

darstellen. Somit stellt diese Veröffentlichung eine wesentliche Bereicherung der vielfach problematischen Geschichte der Nachbarschaft Deutschlands und Polens dar, die erst mit den 1991 festgelegten völkerrechtlichen Bestimmungen einer besseren Zukunft entgegensehen kann.

Helmut W. Schaller

**Axel Bernstein: Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein. Die Neugliederung der Kreise in den 1960er und 1970er Jahren. Bielefeld: Verlag für Regionalgeschichte 2010 (IZRG-Schriftenreihe 14). – 256 S.: € 24, 00**

Auf den ersten Blick scheinen kommunale Gebietsreformen ein trockenes, wenn nicht sogar langweiliges Thema zu sein. Es geht im Kern um regionales Verwaltungshandeln auf der Grundlage von komplexen Gutachten mit demografischen Berechnungen und Prognosen, also um Strukturen und Prozesse, die angesichts einer kulturwissenschaftlich inspirierten Geschichtswissenschaft in der Tat nicht sonderlich attraktiv wirken. Bei genauerem Hinsehen ist dieses vorschnelle Urteil jedoch zu relativieren. Die territoriale und administrative Neugliederung von zahlreichen Kreisen, Städten und Gemeinden in den 1960er und 70er Jahren gehört schon rein quantitativ betrachtet zu den zentralen Reformvorhaben während der zweiten formativen Phase der Bundesrepublik Deutschland. Insgesamt sank die Zahl der Gemeinden von 24 357 um 65 Prozent auf 8518, die Anzahl der Kreise reduzierte sich im Zuge der kommunalen Gebietsreform von 425 auf 235, so dass beinahe von einer Halbierung gesprochen werden kann. Am tiefsten griff die Reform in Nordrhein-Westfalen, Hessen und im Saarland. Mit großem Planungswillen bemühten sich im ganzen Bundesgebiet vor allem Landesregierungen und -parlamente, unterstützt von mehr oder weniger ausgewiesenen Experten, um ein ausgewogenes Verhältnis von Verwaltungsfläche und Einwohnerzahl, was erhebliche Schwierigkeiten mit lokalen Funktionsträgern hervorrief und auf Widerstände in der Bevölkerung traf.

*Zwischen Effizienz und Legitimität*, so lautet der Titel des zu dieser Thematik von Sabine Mecking und Janbernd Oebbecke 2009 herausgegebenen wegweisenden Sammelbandes,<sup>1</sup> der die beiden konkurrierenden, sich aber kei-

1 Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive. Hrsg. von Sabine Mecking; Janbernd Oebbecke. Paderborn 2009 (Forschungen zur Regionalgeschichte 62);

neswegs ausschließenden Kriterien für die Qualität und den Erfolg von kommunalen Gebietsreformen markiert. Die Ziele der »von oben« geplanten Neugliederung waren vielfältig: Die Hebung der jeweiligen Verwaltungskraft und die Stärkung der Selbstverwaltung sollten mit Anstößen für Wirtschaftswachstum einhergehen.

Vor diesem Hintergrund widmet sich Axel Bernstein in seiner an der Universität Flensburg angenommenen Dissertation der Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Dort verloren nur knapp 20 Prozent der Gemeinden ihre Selbstständigkeit, in Nordrhein-Westfalen waren es dagegen mehr als 80 Prozent – ein Zeichen dafür, dass im nördlichsten Bundesland weniger auf Eingemeindungen, denn auf die Schaffung neuer Gemeindeverbände gesetzt wurde. Als zeithistorischen Rahmen für die auf die Jahre 1969 bis 1973 konzentrierte Untersuchung nennt Bernstein die Schlagwörter »Planungseuphorie«, »Generationenwechsel« und »wohlfahrtsstaatliche Expansion« (S. 11). Zudem folgt er Mecking und Oebbecke, indem er »Effizienzsteigerung versus Partizipation« als spannungsreiches Begriffspaar für die von ihm analysierte Reform einführt. Dass Bernstein an dieser Stelle nicht von »Legitimation« spricht, sondern mit dem Partizipationsbegriff die für die 1970er Jahre typischen, reformkritischen Positionen von Bürgerbewegungen hervorhebt, kann als inhaltliche Präzisierung und Erweiterung verstanden werden. Um einen grundlegenden Dissens handelt es sich jedenfalls nicht.

Die lesenswerte Arbeit von Bernstein vereinigt auf diese Weise politik-, verwaltungs-, sozial- und mentalitätsgeschichtliche Aspekte und gliedert sich in zehn Hauptkapitel und einen in die fortlaufende Nummerierung einbezogenen Exkurs über vergleichbare Reformbestrebungen in Dänemark. Angesichts des insgesamt nur rund 210 Seiten umfassenden darstellenden Teils mutet eine solche, nahezu fünf Seiten umfassende Gliederung etwas zu detaillistisch an, erleichtert jedoch auch die Orientierung im Buch. Weniger hilfreich sind hingegen die mitunter nicht sehr aussagekräftigen Kapitelüberschriften, zum Beispiel »3. Schleswig-Holstein«, die sich überdies auf verschiedenen Abstraktionsebenen bewegen. Einen ungleichgewichtigen Eindruck hinterlässt darüber hinaus die höchst unterschiedliche Textmenge der einzelnen Hauptkapitel. So findet sich neben

vgl. Sabine Mecking: Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965-2000. München 2012 (Studien zur Zeitgeschichte 85).

20- bis 50-seitigen Kapiteln unter der Überschrift »11. Drittes Gesetz und Abschluss der Gebietsreformen in Schleswig-Holstein« lediglich ein einziger Untergliederungspunkt »11.1 Viertes Gesetz«, der auf fünf Seiten abgehandelt wird.

Nachdem Bernstein die politischen Rahmenbedingungen der Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein anschaulich erläutert hat, stellt er die vier für den Reformprozess konstitutiven Gesetze auf der Basis des Loschelder-Gutachtens (1968) sowie deren Auswirkungen konzise dar. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Veränderungen in den Kreisen Segeberg und Nordfriesland. Analysiert werden zudem die mit dem Prozess einhergehende Behördenneuordnung, die Funktionalreform und die Reform des kommunalen Rechts. Mit der klug begründeten Auswahl der beiden hauptsächlichlichen Untersuchungsräume richtet sich der Fokus auf unterschiedlich gelagerte Beispiele. Die 1970 aus vier Dörfern erfolgte Bildung der neuen Stadt Norderstedt und deren unerwartete Zuordnung zum Kreis Segeberg führte zu massiven Protesten und Klagen beim Bundesverfassungsgericht der Kreise Pinneberg und Stormarn, auf deren Gebieten jeweils zwei der Ursprungsdörfer lagen. Neben dem eigenmächtigen Handeln der schleswig-holsteinischen Landesregierung sorgte insbesondere der Verlust von Flächen mit hohem ökonomischem Potenzial für Empörung. Infolge der Gebietsreform wurde der ehemals ländliche Kreis Segeberg zum direkten Nachbarn des Oberzentrums Hamburg und konnte trotz mancher Probleme wegen der trennenden Landesgrenze von dessen Infrastruktur profitieren. Demgegenüber handelte es sich bei dem ebenfalls 1970 geschaffenen Kreis Nordfriesland nicht um einen urbanen Verdichtungsraum. Er wurde als einziger aus drei Landkreisen (Südtondern, Husum und Eiderstedt) gebildet und blieb agrarisch strukturiert. Auch der zunehmende Westküstentourismus an der Nordsee konnte die anhaltende finanzielle Schwäche des Gebiets nicht vollends kompensieren.

Wie Axel Bernstein plausibel darlegt, hatte die reine Ordnungsverwaltung gegenüber den Aufgaben der Daseinsvorsorge an Bedeutung verloren. Die Ansprüche, die ab den 1960er und 70er Jahren an kommunale Verwaltungen gestellt wurden, verlangten effiziente Strukturen und den überlegten Einsatz finanzieller Ressourcen. Für Schleswig-Holstein, dem eine staatliche Mittelinstanz fehlt, bedeutete der vielstimmige Ruf nach gleichwertigen Lebensbedingungen, dass sich die administrativ-finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreise erhöhen musste. Eine regional differenzierte

Strukturpolitik ließ sich nicht mit der Kleinräumigkeit der tradierten territorialen Gliederung des Landesgebiets vereinbaren. Überdies machte eine derartige Politik die Professionalisierung des handelnden Verwaltungspersonals unerlässlich. Nur so konnte eine verbesserte Qualität in allen menschlichen Lebensbereichen, hinsichtlich Wohnung, Bildung, Arbeit, Gesundheit, Konsum und Freizeit erreicht werden.

Diese Forderungen verbanden sich mit aktiven Wirtschaftsförderungsprogrammen. Von einer »Planungseuphorie« lässt sich mit Blick auf Schleswig-Holstein jedoch nur sehr bedingt sprechen. Erstens sollte dieser zu undifferenzierte Begriff ohnehin historisiert werden, zweitens ist er kaum mit der strukturkonservativen Einstellung der im Untersuchungszeitraum von der CDU geführten Landesregierung in Einklang zu bringen. Drittens verhinderten Abstimmungslücken und Kompetenzgerangel eine koordinierte Planung. Bernstein weist zu Recht darauf hin, dass mit dem Bundesraumordnungsgesetz 1965 sechs Planungsräume für Schleswig-Holstein geschaffen wurden, diese aber nicht mit der Verwaltungsgliederung und den Zuständigkeitsbereichen der Entscheidungsträger vor Ort übereinstimmten.

Eine der Stärken von Bernsteins Arbeit liegt eindeutig in der Rekonstruktion der für die Kreisgebietsreform relevanten Entscheidungsprozesse auf verschiedenen politischen Ebenen. Auch dem Neuzuschnitt der Ämter wird angemessener Raum gewährt. Etwas farblos bleiben hingegen die agierenden Personen. Eine biografische Ein- beziehungsweise generationelle Zuordnung erfolgt – abweichend von der Ankündigung im Vorwort des Buchs – kaum. Weitaus gelungener ist die Darstellung hinsichtlich der am Reformprozess beteiligten Parteien. Vor allem die politisch-strategischen Positionen von CDU und SPD werden kenntnisreich im Einzelnen beschrieben. Der Einfluss von Interessenverbänden und Bürgerinitiativen scheint unterdessen nicht sonderlich ausgeprägt gewesen zu sein.

Im letzten Kapitel gibt Axel Bernstein einen schlaglichtartigen Ausblick auf die aktuell in Schleswig-Holstein diskutierte Kreisgebietsreform. Diese erfreulich ausgewogenen Passagen schreibt er nicht in erster Linie als Historiker, sondern als Politiker. Er gehörte zehn Jahre dem Kreistag von Segeberg an und konnte erstmals 2005 ein Mandat im schleswig-holsteinischen Landtag erringen. Ohne Zweifel steht heute der Zwang zur Haushaltskonsolidierung auf sämtlichen Verwaltungs- und Politikebenen stär-

ker im Vordergrund. Ob sich für das Reformvorhaben aus der Geschichte lernen lässt, bleibt naturgemäß jedoch eine vorerst unbeantwortete Frage.

Meik Woyke

**Architektur in Schleswig-Holstein 2000-2007. Hrsg. von Klaus Alberts; Ulrich Höhns. München u.a.: Dölling und Galitz, 2007 (Schriftenreihe des Schleswig-Holsteinischen Archivs für Architektur und Ingenieurbaukunst VI). – 152 S., 240 Farbabb.: € 34, 80**

Klaus Alberts, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Architekten- und Ingenieurkammer Schleswig-Holstein, zitiert im Vorwort den Schriftsteller Kurt Tucholsky, der einmal gesagt hat, mit einer Wohnung könne man einen Menschen erschlagen. Aber auch das Gegenteil ist wahr: Mit der richtigen Unterkunft kann man ihn in das Paradies versetzen. Das Gartenzimmer eines Wohnhauses in der Lübecker Weinbergstraße ist so ein Fall. Man möchte sich dort sofort niederlassen, in dem durch Glasfronten weit zu Bäumen, Büschen und Rasen geöffneten Raum, den die Helmut Riemann Architekten GmbH 2005 als eine perfekte Einheit von Kultur und Natur gestaltet hat. Es sind gerade diese kleinen, wenig bekannten Ensembles, für die das Buch die Augen öffnet. Der in eine Baulücke in Kiel eingepasste Turm des Architekten Björn Christian Siemsen ist dafür ein weiteres Beispiel. Aber natürlich fehlen auch die großen Bauten nicht. Der Plenarsaal des Schleswig-Holsteinischen Landtags in Kiel wird ebenso kenntnisreich gewürdigt wie die Campushalle in Flensburg und das Zentrum für Energie und Technik in Rendsburg. Die Texte sind von Kennern geschrieben, aber auch für Laien verständlich. Dank der zahlreichen Fotos lassen sich die Beschreibungen leicht nachvollziehen. Einzig die einleitende Erzählung des in Kiel lebenden Autors Feridun Zaimoglu fällt aus dem kühl-sachlichen Rahmen: Eine Liebe scheitert, danach wird die Wohnung aufgeräumt. Nach der Lektüre des schön gestalteten Bandes denkt man sich, der umgekehrte Weg wäre besser – erst aufräumen, dann verlieben.

Rainer Unruh