

Michael Ruck

60 Jahre Selbstverwaltung in den Kreisen: Wiederaufbau – Modernisierung - Perspektiven

Festrede auf dem Festakt anlässlich des 60. Jahrestages der ersten Sitzung des Kreistages Segeberg am 13. Oktober 1946 am 29. Oktober 2006 im Kreistagssitzungssaal der Kreisverwaltung in Bad Segeberg

© M. Ruck

1. Einleitung

Vor 60 Jahren ist die demokratisch fundierte Verwaltung der Kreise in Schleswig-Holstein wiedererstanden – nicht einmal 14 Jahre nach dem Machtantritt des totalitären *Hitler*-Regimes und nur knapp anderthalb Jahre nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur im Strudel der totalen Kriegsniederlage.

Einmal mehr bestätigte dieser Vorgang das sarkastische Fazit des Begründers der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft nach der politischen Revolution von 1918/19:

"Groß Neues ist ja seit 1914 und 1917 nicht nachzutragen", schickte *Otto Mayer* (1846-1924) fünf Jahre nach dem abrupten Ende monarchischer Herrschaft in Deutschland der Neuauflage seines „Deutschen Verwaltungsrechts“ (1924) voraus. Denn *"Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht"*.¹

Auch der verstorbene Nestor der bundesdeutschen Verwaltungsforschung, *Thomas Ellwein*, hat Mitte der 1990er Jahre nochmals auf die ausgeprägte Beharrungskraft jener administrativen Strukturen hingewiesen, die sich Anfang/Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland herausgebildet, bis zum Ersten Weltkrieg verfestigt und seit 1919 kaum noch grundlegend verändert haben.²

Damit knüpfte *Ellwein* an 20 Jahre zuvor formulierte Einsichten *Theodor Eschenburgs* an. Immerhin hatte dieser Politikwissenschaftler 1976 auch festgestellt, dass gegen Ende der 1960er Jahre, als vor dem Hintergrund tief greifender gesellschaftlich-politischer Neuorientierungen ein epochaler *"Generationswechsel"* innerhalb der höheren

¹ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Leipzig 1924 (unveränd. Nachdr., Berlin 1969), Vorwort (zuerst 1895; 2. Aufl. 1914/17).

² Thomas Ellwein, Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918, Bd. 2: Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919-1990, Opladen 1993/1997, S. 13, 56f., 76 und S. 44, 38; ders., Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim u.a. 1994, S. 13, 56, 79, 89, 109, 244, 324f., 537.

Beamenschaft vonstatten ging, die langfristige "*Tendenz zur Verwaltungskontinuität*" wenn schon nicht gebrochen, so doch merklich abgeschwächt worden sei.³

Freilich bezieht sich diese Aussage in erster Linie auf die *personelle* Besetzung, nicht auf die *Verfasstheit* der kommunalen Selbstverwaltung. Die nämlich hat im zurückliegenden Jahrhundert unter obrigkeitsstaatlichen, totalitären und demokratischen Vorzeichen durchaus unterschiedliche Formen und Funktionen durchlaufen. Dabei ist jedoch ihre territoriale Struktur auf Kreisebene in der preußischen Provinz und im späteren Land Schleswig-Holstein seit 1866 gut 100 Jahre lang nahezu unverändert geblieben - allerdings mit zwei bemerkenswerten Ausnahmen:

Da war zum einen der Verlust der nordschleswigschen Kreise im Gefolge der Volksabstimmung vom Frühjahr **1920**, die wiederum durch die voraus gegangene Kriegsniederlage ermöglicht wurde.

Und da war zum anderen der Verlust südholsteinischer und lauenburgischer Gebietsteile durch das so genannte „Groß-Hamburg-Gesetz“ von **1937**.

Ein flächendeckender Bruch der territorialen Kontinuität auf Kreisebene ereignete sich in Schleswig-Holstein jedoch erst **1970** – mit einem *Prolog* im Süden, wo **1969** mit einem Überraschungscoup die Expansion des heutigen Kreises Segeberg bis an die Hamburger Stadtgrenze vorbereitet wurde, und mit einem *Epilog* im Norden, wo im Frühjahr **1974** mit vierjähriger Verspätung der heutige Kreis Schleswig-Flensburg konstituiert wurde.

Gegenwärtig stehen wir – möglicher Weise – vor einer weiteren Zäsur der kommunalen Selbstverwaltung auf Kreisebene. Zumindest in ihrer rigorosen Variante könnte die seit Anfang 2003 mit wachsender Intensität diskutierte „Verwaltungsstrukturreform“ ungleich tiefer gehende Auswirkungen haben als zu Beginn der 1970er Jahre – und zwar nicht nur auf die territoriale Struktur, sondern darüber hinaus nun auch auf die innere Verfasstheit und auf ihre Funktion im demokratischen Gemeinwesen wie auch auf das Selbstverständnis ihrer Angehörigen und ihren Stellenwert im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger.

Zu diesen Perspektiven will ich abschließend nur wenige Worte sagen. Der Landrat ist eben schon kurz auf die aktuelle Lage eingegangen und der Kreispräsident wird gleichwohl ebenfalls darauf zu sprechen kommen. Meine Aufgabe als Zeithistoriker ist es, ihren Blick zunächst noch einmal auf den Wiederaufbau einer demokratischen Kreisver-

³ Theodor Eschenburg, Regierung, Bürokratie und Parteien 1945-1949. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 24 (1976), S. 58-74, hier S. 70.

waltung nach dem Zweiten Weltkrieg zu lenken, um Ihnen sodann deren Modernisierung nach am Ende der Nachkriegszeit kurz in Erinnerung zu rufen.

2. Wiederaufbau der demokratischen Kreiselbstverwaltung in Schleswig-Holstein bis 1950

Im Laufe des Jahres 1946 wurde die bisherige preußische Provinz Schleswig-Holstein unter der Ägide der britischen Sieger- und Besatzungsmacht in mehreren Etappen zu einem selbstständigen Land transformiert. Der Wiederaufbau der kommunalen Selbstverwaltung war integraler Bestandteil und wesentliche Voraussetzung dieses Prozesses. Ich nenne hier nur dessen wichtigste Stationen:

Nach der deutschen Teilkapitulation im Norden am **5. Mai 1945** und der Gesamtkapitulation am **7./8. Mai 1945** besetzten britische Truppen die gesamte Provinz Schleswig-Holstein.

Gemäß den interalliierten Abmachungen der Jahre **1944/45** gehörte die preußische Nordprovinz fortan zur britischen Besatzungszone in Deutschland. Dort übten die britischen Besatzungsbehörden faktisch jene Regierungsgewalt aus, welche die vier Siegermächte Anfang Juni 1945 gemeinsam übernahmen. Damit war die deutsche Souveränität sowohl auf gesamt- wie auf gliedstaatlicher Ebene einstweilen erloschen.

Bereits am **14. Mai 1945** waren von der regionalen Militärregierung für Schleswig-Holstein ein kommissarischer Oberpräsident und ein kommissarischer Regierungspräsident – beide mit Sitz im Rantzau-Bau des Kieler Schlosses - eingesetzt worden. Am **15. November 1945** übertrugen die Briten das Amt des Oberpräsidenten an den ehemaligen Rendsburger Landrat und Widerstandsaktivisten *Theodor Steltzer*.

Mit Verordnung (Nr. 12) vom **15. September 1945** legalisierten die britischen Besatzungsbehörden die bereits in Gang gekommene Wiedergründung politischer Parteien in Schleswig-Holstein.

Am **26. Februar 1946** konstituierte sich im Kieler Stadttheater ein provisorischer Provinziallandtag. Die Mitglieder dieser - zunächst als „Provinzbeirat“ konzipierten - Vertretungskörperschaft waren von den Besatzungsbehörden aus deutschen Vorschlagslisten ausgewählt und von ihnen ernannt worden.

Aus der Mitte dieses so genannten „Landtages“ bildete sich mit der Wahl von sieben Hauptausschussvorsitzenden am **11. April 1946** eine provisorische Landesregierung mit dem Oberpräsidenten *Steltzer* an der Spitze.

Kurz nachdem die britische Militärregierung am **14. Mai 1946** die bereits geläufigen Begriffe „Landtag“, „Landesregierung“ und „Landesverwaltung“ legalisiert hatte, wurde der Ministertitel den Regierungsmitgliedern auch offiziell zuerkannt.

Am **12. Juni 1946** verabschiedete der ernannte Landtag – wie erwähnt - in zweiter Lesung den Entwurf einer „Vorläufigen Verfassung für das Land Schleswig-Holstein“.

Mit Verordnung (Nr. 46) vom **23. August 1946** verlieh die britische Kontrollkommission den preußischen Provinzen den vorläufigen staatsrechtlichen Status von „Ländern“. Deren Regierungschefs hießen nun auch offiziell „Ministerpräsident“.

Die **Gemeinde- und Kreiswahlen** am **15. September** und **13. Oktober 1946** markierten dann den Beginn des Wiederaufbaus unmittelbar demokratisch legitimierter politischer Institutionen in Schleswig-Holstein.

Am **2. Dezember 1946** konstituierte sich in Kiel der zweite ernannte Landtag. Bei der Auswahl seiner Mitglieder orientierten sich die Besatzungsbehörden an den Ergebnissen der **Gemeinde- und Kreiswahlen** vom Herbst 1946. Insofern verfügte dieses Gremium bereits über eine mittelbare demokratische Legitimationsgrundlage kommunalen Ursprungs.

Im Gefolge der ersten Landtagswahlen vom **20. April 1947** ernannte der britische Zivilgouverneur am **29. April 1947** ein rein sozialdemokratisches Landeskabinett mit dem bisherigen Innenminister *Hermann Lüdemann* an der Spitze. Der neu gewählte Landtag trat am **8. Mai 1947** erstmals zusammen.

Ein halbes Jahr nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete der Kieler Landtag am **13. Dezember 1949** die „Landessatzung für Schleswig-Holstein“. Dieses Organisationsstatut trat am **12. Januar 1950** in Kraft. Erst 40 Jahre später wurde es durch die „Verfassung des Landes Schleswig-Holstein“ vom **13. Juni 1990** ersetzt.

Nur wenige Wochen später, am **1. März 1950**, trat auch die **Schleswig-Holsteinische Kreisordnung** in Kraft. Damit war der Versuch endgültig gescheitert, in Schleswig-Holstein eine „reine Ratsverfassung“ nach britischem Vorbild dauerhaft zu installieren. Mit einer Reihe von Verordnungen und Richtlinien hatten die Besatzungsautoritäten dafür 1945/46 die Weichen zu stellen versucht. Das vom schleswig-holsteinischen Landtag im

Juni 1948 verabschiedete **Gemeinde- und Kreiswahlgesetz** atmete noch deutlich den Geist des britischen self government: Der Kreistag als zentrales „Willensbildungs-, oberstes Ausführungs- und gesetzliches Vertretungsorgan des Kreises“ bildete eine „Vielzahl von Ausschüssen“ und wählte aus seiner Mitte für jeweils ein Jahr einen ehrenamtlichen „Landrat“ und dessen Stellvertreter. Diese Persönlichkeiten repräsentierten den Kreis als politische Körperschaft nach außen und gegenüber der hauptamtlichen Kreisverwaltung. An deren Spitze stand der „Oberkreisdirektor“. Dieser „Hauptverwaltungsbeamte“ wurde vom Kreistag berufen, musste allerdings von der Militärregierung, seit Mai 1947 von der Kieler Landesregierung bestätigt werden. Im Übrigen gaben sich die schleswig-holsteinischen Kreise bereits im Laufe des Jahres 1946 eigene „Kreisverfassungen“ bzw. „Kreissatzungen“. Diese Regelwerke wichen in Einzelbestimmungen durchaus voneinander ab, griffen jedoch allesamt in wesentlichen Passagen auf die preußische Kreisordnung von 1888 und die im April 1946 „revidierte“ Deutsche Gemeindeordnung von 1935 zurück.

Im Laufe des Jahres 1948 scheiterte der gewählte Landtag mit seinem Versuch, das schleswig-holsteinische Kreisverfassungsrecht im Sinne britischer Vorgaben *und* preußisch-deutscher Traditionen einheitlich neu zu ordnen. Erst nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und des Besatzungsstatuts nahm die neue Kreisordnung seit Mitte 1949 zügig Gestalt an. Am 27. Februar 1950 verabschiedet, trat sie – wie gesagt - am 1. April 1950 in Kraft.

Mit dem „Kreistag“, dem „Kreisausschuss“ und dem hauptamtlichen „Landrat“ kehrten im Frühjahr 1950 alt vertraute Institutionen zurück. Die Vorsitzenden der Kreisparlamente amtierten fortan als ehrenamtliche „Kreispräsidenten“. Damit war der „Wiederaufbau“ der kommunalen Kreisverwaltung im Norden nur fünf Jahre nach dem staatlichen Zusammenbruch formell abgeschlossen. Erst die Kreisordnungen von 1977 und 1990 brachten einige grundsätzliche Modifikationen. Die kommunale Verfassungswirklichkeit hingegen war seit jeher und blieb auch weiterhin einem ständigen Wandel unterworfen.

Freilich beschreibt die Bezeichnung "Wiederaufbau" der kommunalen (Selbst-)Verwaltung die Situation der ersten Nachkriegsmonate und -jahre in mancherlei Hinsicht nicht wirklich zutreffend. Denn gerade auch in der - von Kriegshandlungen zu Lande verschont gebliebenen - Provinz Schleswig-Holstein hatte die militärisch-politische Kapitulation im Mai 1945 ja keineswegs einen völligen Kollaps der Kommunalverwaltungen bewirkt. Vielmehr blieben deren Bedienstete zumeist am Platze und sie führten das ad-

ministrative Tagesgeschäft unter der Aufsicht der lokalen und regionalen Besatzungsbehörden weiter.

Nicht nur in den schwer zerstörten industriellen Ballungsräumen der britischen Besatzungszone, sondern auch in jenen ländlich-kleinstädtischen Regionen Norddeutschlands, die mit Ausquartierten und Flüchtlingen angefüllt und oftmals überfüllt waren, trat der Zielkonflikt zwischen raschem Wiederaufbau und personeller Säuberung der öffentlichen Dienste besonders früh und deutlich zutage. Die Briten standen selbst wirtschaftlich und finanziell mit dem Rücken zur Wand. Ihre Sorge galt deshalb vorrangig dem Problem, die deutschen Behörden zügig mit erfahrenen Fachleuten auszustatten. Dabei griffen sie in großem Umfang auf erprobte Verwaltungsbeamte des höheren und gehobenen Dienstes zurück. Allen offiziellen Entnazifizierungsmaßnahmen zum Trotz dominierte in den Kommunalverwaltungen gerade auch der britischen Zone von Beginn an auf allen Ebenen jenes Personal, das dort bisher unter nationalsozialistischer Herrschaft seinen Dienst getan hatte.

Ein anschauliches Beispiel für die rasche personelle Rekonstruktion der Kreisverwaltungen bis in deren Spitzen hinein bietet der ehemalige **Kreis Segeberg**. Zwar konnte dessen langjähriger Landrat (1932-1945) *Waldemar von Mohl* (1885-1966) allein schon altershalber nicht mehr zurückkehren, als diese Position 1950 wieder hauptamtlich zu besetzen war. An seiner Stelle nahm nun aber ein ehemaliger Kollege bis Ende der 1950er Jahre seine Stelle ein: *Walter Alnor* (1892-1972) hatte von 1926 bis 1943 unter republikanischen und nationalsozialistischen Auspizien als Landrat in Eckernförde amtiert. Und auch als dessen Stellvertreter kehrte in Segeberg bald ein vormaliger Kollege aus nicht-demokratischen Zeiten in das Landratsamt zurück: *Rolf Breusing* (geb. 1910) hatte seit 1940 als Landrat des Kreises Storman in Wandsbek und Bad Oldesloe gewirkt.

Auch mit Blick auf Segeberg wie auf ganz Schleswig-Holstein kann also für die 1950er/60er Jahre von einem beträchtlichen Einfluss derjenigen Beamten gesprochen werden, die ihre Berufskarrieren während der NS-Zeit begonnen oder fortgeführt hatten. Mit dem oft gehörten Schlagwort "*Renazifizierung*" wird diese personelle Kontinuität der deutschen (Kommunal-)Verwaltungen über 1945 und 1949 hinweg gleichwohl nicht angemessen beschrieben. Denn erstens liefert das Verhalten der (Verwaltungs-)Juristen in den vorausgegangenen Jahrzehnten reichlich Belege für *Ralf Dahrendorfs* Beobachtung von 1965, "*daß auch dieselben Leute zu verschiedenen Zeiten nicht dieselben*

sind".⁴ Und zweitens zielt dieses Verdikt an dem staats- und regierungsfixierten Selbstverständnis des deutschen Verwaltungspersonals im 19./20. Jahrhundert vorbei. Aus dieser vordergründig „unpolitischen“ Haltung entsprang die Fähigkeit der höheren Beamtenschaft, sich ohne großes Zögern in den Dienst politischer Regime ganz unterschiedlichen Charakters zu stellen. Diese Anpassungsfähigkeit machte sie neben ihren speziellen Fertigkeiten für die neuen Machteliten jeweils so unentbehrlich. Nach dem Zweiten Weltkrieg war das nicht anders als 1918/19 oder 1933/34.

Nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur kehrten gerade auch die Kommunalbeamten wieder ihr traditionelles Leitbild eines "überparteilichen" Fachbeamtentums hervor. Dieses in seinem Ursprung vordemokratische Selbstverständnis deckte sich nur auf den ersten Blick mit der britischen Vorstellung von einer "politisch neutralen" Verwaltung. Dessen ungeachtet erleichterte dieses Missverständnis es den Besatzungsautoritäten, über politische Vorbelastungen qualifizierter Kommunalbediensteter pragmatisch hinwegzusehen.

Schleswig-Holstein stellte in dieser Hinsicht keinen markanten Sonderfall dar. Hier im hohen Norden wie überall sonst in der Bundesrepublik folgte der Zusammenbruchskrise von 1945 bis 1948 ein Jahrzehnt der personellen Rekonstruktion überkommener administrativer Strukturen auf Landes- wie auf kommunaler Ebene.

Gleichwohl haben die administrativen Eliten in Deutschland unverkennbar einen demokratisch-pluralistischen Lernprozess durchlaufen. Die Überwindung überkommener Orientierungen am vermeintlich „unpolitischen“ Leitbild des obrigkeitlichen Verwaltungsstaates war nicht in erster Linie das Resultat einer selbstkritischen Auseinandersetzung der Verwaltungsleute mit ihrer Rolle während der NS-Herrschaft und deren Folgen, sondern die realistisch-pragmatische Konsequenz aus der weltpolitischen Lage der Bonner Republik im Kalten Krieg und der allgemeinen Orientierung an einem die politischen und gesellschaftlichen Lager übergreifenden Wiederaufbaukonsens.

Was der bundesdeutschen Verwaltung der 1950er und frühen 1960er Jahre jedoch weitgehend abging, war jener ausgeprägte "Hang zu passiver Resistenz" gegenüber dem parlamentarisch-pluralistischen Parteien- und Verbändestaat, den "ein gut Teil des Weimarer höheren Beamtentums" nach dem Befund *Theodor Eschenburgs* seit 1918/19 an den Tag gelegt hatte. Stattdessen traten die westdeutschen Staats- und Kommunalverwaltungen seit Ende der 1950er Jahre immer stärker als Promotoren ei-

⁴ Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965 (u.ö.), S. 280; vgl. ebd., S. 278.

ner wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsdynamik auf den Plan. Vor allem die jüngeren Jahrgänge der administrativen Eliten auf allen Ebenen hatten mittlerweile fest jenes Leitbild des "*Daseinsvorsorgestaates*" verinnerlicht, das *Ernst Forsthoff* bereits zwei Jahrzehnte zuvor entworfen hatte.

3. Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein um 1970

Die wirtschaftlich geprägte Problemsicht dieser jüngeren Beamten und deren technokratische Einstellungen legten eine Reform der traditionellen Verwaltungsstrukturen nahe, die in erster Linie auf einen effizienteren Einsatz der knappen Mittel abzielte. Ihr Reformeifer kulminierte in dem Ruf *Frido Wagens* nach einem grundlegenden "*Neubau der Verwaltung*" (1969) in territorialer wie in funktionaler Hinsicht. Bald machte das Schlagwort „*Planungseuphorie*“ die Runde.

Tatsächlich entwickelte sich die kommunale Gebietsreform seit Mitte der 1960er Jahre rasch „zu einem der größten und einflussreichsten Reformprogramme in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg“ (Handbuch der deutschen Verwaltungsgeschichte, 1987). *Thomas Ellwein* gelangte in den 1990er Jahren zu dem Befund, die territoriale Reorganisation der Gemeinden und Kreise in allen acht Flächenländern der alten Bundesrepublik sei – zumindest im Ergebnis - die "*einzig wirkliche revolutionäre Umgestaltung*" der deutschen Verwaltungsstruktur seit dem frühen 19. Jahrhundert gewesen.

Schon ein kurzer Blick auf die Geschichte der Verwaltungsreformen in der Planungsdekade 1965 bis 1975 macht deutlich, wie sehr die Verfechter dieser Reformpolitik in Wissenschaft, Verwaltung und Politik im Banne einer Modernisierungskonzeption standen, deren Begriffswelt um Schlagworte wie „*Effektivierung*“ und „*Rationalisierung*“, „*Raumordnung*“, „*Struktur- und Entwicklungsplanung*“, „*optimale Verwaltungs-, Veranstaltungs- und Finanzkraft*“, „*zentralörtliches System*“ und „*Entwicklungachsen*“ oder „*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*“ und „*Daseinsvorsorge*“ kreiste. Übrigens unterschieden sich konservative Politiker und Planer darin gar nicht so sehr von sozialdemokratischen Exponenten der Verwaltungsmodernisierung.

Die kommunale Gebietsreform in Schleswig-Holstein bietet dafür ein anschauliches Beispiel. Eingeleitet worden war sie – wie etwa in Nordrhein-Westfalen – Mitte der 1960er Jahre von einer Landesregierung, die seit langem unter christdemokratischer Führung stand. Ganz im Einklang mit der bundesweiten Entwicklung hatte das neue Kabinett un-

ter *Helmut Lemke* 1963 eine vorbereitende „*Phase der zukunfts-gestaltenden Grundsatzplanungen*“ eingeleitet. Im Zentrum sollten dabei sowohl die „*besonderen Gesichtspunkte der Landesteile*“, als auch das „*Interesse der Landesbevölkerung und des Gesamtstaates an ausgewogenen Lebensverhältnissen*“ stehen. Auch im nördlichsten Land der Bundesrepublik wurde also die „*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*“ zur leitenden Maxime einer umfassenden Modernisierungspolitik erhoben. In deren Mittelpunkt stellte *Lemke* in seiner Regierungserklärung vom 18. Mai 1967 die durchgreifende „*Verbesserung der Verwaltungsstruktur*“. Zur Vorbereitung hatte *Lemkes* Nachfolger im Innenressort, der frühere Flensburger Landrat und nachmalige Finanzminister *Hartwig Schlegelberger*, bereits im Oktober 1966 eine Sachverständigen-Kommission berufen, die nach ihrem Vorsitzenden allgemein nur „*Loschelder-Kommission*“ genannt wurde. Den fünf Gutachtern wurde aufgegeben, detaillierte „*Vorschläge für die Verbesserung der lokalen und regionalen Verwaltungsstruktur*“ unter besonderer Beachtung des Hamburger Umlandes zu erarbeiten. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen gedachte die Landesregierung ihre „*eigene Konzeption*“ für umfassende „*Maßnahmen zur Reform der Verwaltung in der Orts- und Kreisstufe*“ vorzulegen, die „*mit einer Reform in der Ministerialverwaltung Hand in Hand gehen*“ sollten. Dabei werde „*- wie bisher – auf die Eigenart des ländlichen Raumes und die Wesensart seiner Bewohner Rücksicht*“ zu nehmen und die Delegation von „*Aufgaben des Landes auf die Träger der kommunalen Selbstverwaltung*“ fortzusetzen sein.

Augenscheinlich war die territoriale Verwaltungsstruktur Schleswig-Holsteins besonders modernisierungsbedürftig: Am wenigsten galt das noch für jene 17 Land- und vier Stadtkreise, die seit 1867 ohne wesentliche Veränderungen bestanden. Umso überfälliger erschien vielen die „*Flurbereinigung*“ (*H. Adler*) auf kommunaler Ebene. Außerhalb der vier Stadtkreise gliederte sich das kleine Land in 1.374 selbständige Gemeinden. Darunter befanden sich 758 so genannte „*Zwerggemeinden*“ mit weniger als 500 Einwohnern. Zwar waren die meisten kleineren Gemeinden (1.254) zu „*Ämtern*“ zusammengeschlossen. Doch auch diese Bürogemeinschaften ohne hoheitliche Befugnisse waren überwiegend viel zu klein, um nach zeitgenössischen Maßstäben effiziente Verwaltungsarbeit leisten zu können.

Mit der Vorlage des „*Loschelder-Gutachtens*“ im September 1968 trat der „*Neubau der Verwaltung*“ auch im nördlichsten Bundesland aus dem Stadium der Planung in die Phase der Umsetzung. Mehrheitlich empfahlen die Gutachter erstens die Zusammenlegung der sechs regionalen Planungsräume zu drei Planungsregionen (Süd, Mitte, Nord)

sowie die Gründung von zwei Regionalverbänden im Hamburger und im Kieler Umland. Zweitens plädierten sie für einen Neuzuschnitt der Kreise. Die nunmehr zwölf Landkreise und die – durch Eingemeindungen arrondierten - vier kreisfreien Städte sollten die Kompetenzen einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde erhalten, um in Zukunft vermehrt Aufgaben bisheriger Landessonderbehörden übernehmen zu können. Drittens erschien es der *Loschelder*-Kommission unerlässlich zu sein, generell Abschied von den Zwerggemeinden zu nehmen. Sie sollten jedoch nicht, wie etwa im benachbarten Niedersachsen, in Großgemeinden von 10.000 und mehr Einwohnern aufgehen. An deren Stelle wurde der Ausbau der traditionellen Ämter zu entsprechend großen Verwaltungseinheiten vorgeschlagen.

Deren Leistungsfähigkeit und Wirkungsmöglichkeiten sollten durch erweiterte Zuständigkeiten und hauptamtliche Amtsvorsteher (ab 5.000 Einwohner) verbessert werden. Dieser Prozess einer allmählichen Profilierung als teilweise eigenständige Gebietskörperschaften würde es irgendwann erforderlich machen, diese Gebilde mit eigenen, in direkter Volkswahl bestellten Kommunalparlamenten auszustatten.

Für die politischen Überarbeitung und gesetzliche Verwirklichung des anspruchsvollen Reformprogramms blieb nur wenig Zeit: Im Frühjahr 1970 standen die nächsten Kommunalwahlen an. Bis zum Dezember 1969 mussten dafür die neuen Kreis- und Gemeindegrenzen gesetzlich fixiert sein. Dieser knappe Terminplan engte die Handlungsspielräume der Landesregierung von vornherein drastisch ein. War sie doch zur vorbeugenden Rücksichtnahme auf jene große Zahl möglicher Gegenspieler gezwungen, von denen nach allen bisherigen Erfahrungen manche aus den Reihen der eigenen Kommunalpolitiker und Landesparlamentarier kommen würden.

Diesem Dilemma versuchte Innenminister *Schlegelberger* dadurch zu entgehen, dass er mit dem vermeintlich leichter durchsetzbaren Reformschritt begann. Zunächst wurde die gesetzliche Kreisreform in Angriff genommen. Schon vorab war im Hamburger Umland durch das „Erste Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken“ vom 22. April 1969 im Eilverfahren eine erste Vorentscheidung sowohl auf kommunaler als auch auf Kreisebene durchgesetzt worden. Gegen erhebliche Widerstände in den betroffenen Kreisen Pinneberg und Stormarn wurden deren Gemeinden Garstedt und Friedrichsgarbe sowie Harksheide und Glashütte zur Stadt „Norderstedt“ zusammengeschlossen. Durch den Anschluss dieser neuen Stadt rückte der Kreis Segeberg unmittelbar an die Hamburger Stadtgrenze heran.

Offensichtlich hoffte die Landesregierung darauf, dass die Eigendynamik des Reformprozesses auf Kreisebene die zügige Neuordnung der Gemeindegrenzen erleichtern werde. Mit einer Art Doppelstrategie sollte der Weg dafür geebnet werden. Einerseits wurde eine maßvolle Kreisreform angekündigt; andererseits wurden die Landkreise als Institution in ihrer traditionellen Verfassungsform von vornherein mit einer Bestandsgarantie versehen. Damit wurde die Verwaltungsreform allerdings von vornherein auf eine bloße Anpassungsmodernisierung bestehender Territorialstrukturen beschränkt.

Innerhalb der *Loschelder*-Kommission schlug Prof. *Stein* vor, neben zwei kreisfreien Städten (Kiel, Lübeck) nur neun Landkreise zu bilden. Ferner plädierte er dafür, an Stelle der vorgeschlagenen Ämter Großgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern zu schaffen. Mithin schien dieser Gutachter der Effizienz den Vorzug vor der viel beschworenen Bürgernähe zu geben. Dagegen sprach sein Hinweis, die Übertragung von Kompetenzen an gestärkte Amtsverwaltungen ohne direkt gewählte Repräsentationsorgane bedrohe nicht nur die gemeindliche Selbstverwaltung, sondern verstoße auch gegen das verfassungsmäßige Demokratieprinzip. In beiderlei Hinsicht vertrat die Landtagsfraktion der SPD zunächst ein Konzept, das Steins Argumentation noch zuspitzte: Auf kommunaler Ebene wollte die Oppositionspartei Großgemeinden mit etwa 15.000 Einwohnern (in dünn besiedelten Gebieten 6.000-10.000) schaffen. Das Land sollte in fünf Regionalkreise aufgeteilt werden:

- Kiel/Neumünster/Rendsburg/Eckernförde
- Lübeck/Ostholstein
- Hamburger Umland
- Steinburg/Dithmarschen
- Landesteil Schleswig.

Diese Regionalkreise sollten von der Ministerialverwaltung und Landessonderbehörden in großem Umfang staatliche Aufgaben übernehmen. Im Land stieß dieser Vorschlag überwiegend auf Skepsis und Ablehnung. Im Februar 1969 reagierte die SPD-Landtagsfraktion darauf mit einem Kompromissvorschlag. Danach sollten aus jenen vier Planungs- und Planvollzugsräumen, deren Bildung die Landesregierung vorgeschlagen hatte, in territorial modifizierter Form jeweils zwei Kreise entstehen.

Die sozialdemokratische Landtagsopposition war durchaus in der Lage, den engen Reformfahrplan der Landesregierung ins Stocken zu bringen. Zum einen verfügte die Par-

tei über strategische Brückenköpfe vor allem in den Großstädten und in deren Verbänden, zum anderen durfte sie hoffen, auch regionale Interessenten in punktuelle Zweckbündnisse einbinden zu können. Das galt etwa für den Südschleswigschen Wählerverband (SSW), der unter Verweis auf die kommunalen Gebietsreformen in Dänemark vehement dafür eintrat, den Landesteil Schleswig in einem Großkreis zu vereinigen.

Zur Überwindung dieser Widerstände richtete der Innenminister seine Doppelstrategie darauf aus, die territoriale Reorganisation der Kreise als unabdingbare Voraussetzung weiterer Verwaltungsreformen im Eilverfahren durch die Mühlen des Gesetzgebungsverfahrens zu bringen. In der Landtagsdebatte zum *Loschelder*-Gutachten zeigte *Schlegelberger* sich am 14. Oktober 1968 fest entschlossen, nicht an einer „*Geschichte der verpaßten Reformen*“ mitzuschreiben – während „*zur gleichen Zeit dieses Berichtes ein Weltraumschiff in unvorstellbarer Höhe mit unvorstellbarer Geschwindigkeit des Weltall durchmißt*“. Durchtränkt vom zeitgenössischen Modernisierungsvokabular ist diese Landtagsrede ein Paradebeispiel jener Planungs- und Reformeuphorie, die Ende der 1960er Jahre keineswegs nur die politische Linke beseelte – bis hin zu dem furiosen Schlussakkord: „*Fortem fortuna adjuvat! Dem Mutigen gehört die Welt.*“

Getreu dieser Parole startete die Landesregierung im November 1968 einen Par force-Ritt durch das parlamentarische und kommunale Gelände, der beinahe halbsbrecherisch geendet hätte. Nachdem eine Kommission des Innenministeriums in Windeseile die Kreise besucht und die Verbände konsultiert hatte, legte der Ressortchef bereits Ende Februar 1969 seinen „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuordnung der Kreis- und Gemeindegrenzen“ vor. Den Kreisen wurde lediglich eine Rückäußerungsfrist von zwei Wochen eingeräumt. Irgendwelche Gremiendebatten oder gar Bürgerbefragungen sollten damit offensichtlich von vornherein ausgeschlossen werden. Trotzdem schwappte die Welle lokaler Proteste binnen weniger Tage bis ins Landeskabinett.

Trotzdem leitete Ministerpräsident *Lembke* die Vorlage seines Innenministers Ende März 1969 weitgehend unverändert an den Landtag weiter. Der „Regierungsentwurf“ sah nun vor, die Zahl der schleswig-holsteinischen Landkreise von bisher 17 auf zwölf zu reduzieren. Dagegen formierte sich in den folgenden Wochen und Monaten vor allem in Plön und Oldenburg heftigster Widerstand.

Vorläufig zum Abschluss gebracht wurde die rabiante Durchsetzung der Neuordnungsvorstellungen des Innenministers am 16. Dezember 1969 mit einer spektakulären Landtagsabstimmung, bei der zwei persönlich betroffene CDU-Parlamentarier ihrer Regierung die Gefolgschaft versagten. Nur mit Hilfe des SSW-Abgeordneten *Bahnsen* konnte

schließlich das Scheitern des so ambitioniert begonnenen, jedoch zwischenzeitlich schwer ramponierten Gesetzesvorhabens abgewendet werden. Zwar delegierte das Land anschließend mit den Gesetzen „über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein“ und „zur Übertragung von Aufgaben und zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren“ vom 25. Februar 1971 mancherlei administrative Kompetenzen auf die neuen Kreise, teils auch auf die Gemeinden. Dieser erfolgreiche Einstieg in eine umfassende **Funktionalreform** der gesamten Verwaltungsstruktur wurde aber überlagert durch das anhaltende Gezerre um die territoriale Kreisreform. Im Nordosten des Landes zogen sich die Auseinandersetzungen noch über Jahre hin. Erst im Juli 1973 beschloss der Landesgesetzgeber mit knapper Mehrheit die Fusion der bisherigen Landkreise Flensburg und Schleswig zum Kreis Schleswig-Flensburg.

Mit der Konstituierung des neuen Kreises im Nordosten wurde die schleswig-holsteinische Kreisreform nach knapp sechs Jahren „für diese Generation“ vollendet. Neben Erleichterung darüber schwang in diesem Stoßseufzer des Landrats in Schleswig und späteren Präsidenten des Landesrechnungshofs, *Gernot Korthals* (CDU), auch der Unwille darüber mit, nun ein weiteres Kapitel der aufreibenden Konfliktgeschichte um die Gebietsreform im kommunalen Bereich aufzuschlagen. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der vielfältigen Widerstände, in denen sich *Schlegelbergers* Kreisgebietsreform sich um 1970 verfangen hatte, war die Landesregierung definitiv auf Distanz zu allen Vorschlägen gegangen, nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens die traditionelle Ämterstruktur zugunsten von großen Einheitsgemeinden zu beseitigen. Zudem verzichtete die regierende CDU ausdrücklich auf eine flächendeckende Fusion der amtsangehörigen Kleingemeinden durch ein weiteres Gesetz zur kommunalen Gebietsreform. Begleitet von scharfer Kritik der sozialdemokratischen Opposition setzte die Landesregierung stattdessen auf freiwillige Einsicht in die Notwendigkeiten und die Überzeugungsfähigkeit der jeweiligen Entscheidungsträger vor Ort. Zum einschlägigen Arsenal des damaligen Innenministers *Rudolf Titzck* gehörte dabei auch der persönliche Vortrag launiger Knüppelverse, die sich eher in der volksnahen Diktion als in der Sache *Schlegelbergers* früherer Modernisierungsrhetorik unterschieden:

*„Wir alle kennen den enormen
und wicht'gen Druck auf die Reformen.
Auch die Verwaltung ist nicht frei
von der Strukturveränderei. [...]
Man machte vorm Gebiet nicht halt,*

*als Kreise es zu schneiden galt.
 Durch den Erfolg der Amtsreform
 sind bundesweit wir in der Norm [...].
 Wenn wir auch hierauf stolz zu Recht,
 bei den Gemeinden steht es schlecht! [...]
 Die kleine Größe der Gemeinden
 bringt Argumente nur den Feinden
 der Selbstverwaltungspolitik;
 und lauthals schrei'n sie die Kritik.
 Polemik ist gewiß ein Schade,
 sie schüttet's Kind aus mit dem Bade.
 Doch ganz im Ernst: DAS KIND IST NASS.
 Geh'n wir heran mit Augenmaß!
 Zwanzig Gemeinden und ein Amt,
 so geht es nicht – ganz insgesamt! [...]
 Nein, Freunde, hier klingt es noch heiter,
 doch Ernst: so kommen wir nicht weiter.
 Entscheidendes muß man hier tun
 und die Regierung wird nicht ruh'n.“*

4. Perspektiven der Kommunalen Verwaltungsstrukturreform in der Gegenwart

Bekanntlich blieb der praktische Erfolg auch solch lyrischer Überredungsversuche sehr begrenzt. Offenkundig wurde und wird die territoriale Neuordnung der Gemeinden und Kreise als epochaler Einschnitt mit nachhaltigen Auswirkungen auf das Leben, die Mentalitäten und die politische Kultur im ländlich-kleinstädtischen Raum empfunden und weithin abgelehnt.

Erst unter dem massiven Druck anhaltender Finanzprobleme hat die freiwillige Gebietsreform „von unten“ um die Jahrtausendwende neuen Schub erhalten. Seit dem Frühjahr vergangenen Jahres versucht die Landespolitik, diese Impulse in eine flächendeckende Gebietsreform auf Ämterebene umzumünzen, ohne die kleinteilige Gemeindestruktur substanziell anzutasten. Parallel dazu hatte die Regierung der Großen Koalition sich zum Ziel gesetzt, mit vier „Verwaltungsregionen“ eine zusätzliche administrative Ebene

zwischen Landesverwaltung und Landkreisen zu errichten. Eine komplementäre Funktionalreform – nun „Aufgabenkritik“ genannt – ist bislang – wie so oft zuvor - über Ankündigungen nicht hinaus gelangt.

Die vielfältigen Vorbehalte und Widerstände gegen dieses Reformwerk brauche ich heute im Sitzungssaal eines schleswig-holsteinischen Kreistages nicht näher auszubreiten. Ich will mich vor diesem Forum auch nicht in Spekulationen über den künftigen Verlauf und den Ausgang dieser Auseinandersetzungen ergehen. Aus der Sicht eines Zeithistorikers und wissenschaftlichen Politikbeobachters deutet aber manches darauf hin, dass es auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts keine umstürzende Generalrevision der kommunalen Grenzen in Schleswig-Holstein geben wird. Eher werden wohl punktuelle Zusammenschlüsse und Kooperationen verschiedenster Art auch weiterhin die Kontinuität im Wandel seiner territorialen Verwaltungsstrukturen wahren.