

## **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](http://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
<b>1. Darstellung des Untersuchungsgegenstandes .....</b>	<b>12</b>
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
<b>2. Die 1960er Jahre: Deutschland im Wandel .....</b>	<b>17</b>
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
<b>3. Schleswig-Holstein .....</b>	<b>41</b>
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.	<b>Politische Rahmenbedingungen und Konfliktlinien</b> . . . . .	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.	<b>Gemeindegebietsreform und Ämterreform</b> . . . . .	82
5.1	Gemeindegebietsreform . . . . .	82
5.2	Ämterreform . . . . .	83
5.3	Das Amt als Politikum . . . . .	84
5.4	Die Reform . . . . .	85
6.	<b>Erstes Gesetz</b> . . . . .	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.	<b>Konzeptionalisierung der Kreisgebietsreform .....</b>	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
<b>8. Das Nordfriesische Neuordnungsgebiet .....</b>	<b>157</b>
8.1 Eiderstedt .....	157
8.2 Husum .....	159
8.3 Südtirol .....	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 Südtirol .....	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
<b>9. Neue Ansätze der Partizipation .....</b>	<b>185</b>
9.1 Bürgerinitiativen .....	185
9.2 Norderstedt .....	187
9.3 Nordfriesland .....	187
<b>10. Exkurs: Dänemark .....</b>	<b>190</b>
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
<b>11. Drittes Gesetz und Abschluss der Gebietsreformen in Schleswig-Holstein .....</b>	<b>198</b>
11.1 Viertes Gesetz .....	199
<b>12. Versuch einer Bilanz und Würdigung der aktuellen Diskussion .....</b>	<b>203</b>
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	Zeitungsbücher 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*