »Generationenwechsel«, »wohlfahrtsstaatliche Expansion« und dem weitgehend diametral gesehenen Begriffspaar »Effizienzsteigerung versus Partizipation« umrissen werden kann. Dieses Begriffspaar prägt auch die Diskussion nach der Jahrtausendwende, wobei das Schlagwort der »Haushaltskonsolidierung« die bestimmende Zielsetzung in der Debatte ist.

Die Erarbeitung dieser Dissertationsschrift wurde mir durch ein großzügiges Promotionsstipendium der E.ON Hanse AG (Quickborn) ermöglicht, das auf Vermittlung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages gewährt wurde. Mein Dank gilt zuvorderst Professor Michael Ruck von der Universität Flensburg, dem es nicht nur zu verdanken ist, dass eine Regionalstudie zur Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein Bestandteil des bundesweiten Projektes wurde, sondern der auch bei der Erarbeitung der forschungsleitenden Thesen wertvolle lenkende Hinweise gab. Mein Dank gilt weiter den Verantwortlichen in den genutzten Archiven, insbesondere im Landesarchiv in Schleswig, im Kreisarchiv in Nordfriesland, im Kreis Pinneberg und Stormarn, bei der Kreisverwaltung Segeberg, der Stadt Norderstedt, dem Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein und dem Oberlandesgericht in Schleswig für ihre freundliche und kompetente Unterstützung. Ebenso bin ich allen Gesprächspartnern aus Politik und Verwaltung, die mit Hinweisen, Dokumenten und Gesprächen wertvolle Hintergrundinformationen geliefert haben, zu großem Dank verpflichtet. Dem Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte gilt mein Dank für die Aufnahme in die IZRG-Schriftenreihe. Schließlich danke ich der E.ON Hanse AG für einen namhaften Druckkostenzuschuss.

Axel Bernstein
Wahlstedt, im November 2009