DER LANDTAG
SCHLESWIG-HOLSTEIN

LANDESZENTRALE FÜR
POLITISCHE BILDUNG

LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG

Klaus Kellmann

# Schleswig-Holstein: Einblicke in Politik, Wirtschaft und Geschichte

HINTERGRUND

Klaus Kellmann

# Schleswig-Holstein: Einblicke in Politik, Wirtschaft und Geschichte

HINTERGRUND –

Eine Schriftenreihe der Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein

## Über den Autor

Der Autor Dr. Klaus Kellmann, geboren 1951 im nordfriesischen Langenhorn, hat an der Kieler Universität Germanistik, Geschichte, Philosophie und Pädagogik studiert und dort promoviert. Seit 1985 ist der Dezernent in der Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein in Kiel.

INHALT

THEMA 1 | Land, Wirtschaft und Verwaltung ..... 5
THEMA 2 | Geschichte ..... 20
THEMA 3 | Politik und Parteien ..... 39
THEMA 4 | Kommunalpolitik ..... 57
THEMA 5 | Direkte Demokratie ..... 70
Danksagung ..... 82



# Land, Wirtschaft und Verwaltung

## 1. Landbrücke zwischen Kontinent und Skandinavien

Schleswig-Holstein ist die Landbrücke zwischen Mittel- und Nordeuropa, zwischen dem Kontinent und seiner skandinavischen Halbinsel. In dieser geographischen Gegebenheit und Funktion ist es das natürliche Bindeglied zwischen nord- und mitteleuropäischen Kulturen, Sprachen und Nationen.

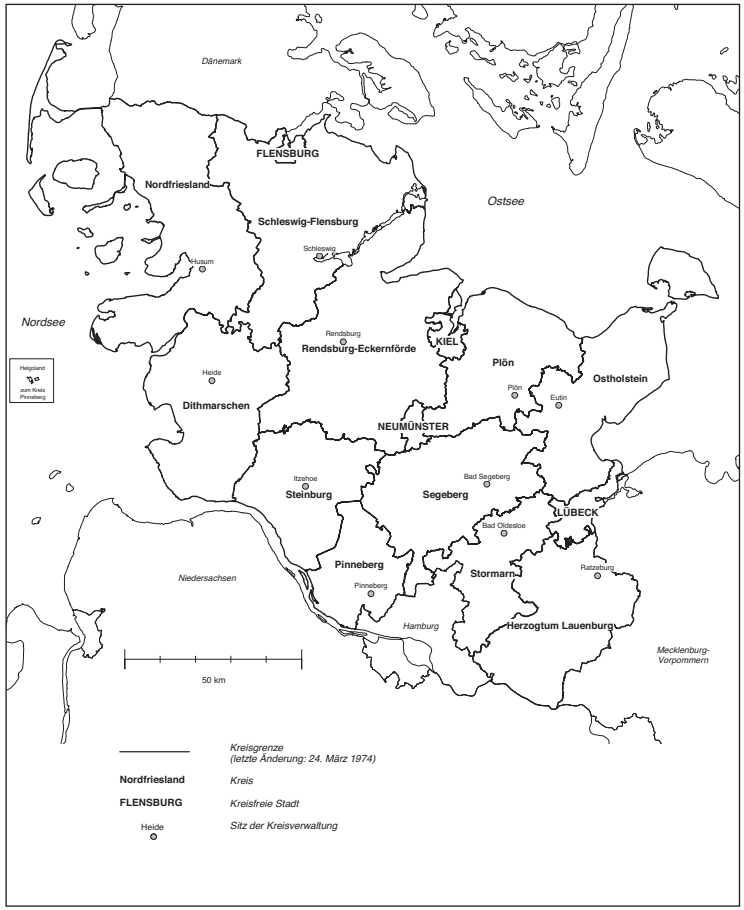
„Schleswig-Holstein, meerumschlungen“, wie es in seiner 1844 entstandenen Landeshymne heißt, ist im Osten und Westen, wie auch im Süden durch die Elbe, natürlich begrenzt. Lediglich die von Lauenburg bis Lübeck reichende Landesgrenze zu Mecklenburg-Vorpommern ist das Ergebnis politischer Entwicklungen, weit mehr aber noch die nördlich von Flensburg bis südlich von Tondern verlaufende Staatsgrenze zu Dänemark, die nach einer über tausend Jahre währenden, oft kriegerischen und blutigen Konfrontation ihre endgültige Fixierung erst in der durch den Versailler Vertrag verfügten Volksabstimmung von 1920 erhielt. Seither lebt nördlich der Grenze eine deutsche und südlich von ihr eine dänische Minderheit.

Von Kiel, der Landeshauptstadt, bis nach Brunsbüttel wird Schleswig-Holstein durch den Nord-Ostsee-Kanal, immer noch die am meisten befahrene künstliche Wasserstraße der Welt, zweigeteilt, die das kaiserliche Deutschland 1895 nicht primär zu Handelszwecken, sondern als nasse Aufmarschstraße nach England anlegen ließ.

## 2. Marsch, Geest und Hügelland

Typisch für das Land ist seine geomorphologische Dreigliederung in Marsch, Geest und östliches Hügelland, der siedlungsgeographisch drei unterschiedliche, ja gegensätzliche Stile in der Hof- und Dorfanlage wie auch in der Ackerbaukultur entsprechen. In dem breiten, an die Nordsee grenzenden Küstensaum der Marschen, in der Regel dem Meer abgewonnenes Koogland, leben Dithmarscher und Friesen. Letztere bewohnen auch die dem Festland vorgelagerte einzigartige und deshalb weitgehend unter Naturschutz stehende Insel- und Halligwelt. Der Marsch nach Osten folgen die karge schleswig-holsteinische Geest und der dünn besiedelte mittelholsteinische Landrücken. Das östliche Hügelland, von Jungmoränen geprägt, ist ursprünglich von slawischen Bevölkerungsgruppen kultiviert worden. Hier entwickelten sich gutsherrschaftliche Strukturen, es ist die eigentliche Wiege des schleswig-holsteinischen Adels.

## 3. Die Kreise Schleswig-Holsteins




*Quelle: Statistikamt Nord*

Schleswig-Holstein ist mit einer Ausdehnung von 15 770 qkm das zweitkleinste deutsche Flächenland. Es hatte am 31.12.2010 2,83 Millionen Einwohner.

## 4. Zankapfel zwischen Dänemark und Deutschland

Die Landbrücke zwischen den Meeren muss schon früh attraktiv gewesen sein. Sachsen und Franken, Friesen, Dänen und Slawen kämpften seit dem 8. Jahrhundert um ihren Besitz.

*Karl der Große* wagt den Sprung über die Elbe und gliedert Holstein, Stormarn und Dithmarschen als Gaue ins Frankenreich ein. An der Alster lässt er die Hammaburg anlegen. Die Dänen schützen sich mit dem südlich von Schleswig verlaufenden Danewerk. 811 kommt es zwischen dem römisch-christlichen Frankenreich und der heidnisch-nordischen Wikingerwelt zur offenen Konfrontation. Als Ergebnis und Kompromiss wird die Eider zur Trennlinie erklärt, die nunmehr bis 1864, also über 1 000 Jahre, die Grenze zwischen Deutschland und Dänemark bildet.

In der Folge – dieses ist und bleibt die eigentliche Besonderheit des Landes – bildeten sich nördlich und südlich dieser Linie die Herzogtümer Schleswig und Holstein heraus, die nach und nach ein gemeinsames Landesbewusstsein entwickeln. So wählen die Stände beider Herzogtümer zwar 1460 den dänischen König zu ihrem Landesherrn, lassen sich im Ripener Freiheitsbrief aber gleichzeitig garantieren, *dat se bliven ewich tosamende ungedeelt*. Er ist staatsrechtlich die Geburtsurkunde Schleswig-Holsteins, eines eigenartigen Gebildes, das als Realunion halb unter deutscher und halb unter dänischer Lehnshoheit steht. Zu den daraus resultierenden Absonderlichkeiten zählt, dass der dänische König ab 1815 als Vertreter Holsteins Sitz und Stimme im Deutschen Bund in Frankfurt hat.

Das überall auf dem Kontinent erwachende Nationalbewusstsein bewirkt in Schleswig-Holstein den großen europäischen Krieg. Revolutionäre, auch getragen vom Geist der Paulskirche, wollen die Herauslösung der Herzogtümer aus dem dänischen Gesamtstaat, auf der anderen Seite verlangt die Partei der „Eiderdänen“ die endgültige Angliederung Schleswigs an die dänische Krone. Preußen, zunächst noch mit Österreich verbündet, tritt als europäische Ordnungsmacht auf den Plan und besiegt die dänischen Truppen 1864 bei Düppel. Das Ergebnis: die Herzogtümer werden nicht geteilt, aber auch nicht unabhängig, so wie es Revolutionäre wie *Uwe Jens Lornsen* gewollt hatten, sondern preußische Oberprovinz und als solche ab 1871 Teil des Deutschen Reiches. Berlin war an die Stelle von Kopenhagen getreten.

Die neuen Herrscher hatten aber die Grenze nördlich von Hadersleben fixiert, wodurch das mehrheitlich eindeutig dänischsprachige und -gesonnene Nordschleswig annektiert und ein neues Konfliktpotential geschaffen wurde. Es war erst die deutsche Niederlage im Ersten Weltkrieg und die erwähnte

Volksabstimmung von 1920 mit der Verschiebung der Grenze bis vor die Tore Flensburgs, durch die eine beidseitig und dauerhaft anerkannte Trennlinie zwischen Deutschland und Dänemark geschaffen wurde.

Schleswig-Holstein erlangte durch die Kapitulation des nationalsozialistischen Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg, die Auflösung Preußens durch die Alliierten und die Begründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 seine föderale Selbständigkeit als eigenes Bundesland.

## 5. Akzeptiert und integriert: die Minderheiten Dänen und Friesen

Die eigentliche Besonderheit in der politischen Kultur des Landes bildeten seine beiden Minderheiten, die Dänen und die Friesen. Zur dänischen Minderheit werden heute etwa 50 000 Personen gerechnet, die fast ausschließlich im Landesteil Schleswig wohnen. Ihre politischen Rechte und ihre kulturelle Eigenständigkeit sind in der Kieler Erklärung von 1949 und in den Bonn-Kopenhagener Abmachungen von 1955 festgelegt, die dem Grundsatz „Däne ist, wer will" folgen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die neue Landesverfassung von 1990, in deren Artikel 5 sich das Land ausdrücklich zu „Schutz und Förderung" der Minderheit verpflichtet. Schleswig-Holstein hat hiermit auch europaweit eine Vorreiterfunktion hinsichtlich der Integration von nationalen Minderheiten eingenommen.

Die Dänen verfügen über ein in seiner Effektivität und Leistungsfähigkeit allseits anerkanntes Schul-, Verbands-, Presse-, Kultur-, Sport- und Gesundheitswesen mit eigenen Krankenhäusern, Kirchen, Theatern und Bibliotheken sowie dänischen Gymnasien in Flensburg und Schleswig, deren Abschluss den Hochschulzugang sowohl in Deutschland wie auch in Dänemark gewährleistet. Da der *Südschleswigsche Wählerverband (SSW)*, die politische Vertretung der Minderheit, von der Fünfprozentklausel befreit ist, konnte er seit 1946 in jeder Legislaturperiode (bis auf 1954 bis 1958) mindestens eine/n Abgeordnete/n in den Kieler Landtag entsenden.

Als Friesen verstehen sich von den 166 000 Einwohnern des Kreises Nordfriesland kaum mehr als ein Drittel, friesisch sprechen können hiervon allerdings höchstens 10 000 Menschen. Diese aber betrachten ihr Kommunikationsmedium nicht als Mundart oder Dialekt, etwa des Plattdeutschen, sondern als völlig eigenständige europäische Sprache, was inzwischen auch linguistisch-wissenschaftlich nachgewiesen ist. Anders als die Dänen hat diese Minderheit kein eigenes Schul- oder Gesundheitswesen, doch ein relativ dichtes Netz von friesischen Vereinen, Tanz- und Trachtengruppen überzieht Städte und Dörfer des Kreisgebiets. Das Nordfriesische Institut in Bredstedt entfaltet zudem rege kulturelle und wissenschaftliche Vortrags- und Publikationstätigkeiten. Im Zuge der Volksabstimmung von 1920 führte der lange schwelende Streit innerhalb der friesischen Bewegung über die politische Ausrichtung nach Deutschland oder Dänemark zum offenen Bruch. Der größere Teil brachte in den *Bohmstedter Richtlinien* seine deutsche Gesinnung zum Ausdruck, der kleinere, die *nationale Friiske*, sieht noch heute in den SSW-Landtagsabgeordneten seinen verlängerten politischen Arm. Die Gegensätze zwischen beiden Gruppierungen sind aber längst geglättet, und ihre Vertreter arbeiten im Friesenrat konstruktiv zusammen.

## 6. Starker Zuzug von Heimatvertriebenen

Weit mehr als durch alles andere in seiner Geschichte sind Politik, Kultur und Gesellschaft Schleswig-Holsteins durch eine Invasion durcheinandergeschüttelt worden, die sich 1945 in den letzten Kriegsmonaten zu Lande und zu Wasser vom Osten her regelrecht über das Land ergoss. Die Rede ist von den Flüchtlingen und Vertriebenen, die bei Ihrer Ankunft neben einem bisschen Handgepäck meist nicht mehr als das nackte Leben gerettet hatten. Zählte die Bevölkerung Schleswig-Holsteins 1939 noch 1,6 Millionen Einwohner, so erhöhte sie sich bis 1946 um eine volle Million Menschen, die meisten von ihnen aus Pommern und Ostpreußen. Auch sie brachten eine bewahrenswerte Kultur mit, auch sie sprachen einzigartige Mundarten und Dialekte, und auch sie entwickelten mit dem Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) eine eigene politische Vertretung, aber geblieben ist von alledem nicht viel. Der BHE, der im politischen Geschehen neben CDU und SPD zunächst eine tonangebende Rolle spielte, wurde auch dadurch diskreditiert, dass alte Nazis ihn als Herbergspartei zur Fortsetzung ihrer Karriere im demokratischen Gemeinwesen nutzten. Die Vertriebenen, die inzwischen in zweiter und dritter Generation im nördlichsten Bundesland ansässig sind, haben sich vollständig integriert, aus ihnen sind kaum mehr unterscheidbare Schleswig-Holsteiner und Bundesrepublikaner geworden.

## 7. Die Impulse für Handel und Wandel kamen von der Küste

Schleswig-Holstein galt noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein als das geradezu klassische Agrarland schlechthin. In der Tat hat der Dreiklang aus Landwirtschaft, Fischerei und Schifffahrt die Wirtschaftsgeschichte der Herzogtümer über tausend Jahre geprägt. Heute liegt der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt noch bei ganzen 1,4 Prozent. Dienstleistungen (57,2 Prozent), verarbeitendes Gewerbe (20,7 Prozent) sowie Handel und Verkehr (20,7 Prozent) machen längst den Löwenanteil in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus – die großen Strukturbrüche und Umschichtungen sind auch am Land zwischen den Meeren nicht vorbeigegangen.

Dennoch ist ein Blick in seine Wirtschaftsgeschichte und Wirtschaftsgeographie reizvoll und aufschlussreich. Die Impulse für Handel und Wandel kamen seit jeher immer von den Küsten und nicht aus dem notorisch strukturschwachen Binnenland. Die Ochsenwege, historisch gewachsene Handelsadern, auf denen das Vieh hoch von der jütländischen Halbinsel bis vor die Tore Hamburgs getrieben und zum Verkauf angeboten wurde, verliefen nicht an, wohl aber in der Nähe von Nord- und Ostsee.

Die Rolle und das Gewicht der Häfen und Umschlagsplätze an der Ostküste waren und sind für die maritime Wirtschaft weit prägender als der Beitrag der Westküste mit seinen genauso liebenswerten wie verschlafenen Fischerstädtchen Husum, Büsum oder Tönning. Folgt man dem geographischen Profil der Ostseeküste, dann haben hier im letzten Jahrtausend je nach Tiefe und Beschaffenheit der Förden und Meeresbuchten Handelsstädte zentrale, ja dominierende Funktionen weit über das Mare Balticum hinaus nach Nord-, Ost- und Kontinentaleuropa gehabt.

Die Wikinger legten im Frühmittelalter nahe des heutigen Schleswig und der seichten Schlei ihren Handelsplatz Haithabu an, über den sie Waren von Skandinavien in den Süden transportierten. Lübeck erwuchs als Königin der Hanse im Hoch- und Spätmittelalter nicht nur zu einem ökonomischen, sondern auch politischen Machtfaktor im gesamten Norden Europas, Flensburg entfaltete in seiner Blütezeit des 18. Jahrhunderts mit seiner hochseetauglichen Seglerflotte einen lukrativen Überseeimport von Spirituosen und Gewürzen aus der Neuen Welt, und Kiel wurde im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert – auch als Ausdruck wilhelminischer Großmannssucht – systematisch zum Reichskriegs- und Marinehafen ausgebaut.



Heute, nach dem Umbruch und der politischen Öffnung in Osteuropa, kann praktisch jeder Hafen rund um die Baltic Sea frei angelaufen werden, was die Bedeutung von Kiel und Lübeck als Fährhafen und als Handelsmetropole noch vergrößern konnte. Schon jetzt jedenfalls vergeht kein Tag, ohne dass die riesigen Pötte Richtung Oslo, Göteborg, Helsinki, Kaliningrad, Riga, Tallinn oder Klaipeda ablegen.

Hinsichtlich des Güterumschlags erreicht Lübeck mit 17,9 Millionen Tonnen pro Jahr die Spitzenstellung, in Kiel waren es 3,8 Millionen Tonnen.

Die Werftenindustrie, der andere große maritime Wirtschafszweig mit einer jahrhundertelangen Tradition, ist durch die japanische und südkoreanische Konkurrenz arg gebeutelt worden, die zehn Schiffswerften des Landes haben sich aber auf einem unteren Level stabilisiert und geben heute noch 4 500 Menschen Arbeit und Brot, vor allem im Container-, Spezialschiff- und U-Boot-Bau. Dass Wohl und Wehe der größeren Hafenstädte aber von der Auftragslage ihrer Werft abhängen, gehört durch vielfältige ökonomische Diversifizierungen längst der Vergangenheit an, und niemand kann heute noch sagen „wenn Howaldt hustet, hat Kiel Lungenentzündung".

## 8. Die hohe Bedeutung des Tourismus

Fremdenverkehr und Tourismus spielen im Wirtschaftsleben des Landes nach wie vor eine gewichtige Rolle, 250 000 Menschen finden in der Branche ganz oder saisonal ihre wirtschaftliche Existenz.

In Travemünde, Westerland und Glücksburg reicht die Bäder- und Heilkultur bis ins 19. Jahrhundert zurück. Bezogen auf die Zahl der Einwohner machen in keinem anderen Bundesland so viele Personen Urlaub wie in Schleswig-Holstein, sechs Millionen Gäste konnten 2010 im Land zwischen den Meeren begrüßt werden, über 25 Prozent hiervon kamen und kommen aus Nordrhein-Westfalen.

Zirka ein Drittel des im Fremdenverkehr erzielten Gesamtumsatzes von 5 Milliarden Euro werden durch den Tagestourismus erwirtschaftet (Gesamt-Bruttoinlandsprodukt 2010: 74 Milliarden Euro).

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Wirtschaftsstruktur des Landes rasant geändert. Schleswig-Holstein ist von einem Agrar- und Schiffbauland

zu einem Standort von *High-Tech*-Industrien geworden. Im verarbeitenden Gewerbe dominiert dieser Bereich bei Umsatz und Beschäftigten mit über 20 Prozent. Gleichzeitig aber hielt die Umschichtung vom sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe) zum tertiären Sektor (Handel, Verkehr, Dienstleistungen, öffentlicher Sektor) an, der 2010 bereits drei Viertel der Bruttowertschöpfung des Landes ausmachte. Industrie und Handwerk erwirtschafteten ein Fünftel, die Land- und Forstwirtschaft noch 1,4 Prozent.

Hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist Schleswig-Holstein im alten Bundesgebiet das Land mit dem niedrigsten Anteil des produzierenden Gewerbes und dem höchsten Anteil des öffentlichen Sektors, und der Strukturwandel dauert an.

## 9. Verwaltungsgliederung

Die Verwaltungsgliederung und Kreiseinteilung hat, lange bevor ein eigenes Bundesland Schleswig-Holstein entstand, einen oft unübersehbaren, ja zum Teil verworrenen Weg genommen. Die Auseinandersetzungen zwischen Germanen und Slawen, Deutschen und Dänen sowie Adel und freiem Bauernstand haben auch hier ihre Spuren hinterlassen. Die dadurch nach und nach entstandenen Verwaltungseinheiten waren deshalb oft das Ergebnis eines mühsamen, nicht selten hart umkämpften Interessenausgleichs, der eine rationale und sinnvolle Administration meist eher behinderte, statt sie zu ermöglichen. Es war Bismarcks Verordnung „die Organisation der Kreis- und Distriktbehörden sowie die Kreisvertretung in der Provinz Schleswig-Holstein betreffend“, durch die die beiden Herzogtümer im Jahre 1867 in 20 Kreise neu aufgegliedert wurden. Die Reform bewährte sich. Nur selten mussten in der Folgezeit Neuformationen vorgenommen werden (Auflösung des Kreises Bordesholm 1932, Verlust der Reichsfreiheit Lübecks im Zuge des Groß-Hamburg-Gesetzes 1937), und es war dann erst die große Gebietsreform der Jahre 1969/1970, mit der die Einteilung der heute elf Landkreise ihre wohl auf unabsehbare Zeit gültige Gestaltung gefunden hat. Pinneberg ist der kleinste und gleichzeitig bevölkerungsdichteste, Rendsburg-Eckernförde, fast so groß wie das Saarland, ist der flächenmäßig größte. In allen elf befinden sich insgesamt 1 116 Gemeinden sowie 81 amtsfreie Gemeinden und Städte, die größte von ihnen ist Norderstedt vor den Toren Hamburgs mit 75 000 Einwohnern, ein Kunstprodukt, das erst in den sechziger Jahren das Stadtrecht erhielt. Die Verwaltungsgliederung des Landes wird abgerundet durch seine vier kreisfreien Städte Neumünster, Flensburg, Lübeck



und Kiel. Letztere sind mit 210 000 bzw. 238 000 Einwohnern die einzigen Großstädte und urbanen Verdichtungszentren des Landes.

## 10. Von der Landessatzung zur Landesverfassung

Die erste Landessatzung für Schleswig-Holstein wurde am 13. Dezember 1949 vom Landtag angenommen. Der Terminus „Satzung“, der juristisch ja eine weit geringere Qualität hat als der Begriff „Verfassung“, erklärt sich daraus, dass die Gründungsmütter und -väter ihrem von Flüchtlingselend, wirtschaftlicher Not und hoher Arbeitslosigkeit geprägten neuen Bundesland nur wenige Überlebenschancen einräumten und deshalb auf Dokumente mit quasi „endgültigem“ Charakter bewusst verzichteten. Die (sozialdemokratische) Regierung selbst war es, die davon ausging, dass das Provisorium Schleswig-Holstein bald einer Neugliederung der Länder zum Opfer fallen würde. Es sollte über vierzig Jahre dauern, bis im August 1990 – unter der nächsten sozialdemokratischen Regierung – aus der Landessatzung eine Landesverfassung wurde.

Die Satzung von 1949 stellte im Wesentlichen ein kurzes, knappes Organisationsstatut dar, das auf die Formulierung von programmatischen Staatszielen verzichtete. Bemerkenswert ist, wohl auch aufgrund von Weimarer Erfahrungen, die starke Stellung, die dem Ministerpräsidenten zugewiesen wird, der sein Amt nur durch freiwilligen oder erzwungenen Rücktritt verlieren kann, nicht aber automatisch mit dem Zusammentreten eines neuen Landtages nach Wahlen. Machtfülle und Kontinuität sollten im höchsten Regierungsrepräsentanten verkörpert sein. Unter dem Eindruck, oder genauer, unter dem Schock der so genannten *Barschel-Pfeiffer-Affäre* beschloss der Landtag am 29. Juni 1988 die Einsetzung einer Enquête-Kommission mit der Aufgabe, „auf der Grundlage neuerer verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Erkenntnisse Möglichkeiten zur wirksameren Kontrolle der Regierung, zur verstärkten Beteiligung der Bürger/innen, zur Stärkung des Landtages sowie zur Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen und seiner Arbeitsweise zu prüfen und Anregungen für entsprechende Änderungen der Landessatzung … zu geben“. Während die Satzung von 1949 nur mit der einfachen Mehrheit der SPD-Abgeordneten verabschiedet worden war, wurde die Arbeit der Enquête-Kommission, die wenig später in die *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein* einmündete, am 30. Mai 1990 einstimmig vom Parlament angenommen und bestätigt. War in der alten Satzung noch die Formulierung fixiert, dass Schleswig-Holstein eine Neugliederung des Bundesgebiets anstrebe, so sind derartige Erklärungen in der neuen Verfassung bewusst weggelassen.

Als wesentlich muss angesehen werden, dass die repräsentativen Strukturen der politischen Willensbildung nunmehr durch Formen unmittelbarer Demokratie, d. h. durch Gesetzesinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide ergänzt werden können. „Wir sind das Volk“, der Ruf der DDR-Bürgerrechtsbewegung, der zeitlich gleichlaufend zu den kontroversen Beratungen der Kommission immer lauter erscholl, war für ihre Ergebnisfindung „von vielleicht ausschlaggebender Bedeutung“ (von *Mutius*).

In Artikel 6 der Verfassung wird die „Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern“ zum Staatsziel erklärt. Bei der Besetzung öffentlicher Beschluss- und Beratungsorgane soll dahingehend entschieden werden, dass in solchen Organen Frauen und Männer möglichst „zu gleichen Anteilen vertreten“ sein sollen. Auch der „Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens“ (Artikel 7) wird zum Staatsziel deklariert.

Als Staatsorgane schreibt die Verfassung den Landtag, die Landesregierung und das Landesverfassungsgericht fest. Die Zahl der Abgeordneten war auf 75 fixiert, wird aber nach dem neuen 2011 verabschiedeten Wahlrecht offen gelassen. „Die Landesregierung ist im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan.“ (Artikel 26) An ihrer Spitze steht die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident, deren bzw. dessen Amtszeit nunmehr strikt an die Dauer der Wahlperiode gebunden ist. Er oder sie kann innerhalb dieses Zeitraums nur durch das konstruktive Misstrauensvotum gestürzt werden (Artikel 35).

Schleswig-Holstein ist und bleibt das einzige Bundesland, in dem der Vorsitzende der „stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion“, mithin der Oppositionsführer, in der Verfassung verankert ist (Artikel 12), was seine Position stärkt und seine Besoldung erhöht.

In Funktion und Kompetenzen außerordentlich gestärkt wird der Landesrechnungshof, dem in den Artikeln 55 und 56 nicht nur die haushaltsbegleitende Finanzkontrolle der Regierung auferlegt wird, sondern auch die Kontrolle aller Einrichtungen und kommunalen Körperschaften bis hin zu privaten Personen, sofern sie Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhalten oder Landesvermögen verwalten.



Die Schleswig-Holsteinische Verfassung kann, zumindest in ihrem organisationsrechtlichen Teil, als die modernste aller deutschen Landesverfassungen angesehen werden, was sich auch daran zeigte, dass sie bei der Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern mehrfach zum Vorbild genommen wurde.

## 11. Die Medienlandschaft

Die *Barschel-Pfeiffer-Affäre* hatte einmal mehr gezeigt, welche Rolle die Massenmedien in der modernen Demokratie spielen. In Schleswig-Holstein ist die Medienszene, wie überall in Deutschland, in einen privat- und in einen öffentlich-rechtlichen Sektor zweigespalten. Letzterer wird durch die Landesstudios von NDR und ZDF verkörpert, im ersten finden sich die Zeitungsverlage und die privaten Hörfunk- und Fernsehanbieter wieder; in ihm sind also sowohl elektronische wie auch Printmedien beheimatet.

Fast fünfzig verschiedene Zeitungstitel mit insgesamt über 500 000 Exemplaren erscheinen jeden Tag im Land zwischen den Meeren. Bis an die Schwelle der achtziger Jahre konkurrierten diese privatwirtschaftlich organisierten Informationsträger mit dem öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen, aber dann kam Bewegung in die Medienlandschaft. Zunächst erzwangen *Gerhard Stoltenberg* und *Ernst Albrecht*, die Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein und Niedersachsen, dass das Sendemonopol der in Hamburg ansässigen NDR-Zentrale aufgehoben und die Landesfunkhäuser deutlich aufgewertet wurden (*Welle Nord, Schleswig-Holstein-Magazin*). Richtig Schwung in den Äther kam aber erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als 1986 mit *Radio-Schleswig-Holstein* (RSH) der erste privatwirtschaftlich betriebene Sender der Bundesrepublik Deutschland seine Tätigkeit aufnahm. Da RSH den Zeitungsverlagen im Lande gehört, hat das Haus *Springer* dadurch einen nachweisbaren Einfluss auf die Hörfunkszene in Schleswig-Holstein, denn beispielsweise an den *Lübecker Nachrichten* (Auflage: 114 000) ist der Hamburger Konzern maßgeblich beteiligt, in geringerem Maße auch an den *Kieler Nachrichten* (Auflage: 113 000), mehrere Zeitungen im Hamburger Randgebiet gehören ihm ganz. Als die bis dahin selbständige *Schleswig-Holsteinische Landeszeitung* deshalb mit dem *Flensburger Tageblatt* fusionierte und als Schleswig-Holsteinischer Zeitungsverlag mit inzwischen fünfzehn Regionalausgaben zum größten Printmedienverbund des Landes wurde (Auflage: 200 000), geschah dies ausdrücklich, um eine marktbeherrschende Stellung des Springer-Verlages im nördlichsten Bundesland zu verhindern, im Zeitungsbereich wie auch bei RSH.

Die Rechts- wie auch die Programmaufsicht über RSH und weitere, zwischenzeitlich neu entstandene Privatsender (NORA, Delta Radio) übt die Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MAHSH) aus, in der alle gesellschaftlich relevanten Gruppen Hamburgs und Schleswig-Holsteins vertreten sind. Sie ist zuständig für die Vergabe von privaten Hörfunk- und Fernsehfrequenzen und für deren mediale Kontrolle.

## 12. Bildung, Wissenschaft, Kultur und Freizeit

Wie die anderen Bundesländer, so verfügt auch Schleswig-Holstein über ein nach Schularten und Schulstufen gegliedertes, differenziertes Schulwesen. Neben den 632 Grundschulen mit 114 000 Schülern gab es 2010 229 Hauptschulen mit 29 000, 169 Realschulen mit 57 000, 106 Gymnasien mit 86 000, 25 Gesamtschulen mit 20 000, 104 Gemeinschaftsschulen mit 8 000, 36 Regionalschulen mit 2 100, 11 Freie Waldorfschulen mit 5 000 und 146 Sonderschulen mit 9 400 Schüler/innen. 5 600 Schüler/innen besuchen die Schulen der dänischen Minderheit.

Der außerordentlich stark gegliederte Berufsbildungsbereich (Berufsschule, -fachschule, -oberschule, Fachoberschule, Fachgymnasium, Fachschulen, Schulen des Gesundheitswesens) umfasst 371 Schulen mit 10 400 Schüler/innen. In ihnen wird ein breites Spektrum von Bildungsabschlüssen vermittelt, das von der traditionellen Lehre im Rahmen des dualen Ausbildungssystems bis zur allgemeinen Hochschulreife reicht. Insgesamt ist die Schullandschaft zwischen Nord- und Ostsee von Kontinuität und moderater Weiterentwicklung, nicht aber von Sprüngen und Brüchen gekennzeichnet.

Kern- und Kristallisationspunkt aller Hochschulen des Landes ist und bleibt die 1665 gegründete *Christian-Albrechts-Universität* in Kiel. 2010 waren allein 22 000 der insgesamt 48 500 in Schleswig-Holstein Studierenden hier eingeschrieben. Da sie zusätzlich 6 000 Bediensteten, davon über 400 Professoren, Arbeit gibt, ist sie für die Stadt von nicht geringerer wirtschaftlicher Bedeutung als beispielsweise die *Howaldt-Werft*. Mit dem bereits 1914 gegründeten *Institut für Weltwirtschaft*, dem *Forschungszentrum für marine Geowissenschaften*, der *Muthesius-Kunsthochschule* und der *Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung* in Altenholz verfügt die Landeshauptstadt zudem über weitere namhafte, weit über die Region hinaus anerkannte Forschungs- und Ausbildungsstätten. In Lübeck sind die *medizinisch ausgerichtete Universität* und die *Musikhochschule* beheimatet, in Flensburg ist aus der ehemaligen Pädagogischen Hochschule eine *Universität* erwachsen. *Fachhochschulen* gibt es außer an den genannten Orten in Wedel, Heide, Rendsburg, Pinneberg und Elmshorn.

Dass Kunst und Kultur in dem kargen, von Wind und Wetter geplagten Land nördlich der Elbe nicht gedeihen können, ist ein von alters her genährtes (Vor-)Urteil. *Frisia non cantat*, wer kennt nicht diese berühmten Worte aus *Tacitus'* „Germania", mit denen ja nicht nur zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass die rauen Kehlen dieses Menschenschlages sangesunkundig seien, sondern dass sie auch sonst Barbaren waren.

Bleiben wir deshalb einmal bei (Nord) Friesland. Hier, zwischen Kühen und Marschen, wuchsen mit dem Lyriker *Theodor Storm*, dem Historiker *Theodor Mommsen*, der für seine Römische Geschichte den Nobelpreis erhielt, mit dem Soziologen *Ferdinand Tönnies* und dem Pädagogen *Friedrich Paulsen* Talente und Geister von Weltruf heran, hier fand der Expressionist *Emil Nolde* seine Heimat und sein Refugium vor den Nazis – *Tacitus* müsste eigentlich noch nachträglich in Achtung erstarren.

Gleichwohl hat es *ein* kulturelles Zentrum im Lande nie gegeben. Für das hanseatische Lübeck mit seiner ausgeprägten Stadtkultur waren London, Nowgorod oder Brügge näher als irgendein Ort in Schleswig-Holstein. Auch die Residenz der Gottorfer Herzöge in Schleswig, ein monumentaler Renaissancebau aus dem 17. Jahrhundert, strahlte mehr auf Nordeuropa als auf die engere Nachbarschaft aus. Eutin wurde im 18. Jahrhundert das „Weimar des Nordens" genannte, aber landesweit prägend war dies nicht. Auch die Kieler Universität hat diese Rolle nie einnehmen können. So blieb das Land Heimstatt einzelner großer Dichter, Literaten und Kunstschaffender wie *Friedrich Hebbel* in Dithmarschen, *Heinrich* und *Thomas Mann* in Lübeck, *Ernst Barlach* und *A. Paul Weber* in Ratzeburg. *Siegfried Lenz*, *Günter Grass* und *Sarah Kirsch* leben und arbeiten seit langem in Schleswig-Holstein.

Die Versuche, ein wirklich umfassendes, bis in Dörfer, Kirchen und Scheunen reichendes kulturelles Netz zu schaffen, stammen erst aus jüngster Zeit. Sie verbinden sich mit dem Namen des *Schleswig-Holstein-Musik-Festivals*, das sogar über eine eigene Orchesterakademie verfügte, in der kein Geringerer

als *Leonard Bernstein* bis kurz vor seinem Tode den Nachwuchs schulte. Sie verbinden sich aber auch mit dem *Ars-Baltica-Projekt Björn Engholms*, in dem die künstlerische Einheit und Vielfalt aller Ostseeanrainerländer dokumentiert und gefördert wurden.

Ein Kulturzweig allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, weil er sich nach wie vor einer ungebrochenen Beliebtheit erfreut: wenn De Plattdütsche Speldeel derbe Szenen und Döntjes auf die Bretter bringt, dann sind die Säle und Dorfgasthöfe landauf, landab bis auf den letzten Platz besetzt.

## 13. Dominanz der Protestanten

In Anwesenheit des Reformators *Johannes Bugenhagen* beschloss der Rendsburger Landtag 1542 die Einführung der Reformation in Schleswig-Holstein. Seine Kirchenordnung bildete fortan die Grundlage für das theologische und rechtliche kirchliche Handeln.

Aus historischen Gründen war Schleswig-Holstein in hohem Maße protestantisch ausgerichtet. Vor 100 Jahren lag der evangelische Bevölkerungsanteil bei über 99 Prozent, um danach allerdings stetig zu sinken.

Heute umfasst die Nordelbische evangelisch-lutherische Kirche mit ihren zwei Bischofssprengeln Hamburg und Lübeck sowie Schleswig und Holstein 11 Kirchenkreise mit 594 Gemeinden für die zwei Millionen Gemeindemitglieder.

Mit 80 Pfarreien und 173 000 Angehörigen ist die römisch-katholische Kirche wesentlich kleiner. Sie gehören zum Erzbistum Hamburg.

Die genaue Zahl der in dreißig Moscheevereinen organisierten Mitglieder islamischer Religionsgemeinschaften ist nicht bekannt. Sie dürfte über 50 000 Personen umfassen. Zu den Zeugen Jehovas bekennen sich 7 500 Mitglieder.

Die nationalsozialistische Gewaltherrschaft hatte in den Jahren 1933 bis 1945 das jüdische Leben und die jüdische Kultur nahezu restlos ausgelöscht.

Erst in den letzten Jahren bildeten sich durch Zuzug, vornehmlich in die größeren Städte, acht Jüdische Gemeinden, und zwar in Lübeck, Pinneberg, Bad Segeberg, Flensburg, Elmshorn, Ahrensburg sowie zwei Gemeinden in Kiel. Alle zusammen haben ungefähr 1 900 Mitglieder, die sich auf zwei Landesverbände verteilen: die Jüdische Gemeinschaft Schleswig-Holstein (eher orthodox geprägt) und den Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Schleswig-Holstein (eher liberal geprägt).

Keiner Religionsgemeinschaft zugehörig sind über ein Drittel aller Schleswig-Holsteiner, und ihre Zahl nimmt zu.

## 14. Das Wappen

Das schleswig-holsteinische Wappen zeigt die Wappen seiner beiden Landesteile. Die zwei übereinanderschreitenden Löwen waren seit 1232 Wappentiere der Herzöge Schleswigs. Die schauenburgischen Grafen von Holstein führten das „Nesselblatt“ seit 1229/38. Die erste Zusammenstellung der beiden Wappenbilder ist im 14. Jahrhundert belegt.

THEMA 2

# Geschichte

## 1. Entstehung des Landes zwischen den Meeren

„Dort überflutet der Ozean in gewaltigem Strom zweimal innerhalb eines Tages und einer Nacht einen unabsehbaren Landstrich, so dass es der ewige Kampf der beiden Elemente unentschieden lässt, ob dieser Raum dem Festlande oder dem Meere angehört“, so schrieb der römische Gelehrte Plinius der Ältere, vor nunmehr zweitausend Jahren von Rom aus auf die jütische Halbinsel blickend, und doch ist es nur ein Teil der Wahrheit. Der bis heute unvermindert anhaltende Kampf der Menschen in der Marsch gegen die Nordsee, den „blanken Hans“, für deren Sozialbeziehungen sich bald der Leitspruch durchsetzte: „Wer nich will dieken, de mutt wieken“ (Wer sich nicht am Deichbau beteiligt, muss gehen), machte erst die dauerhafte Besiedlung dieses ungemein fruchtbaren Küstensaums möglich. Der Geomorphologie nach Osten folgend werden die Marschen aber zunächst durch einen sandigen Geestrücken und schließlich durch das östliche Hügelland abgelöst, derer das Meer nie habhaft wurde. Von dort, wo die Ostsee seit dem Ende der letzten Eiszeit mit tiefen Förden und Buchten bis weit in das Binnenland hineinreicht, gingen und gehen die eigentlichen wirtschaftlichen Impulse aus. Dort gründeten sich die größeren und Großstädte des Landes, deren Häfen je nach dem Entwicklungsstand maritimer Technologien überregionale und europäische, ja zeitweise sogar globale Bedeutung erlangten. Die genauso liebenswürdigen wie verschlafenen Kleinstädte an der Westküste haben nie einen vergleichbaren Rang einnehmen können, wenn sie sich, so wie das sagenumwobene Rungholt, der „blanke Hans“ nicht gleich ganz zurückholte.

## 2. Frühgeschichte und Mittelalter bis zum Vertrag von Ripen 1460

Der erste Hafen von internationalem Gewicht war Haithabu, das 804 erstmals in den fränkischen Reichsannalen erwähnt wird. Die Siedlung lag unweit der heutigen Stadt Schleswig an der Schlei, einem derart langgestreckten Ostseeausläufer, dass die jütische Halbinsel hier ihre schmalste Stelle erreicht. Die Wikinger, die Haithabu gründeten, müssen also bereits über enorme geografische und logistische Kenntnisse verfügt haben. Im Gegensatz zu den Sachsen, Jüten, Friesen und Slawen, die seit dem 6. Jahrhundert in das weitgehend menschenleere Nordelbien eingewandert waren, bezeichnet das Wort „vikingr“ keine Volkszugehörigkeit, sondern einen Zustand. Es heißt so viel wie „Krieger zur See“. Mitten in der Zeit des aufblühenden Fernhandels versetzten diese Seekrieger ganz Nordeuropa in Angst und Schrecken. 793 ermorden sie die Mönche des Inselklosters Lindisfarne an der Ostküste Englands und machen eines der größten Heiligtümer der Christenheit dem Erdboden gleich, 845 zerstören sie Hamburg. Vorübergehend unterstehen ihnen weite Teile Englands, Irlands und Nordfrankreichs.

Schon 811 lässt Karl der Große im Friedensschluss mit dem Dänenkönig Hemming die Eider als verbindliche Grenze zwischen fränkischem und dänischem Reich festschreiben. Mehr als tausend Jahre sollte diese Abgrenzung ihre Gültigkeit behalten. Das Danewerk, der auf gleicher Höhe gegen die Franken errichtete Schutzwall, war in seinen Vorformen allerdings bereits von Haralds Vorgängern errichtet worden.

Zu seiner Blütezeit lebten in Haithabu etwa tausendfünfhundert Menschen. Gehandelt wurde mit Im- und Exportgütern wie Bodenschätzen aus Norwegen, Mühlsteinen aus der Eifel, Waffen aus dem Rheinland, Bergkristallen aus dem Kaukasus, Zinn aus England und, als einem der wichtigsten „Warenposten“, mit Sklaven, die die Wikinger von ihren Raubzügen aus Osteuropa mitgebracht hatten. Die Stadt dürfte der größte nördliche Sklavenmarkt überhaupt gewesen sein. Obwohl von den Wikingern begründet, lebten und handelten in ihr Dänen, Schweden, Sachsen, Friesen und Slawen, die in sich ständig wechselnden Machtverhältnissen den jeweiligen Hausherren durchaus auch den Führungsrang bestritten. Um 950 wird der Ort nach dem Bau einer Kirche sogar zur Diözese erhoben und dem Erzbistum Hamburg-Bremen unterstellt, wenngleich, wie der Fernreisende Ibrahim ibn Jakub aus Südspanien bestätigt, die Zahl der Christen in Haithabu stets gering blieb. Geld, Werte und Waren, das sichtbare Diesseits, waren wichtiger. Es gab Münzprägestätten, Kunstschmiede, Glasmacher, Wagen- und Waagenbauer, Werften und eine hochwertige Textilproduktion. Die eigentliche historische Bedeutung des Ortes liegt darin, dass hier erstmals in der nördlichen Hemisphäre außerhalb des ehemaligen Imperium Romanum und seiner Provinzen eine Gründung mit der römischen Städtekultur ansatzweise vergleichbaren Errungenschaften vorgenommen worden war, ein Erfolg, der über kurz oder lang Neider von allen Seiten auf den Plan rufen musste. Haithabu wird mehrfach überfallen, niedergebrannt und 1066 endgültig von den Slawen zerstört. Das am Gegenufer gelegene Schleswig übernimmt noch für einige Zeit die Nachfolgefunktion, bevor der Aufstieg Lübecks zur nordeuropäischen Han-

delsmetropole einsetzt. Der seichte Ostseearm der Schlei war den Dimensionen dessen, was einer allenthalben wachsenden Bevölkerung verschifft und verkauft werden musste, nicht mehr gewachsen. Die Hansekogge verlangte einen ganz anderen Tiefgang.

Zeitlich parallel vollzog sich die Herausbildung der Territorien nördlich und südlich der Eider zu den Herzogtümern Schleswig und Holstein. Entscheidend für diesen Prozess war die Belehnung des ursprünglich niedersächsischen Adelsgeschlechts der Schauenburger mit Stormarn und Holstein. Die Schauenburger streckten 1227, nach dem Zusammenbruch des dänischen Ostseeimperiums in der Schlacht von Bornhöved, ihre Fühler auch deutlich über das Danewerk hinaus nach Norden aus. Nur das Herzogtum Lauenburg und das bis 1937 reichsfreie und reichsunmittelbare Lübeck blieben außerhalb ihres Machtbereichs, obwohl sie es gewesen waren, die der Kaufmannssiedlung an der Trave 1143 das Stadtrecht verliehen hatten.

Vom späten 13. bis zum Beginn des 16. Jahrhunderts wurde fast der gesamte OstWest-Handel in Europa vom sogenannten Bund der Hanse abgewickelt. Das Wort heißt so viel wie „Fahrtgenossenschaft". Es war der Welfenherzog Heinrich der Löwe, der die Zugkraft dieser Bündnisform als erster erkannte und die Schauenburger – seine Lehensleute – zwang, ihm Lübeck abzutreten. Nach seinem Tode griffen die Dänen nach der Stadt, die aber bereits 1226 von Kaiser Friedrich II. das erwähnte „Reichsfreiheitsprivileg" erhielt, das sie außen- und vor allem handelspolitisch wie ein souveräner Kleinstaat (mit damals 15 000 Einwohnern) agieren ließ. Diese Urkunde wurde zur Quelle ihres Erfolgs, für den nicht weniger aber auch zwei weitere Faktoren ausschlaggebend waren: die Entwicklung des neuen Schiffstyps der Hansekogge, eines dickbauchigen, Massengüter schluckenden Seglers, den die Friesen ursprünglich im Wattenmeer eingesetzt hatten, und die Einrichtung sogenannter Hansekontore, Auslandsniederlassungen, in denen alle nur denkbaren Handelsverträge ausgehandelt wurden.

1358 fand der erste Hansetag statt, in dessen Namen Lübeck 1418 zum „caput omnium Hanse" ernannt wurde. Zu dem Zeitpunkt gehörten ihr 70 Städte an und aus 130 weiteren nutzten Kaufleute ihre Privilegien, insbesondere die Zollfreiheit im Lübecker Hafen. Ihr Einflussbereich erstreckte sich von Holland bis nach Russland und von Südschweden bis zur Linie Köln–Erfurt–Krakau. Sie war eine europäische Großmacht, die Kaisern und Königen



die Stirn bot, notfalls auch gegen sie Krieg führte, deren eigentliche Waffe aber die Diplomatie blieb. Wenn dreiste Kaperfahrer wie die „Vitalienbrüder" in offener Piraterie Hanseschiffe aufbrachten und ausraubten, kam sie sofort ihrer Schutzfunktion nach, auch wenn sich die Gefangennahme und Hinrichtung Klaus Störtebeckers um 1400 unter Hamburger Regie vollzog. Ihr schärfstes Schwert symbolisierte im Grunde genommen aber das Faktum, dass sie die Hand auf praktisch alle Produkte hielt, die der Mensch des Mittelalters zum Leben brauchte: Fisch, insbesondere Hering, Salz, Gewürze, Getreide, Wein, Südfrüchte, Wachs, Holz, Tuche, Pelze, Eisen und Kupfer. Die Drehscheibe Lübeck, ein Tummelplatz der Nationen, diente als Steuerungsorgan für die Absatzmärkte und als Rekrutierungsbasis für den Nachschub. Mit der Hansestadt Hamburg war Lübeck durch einen Münzvertrag und durch mehrere Straßensicherungsverträge eng verbunden.

Die Gründe für den lang anhaltenden Niedergang des Kaufmannsbundes sind vielfältiger Natur. Sie liegen zum einen darin begründet, dass der Hering und das Salz, die beiden begehrtesten Hansewaren, seit dem 16. Jahrhundert der holländischen und französischen Konkurrenz nicht mehr gewachsen waren. Sie liegen zum anderen aber auch in der Kernfrage der Wirtschaftgeschichte des Landes nach dem Transit um oder über die jütische Halbinsel. Die seit dem 14. Jahrhundert eingesetzten neuen, im Vergleich zur Kogge beweglicheren Schiffstypen wählten gleich den Weg um Skagen, ohne die Travestadt anzulaufen, und auch auf der „Hohen Straße", der sich durchsetzenden Landhandelsroute von Lemberg nach Leipzig, wurde Lübeck links liegen gelassen. Ein dritter Grund aber verknüpft das Schicksal der Hansekönigin mit dem zentralen Ereignis der älteren Landesgeschichte überhaupt: dem Ripener Vertrag von 1460, der die direkte Konfrontation mit der dänischen Krone erneut heraufbeschwor.

1459 war Adolf VIII. von Schauenburg, der in einer Person Herzog von Schleswig, Graf von Holstein und Onkel des dänischen Königs Christian I. war, ohne Nachkommen gestorben. Zwischen Ritterschaft und Adel diesseits und jenseits der Eider hatte sich schon seit langem ein zwar noch nicht als national zu bezeichnendes Zusammengehörigkeitsgefühl herausgebildet, das nach Adolfs Tod seinen Ausdruck aber in einem zügig gebildeten Schwurverband fand, der gelobte, nur einen Herren über beide Lande zu wählen. So sollte der rechtlich an sich einwandfreie Rückfall des schleswigschen Lehens an die dänische Krone und des holsteinischen an das deutsche Reich

unter allen Umständen vermieden werden. Die Wahl Christians I. zum Herzog von Schleswig und Grafen von Holstein am 2. März 1460 in Ripen stellt deshalb streng genommen einen Verfassungsbruch und revolutionären Akt dar, denn Christian musste die Selbständigkeit beider Territorien gegenüber seinem eigenen Königreich wie auch ihre kategorische Unteilbarkeit zusichern: „dat se bliven ewich tosamende ungedeelt", dass sie ewig ungeteilt zusammenbleiben, was erst im 19. Jahrhundert zu dem nationalen Kampfruf „up ewig ungedeelt" verkürzt wurde. Für vierhundert Jahre hatten das Königreich Dänemark und Schleswig-Holstein nunmehr in Personalunion denselben Herrscher, für Wirtschaft und Finanzen gab es gemeinsame Behörden in Kopenhagen, und auch die Militär- bzw. die auswärtige Politik wurden gemeinsam gehandhabt.

Der bereits seit Jahrhunderten währende Machtkampf zwischen Kopenhagen und der Hanse, auf dessen Höhepunkt Waldemar IV. Atterdag im Frieden von Stralsund 1370 durch Lübeck in die Knie gezwungen worden war und zentrale Handelsbastionen an der Ostsee hatte räumen müssen, flammte durch das Vertragswerk wieder auf, denn immerhin kontrollierte Dänemark nicht nur den Seeweg von der Ost- in die Nordsee, sondern auch den Landweg von Lübeck nach Hamburg. Der offene Konflikt ließ nicht lange auf sich warten, und schon 1534 war Lübeck erneut von dänischen Truppen eingeschlossen. Letztlich ist der Antagonismus erst durch das Abtreten des holsteinischen Wirtschaftsgiganten von der politischen Bühne beendet worden.

## 3. Die Entwicklung der Herzogtümer bis zum deutsch-dänischen Krieg 1864/66

Die Neuzeit beginnt mit einem Paukenschlag. Christians Nachfolger Johann und Herzog Friedrich erleiden mit ihrem Versuch, das unbotmäßige Dithmarschen unter ihre Herrschaft zu zwingen, ein Desaster. In Dithmarschen hatte sich seit dem Hochmittelalter eine Bauernrepublik herausgebildet, als deren Zentrum ein Kollegium aus 48 auf Lebenszeit berufenen Richtern wirkte. Es war 1447 sogar in einer eigenen Verfassung, dem Dithmarscher Landrecht, verankert worden. Auch hier hatte der Unabhängigkeitsdrang ein ökonomisches Fundament, denn auf den fetten Marschböden ließen sich reiche Getreideüberschüsse erzielen und in die Hansestädte Hamburg und Lübeck verkaufen, die schon bald zu den bevorzugten Verbündeten der Widerspenstigen von der Westküste zählten. Wieder war die dänische Krone gefordert, die ein mächtiges Söldnerheer engagierte und am nasskalten 17. Februar 1500 gen Hemmingstedt ziehen ließ, wo es von einem trotzigen, nur mit Sensen und Mistgabeln bewaffneten Haufen erwartet wird, der der Sage nach unter der Führung einer Frau steht. Die „Jungfrau Telse aus Hohenwöhrden" stellt den Gegner auf einem engen Damm, lässt alle Siele öffnen und die Köge fluten. Schon nach dem ersten Angriff rutschen die unbeweglichen, schwer bepanzerten Söldner wie Statisten in den nassen Tod. Erst 1559 gelingt es König Friedrich II., zusammen mit den Herzögen Adolf und Johann dem Älteren, der stolzen Bauernrepublik ein Ende zu bereiten.

Wenn der Feldzug dem Streben nach einheitlichen Herrschaftsverhältnissen in Schleswig und Holstein diente, dann waren es die dänischen Könige selbst, die durch krassen Verstoß gegen das in Ripen vorgeschriebene Prinzip der Personalunion eines Mannes und durch die Aufteilung der Herzogtümer unter sich und ihre Brüder die politische Landkarte von Hadersleben bis zur Elbe zu einem unüberschaubaren Flickenteppich machten. Die fatale Weichenstellung, die schon unter Christians Söhnen begonnen hatte, fand 1544 eine nicht weniger fatale Erweiterung, als Christian III. das gesamte Terrain mit seinen Brüdern Johann dem Älteren und Adolf von Gottorf nochmals aufsplitterte, und – um das Patchwork perfekt zu machen – teilten Friedrich III., der Nachfolger Christians III., und Adolf den Anteil des verstorbenen Johann abermals unter sich auf. Von nun unterschied man königliche, gottorfische und gemeinsam verwaltete Anteile voneinander, die aber keineswegs zusammenhängende Landmassen bildeten, sondern sich überall im Lande kreuz und quer ablösten. Leidtragende waren die Untertanen. Vernünftiges Regieren war so kaum möglich, zumal die Rivalitäten zwischen der königlichen und der Gottorfer Linie nicht lange auf sich warten ließen. Schleswig-Holstein war als Einheit erhalten geblieben, aber es war in seiner politisch-dynastischen Binnenstruktur derartig dekomponiert, dass es ohne Weiteres zum Spielball auswärtiger Mächte werden konnte. Die gottorfische Linie hatte diesen Bogen schnell raus, indem sie fortan unablässig mit Dänemarks Gegner Schweden paktierte, um so die Souveränität ihrer Besitztümer herzustellen.

Von 1700 bis 1721 tobte zwischen allen Anrainern der Große Nordische Krieg um die Vorherrschaft im Ostseeraum. Peter der Große kommt nach Schleswig-Holstein und erkennt sofort das zentrale logistische Problem des Landes. Der russische Zar sieht das Manko eines fehlenden Kanals von der Nord- zur Ostsee. Einstweilen fehlen noch die Mittel. Die Verbindungen des russischen

Zarenhauses zu den Gottorfern bleiben jedoch bestehen. Herzog Karl Friedrich heiratet Peters Tochter Anna Petrowna, deren einziges Kind Karl Peter Ulrich mit Friederike von Anhalt-Zerbst verheiratet und am Petersburger Hof auf die Zarenherrschaft vorbereitet wird. Als er diese 1762 endlich antritt, wird er im Auftrag seiner Frau ermordet, die als Katharina die Große in die Geschichte eingeht. Sie fördert die infrastrukturelle Entwicklung der Heimat ihres Mannes nach Kräften. Mit dem Bau des Schleswig-Holstein-Kanals von 1777 bis 1784 hatte sie allerdings nichts mehr zu tun – dreitausend Mann schaufelten hierfür Tag und Nacht. Da die Eider ab Rendsburg schiffbar war, ging es „nur" um die 34 Kilometer von Kiel nach Rendsburg, die bis zu einer Tiefe von 3,45 Metern ausgehoben werden mussten. Nachdem das weltweit bewunderte Meisterwerk fertig war, konnten es jedoch nur kleine Seeschiffe bis zu dreihundert Tonnen Tragfähigkeit befahren, die bei fehlendem Rückenwind getreidelt, das heißt, von Pferdegespannen am Ufer gezogen werden mussten. Für die Großsegler der im 18. Jahrhundert nunmehr kometenhaft zum führenden Ostseehafen aufsteigenden Stadt war all dies schon zum Zeitpunkt der Einweihung zu wenig.

1727 erhält Flensburg das königliche Privileg zum Handel mit Wein, Branntwein, Salz und Tabak, 1759 brechen von hier aus die ersten Schiffe zum Walfang vor Grönland auf und 1765 beginnen Kaufleute den äußerst lukrativen Handel mit einer „Westindien" genannten Inselgruppe in der Karibik. Christoph Kolumbus hatte die Zuckerrohrpflanze dorthin gebracht, wo sie auf riesigen Plantagen angebaut, von zahllosen Sklavenbrigaden gekappt und ihr Saft in Fässer gepresst wird. Schiffe aus dem fernen Flensburg stehen zum Transport der fertigen Zuckermasse bereit. 1799 gibt es in der Fördestadt bereits zweihundert Destillen zum Brennen von Schnaps, jährlich laufen an die zweitausend Schiffe aus Westindien im Hafen ein, die angelandete Zuckermenge steigt bis auf drei Millionen Pfund. In traditionsreichen Familien wie Sonnberg, Balle, Hansen und Dethleffsen werden die Rezepte zur Herstellung des eigentlichen Endprodukts wie Staatsgeheimnisse behandelt, denn wie aus dem Gold der Karibik der Flensburger Rum wird, der noch im 20. Jahrhundert das Markenzeichen der Stadt ist, das soll keiner wissen. Das Geschäft mit dem hochprozentigen Produkt boomt unablässig, aber die Segler brauchen bis zu den Antillen und zurück einfach eine zu lange Zeit. Da kam eine Erfindung gerade recht, die nicht nur die gesamte christliche Seefahrt revolutionierte. Auch wenn die Kapitäne der Vier- und Fünfmaster sie anfangs noch verächtlich „Qualmschuten" oder „Smokever" nannten, ohne die Dampfmaschine lief an Bord bald nichts mehr. Spätestens als sich 1869 die Flensburger Dampfschifffahrtsgesellschaft gründete, waren die Windjammer keine Windjammer mehr, denn die Kombination aus Segel und Maschine erweist sich lange Zeit als konkurrenzlos. Bis 1913 steigt ihre jährlich gelöschte Tonnage auf 117 000 Bruttoregistertonnen. Allerdings segelten sie da schon nicht mehr unter weiß-roter Flagge, denn der dänische König hatte zu dem Zeitpunkt an der Förde nichts mehr zu sagen.

Das Ende der Napoleonischen Ära, der Wiener Kongress und die Begründung des Deutschen Bundes 1815 mit Sitz in Frankfurt zeitigten für die Herzogtümer erhebliche Folgen. Holstein und Lauenburg gehörten fortan zum Deutschen Bund, Schleswig hingegen nicht. Gleichwohl galt auch die 1460 in Ripen verfügte Personalunion unvermindert weiter, so dass die Frage, ob das Herzogtum Schleswig zusammen mit Holstein Deutschland oder Dänemark angehören solle, der Auslöser aller kommenden Konflikte wird. Die Bundesakte von 1815 hatte allen Fürsten die Einführung einer landständischen Verfassung vorgeschrieben, so auch dem Vertreter Holsteins in Frankfurt, dem dänischen König. Liberale Professoren der Kieler Universität forderten ein zügiges Einlösen dieses Postulats, aber es war erst eine kleine Kampfschrift von der Insel Sylt, die 1830 die Dinge richtig ins Rollen brachte. Der dortige Landvogt Uwe Jens Lornsen hatte in seinem Flugblatt „Über das Verfassungswerk in Schleswigholstein", das er immer in einem Wort schrieb, die Schaffung eines Doppelstaats von Hadersleben bis zur Elbe verlangt, dessen Außen- und Verteidigungspolitik auch weiterhin dem dänischen Königshaus unterstehen, dessen Herzogtum Schleswig aber mit Holstein vereint dem Deutschen Bund angehören sollte. Letzteres hütete er sich zu formulieren, setzte es indirekt aber sehr wohl voraus. Zwar scheiterte Lornsen damit und nahm sich 1838 im Genfer See das Leben, doch das Problem war nicht aus der Welt.

1844 wird, die eigene blau-weiß-rote Trikolore schwenkend, von den Meerumschlungenen erstmals die eigene Hymne „Schleswig-Holstein stammverwandt" angestimmt. Auf den drei folgenden Sängerfesten in Bredstedt schließen sich die lange schwankenden Nordfriesen der Bewegung an. In Kopenhagen bildet sich unter Orla Lehmann die Fraktion der Eiderdänen, die eine vollständige staatsrechtliche Ausdehnung des Königreichs bis zum alten Grenzfluss durchsetzen will, umgekehrt verlangt die Ständeversammlung der Holsteiner die Aufnahme Schleswigs in den Deutschen Bund. Dort, zwischen

Tönning, Husum, Tondern, Apenrade und Sonderburg, war inzwischen in Presse, Verwaltung und Justiz eine rigorose Danisierungspolitik eingeleitet worden, die auch der dichtende Rechtsanwalt Theodor Storm am eigenen Leibe zu spüren bekam. Sein meistgehasstes Fach in der Schule hieß „ausführliche Beschreibung unseres Vaterlandes“, das keine zehn Prozent der Husumer Bürger als ihr Vaterland empfanden, denn gemeint war Dänemark. 1843 ersucht er „allerunterthänigst“ den dänischen König um die Zulassung als Anwalt, die er auch erhält, als er es aber ablehnt, den Eid auf die Kopenhagener Majestät zu leisten, wird seine Lizenz einkassiert und Storm geht ins Exil: nach Preußen. „Das Gefühl des Verlorenseins liegt auf uns“, so schreibt er, nachdem die Herzogtümer von den europäischen Mächten im Stich gelassen worden waren. Im Februar 1864 muss der dänische Landvogt bei Bedrohung an Leib und Leben aus Husum fliehen und Storm wird unter abenteuerlichen Umständen an dessen Stelle gesetzt. Die Auseinandersetzung um Schleswig-Holstein stand da unmittelbar vor ihrer Entscheidung.

Die Revolution 1848 in Paris hatte beiden Seiten mächtigen Auftrieb gegeben. Die Eiderdänen verlangen die kategorische Einverleibung Schleswigs, während sich in Kiel eine „Provisorische Regierung“ der Herzogtümer formiert. Am 7. September 1848 verabschiedet die auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen und direkten Männerwahlrechts zusammengesetzte Landesversammlung das „Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer Schleswig-Holstein“, die erste demokratische deutsche Verfassung. Erstmals werden zwischen Alpen und Nordsee die Gleichheit vor dem Gesetz, die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, die Unverletzlichkeit von Person und Eigentum und die bürgerlichen Grundrechte garantiert. Die Herzogtümer sollten als „einiger, untheilbarer Staat“ Deutschland angehören und die Personalunion mit Dänemark nur noch so lange gelten, wie die männliche Linie des dänischen Königshauses nicht ausstarb. Die Antwort Kopenhagens bestand in der Mobilmachung. Kieler Studenten, Turner und Freiwillige aus ganz Deutschland verstärkten das schwache schleswig-holsteinische Heer, dessen Hilfeersuchen in Frankfurt positiv beschieden wurde. Auch Preußen versagte sich nicht. Keiner wusste, was aus Schleswig werden sollte. Allerdings rief diese unklare Situation auch England, Russland und Frankreich auf den Plan. Sie fürchteten eine Ausdehnung Preußens nach Jütland hinauf, die daraus resultierende Schwächung Dänemarks und eine Verschiebung des europäischen Gleichgewichts der Mächte.



Das bereits bis nach Nordschleswig aufmarschierte Preußen musste wieder abziehen und die Meerumschlungenen blieben auf sich allein gestellt. Dies war das „Verlorensein“, von dem Storm gesprochen hatte. 1850, im Frieden von Berlin, schied Preußen vorerst aus dem Krieg gegen Dänemark aus. Am 25. Juli des Jahres erlitt das Heer der Herzogtümer bei der Ortschaft Idstedt eine vernichtende militärische Niederlage, aber die Hoffnung des nördlichen Nachbarn erfüllte sich nicht. Vor allem England und Russland setzten in den Londoner Protokollen von 1850/52 durch, dass Schleswig, das in nationaler Hinsicht gespaltene Herzogtum, weder in Dänemark inkorporiert noch Teil eines neuen, selbständigen Staates werden durfte, mithin den Status quo ante. Die Herren des Danebrog zogen aus diesem Signal die denkbar schlechteste Lehre, indem sie durch Einführung des Dänischen als Schulsprache in Mittelschleswig genau dort nationalen Zwang ausübten, wo die Menschen mehrheitlich deutsch sprechen wollten. Grundsätzlich handelte es sich hier bereits um einen Verstoß gegen die Protokolle, dies blieb aber noch zweitrangig im Vergleich zu dem 1863 erlassenen Patent, das eine gemeinsame dänisch-schleswigsche Verfassung vorsah. Orla Lehmann und die Fraktion der Eiderdänen glaubten, in der nach dem Tode des 1863 kinderlos verstorbenen Königs Friedrich VII. entstandenen Gemengelage schnell vollendete Tatsachen schaffen zu müssen, dabei lieferten sie Bismarck nur den Anlass, auf den der Eiserne Kanzler im fernen Berlin seit langem sehnlichst gewartet hatte. Der klare Kopenhagener Rechtsbruch legitimierte die bundesweite Mobilmachung, und nachdem das Ultimatum zur Rücknahme der Verfassung in völliger Verkennung der Lage verstrichen war, überschritten Preußen und Österreich, die Führungsmächte des Deutschen Bundes, am 1. Februar 1864 die Eider. Das Danewerk war schnell genommen. Zehn Wochen konnte das dänische Heer sich verteidigen, bevor es am 18. April bei den Düppeler Schanzen vernichtend geschlagen wurde. Die in London geführten Friedensverhandlungen misslangen, weil Dänemark sich weigerte, die neue Grenzziehung einer Volksbefragung zu überlassen oder aber das Herzogtum Schleswig durch ein neutrales Schiedsgericht nach Sprache und Nationalität zu teilen. So musste der neue König Christian IX. im Wiener Frieden von 1864 Schleswig, Holstein und Lauenburg und damit zwei Fünftel seines Territoriums bzw. ein Drittel der Einwohner des übernationalen dänischen Gesamtstaates abtreten. Die von Wien und Berlin zunächst gemeinsam, dann aber getrennt vorgenommene Verwaltung der Herzogtümer scheitert schon nach zwei Jahren am preußisch-österreichischen Gegensatz im Deutschen Bund. Nachdem auch die Habs-

burger der borussischen Militärmaschinerie bei Königgrätz unterlegen sind, kann Wilhelm I. zum Weihnachtsfest 1866 „die Vereinigung der Herzogtümer Holstein und Schleswig mit der preußischen Monarchie“ als deren zwölfter (und letzter) Provinz verkünden.

## 4. Kaiserreich, Weimarer Republik und NS-Diktatur

Die neue Provinz bildete trotz ihrer Größe nur einen einzigen Regierungsbezirk. Das war immer noch ein Tribut an den Geist von Ripen, ansonsten aber räumten die neuen Machthaber radikal mit den zum Teil bis ins Mittelalter zurückreichenden Gebietseinteilungen, Sonderrechten und Privilegien in Stadt, Land, Kirchspiel, Harde, Amt, Dorf und Gut auf. Nachdem im April 1869 das „Gesetz, betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein“ erlassen worden ist, besitzen die Herzogtümer erstmals von Hadersleben bis Altona ein einheitliches Justiz-, Finanz-, Verwaltungs- und Kommunalverfassungsrecht.

Die Stadt, die durch die neue Obrigkeit einen beispiellosen Aufschwung erfährt, wird zu ihrem zentralen Ort und 1917 auch zur Hauptstadt: Kiel. 1851 war hier der „Brandtaucher“, das erste Unterseeboot der Welt, gebaut worden. 1865 wird die preußische Marinestation von Danzig nach Kiel verlegt. 1867 beginnt der Aufbau der Kaiserlichen Werft, 1882 entsteht die Germania-Werft. Im selben Jahr feierte man erstmals ein Ereignis, das bald zur inoffiziellen Segelweltmeisterschaft avancierte, zweimal (1936 und 1972) olympische Spiele in dieser Disziplin ausrichtete und mit über drei Millionen Besuchern inzwischen das meistbesuchte Volksfest des Nordens darstellt. Natürlich ist hier die Rede von der Kieler Woche. 1887 schließlich legte der 90-jährige Kaiser Wilhelm I. den Grundstein zum größten jemals in Schleswig-Holstein verwirklichten Verkehrsprojekt, das sein Enkel Wilhelm II. 1895 einweihte und nach seinem Großvater benannte. Erst seit 1948 heißt das fast hundert Kilometer lange, bei Brunsbüttel in die Elbe mündende Bauwerk, das in der internationalen Schifffahrt nur als „Kiel Canal“ bekannt und immer noch die meistbefahrene künstliche Wasserstraße der Welt ist, auf Befehl der Alliierten Nord-Ostsee-Kanal. Der alte Eiderkanal war für die sich rapide vergrößernden und motorisierten Schiffstypen längst unpassierbar geworden. 2010 wurden auf dem Kanal 100 Millionen Tonnen Fracht befördert, so viel wie noch nie zuvor. Neun von zehn Containern, die im Hamburger Hafen eintreffen, werden durch ihn in den Ostseeraum weiter transportiert, und die Osterweiterung der Europäischen Union beschleunigt diesen Prozess noch erheblich. Trotzdem besteht, so wie zu den Zeiten Haithabus und der Wikinger, auch weiterhin die große Konkurrenz der Route rund um Nord-Dänemark und Skagen, die einen zügigen Ausbau der Wasserstraße nötig macht. Sie hat an ihren Kurven und Engpässen nur eine Sohlenbreite von 40 Metern, die die Passage der Containerriesen von Morgen nicht zulässt, so dass hier seit 2008 eine deutliche Erweiterung vorgenommen wird. Kiel jedenfalls explodierte durch Kanal, Werften und Marine regelrecht. Wo 1867 noch 24 000 Menschen gelebt hatten, wohnten 1910 bereits 211 000, Tendenz steigend.

Im Ergebnis der gegen Dänemark, Österreich und Frankreich geführten Kriege war 1871 das preußisch dominierte deutsche Kaiserreich entstanden, ein von vielen gefürchteter Koloss in der Mitte Europas, der im Elsass, in Westpreußen und in Nordschleswig erhebliche nationale Minderheiten beherbergte. Es war Napoleon III. gewesen, der in den preußisch-österreichischen Friedensschluss von 1866 die Klausel hatte einfügen lassen, „dass die Bevölkerung der nördlichen Distrikte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen geben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollen“. Die Antwort aus Berlin sah so aus, dass dieser Passus 1878, als Frankreich niedergerungen war, wieder gestrichen, jeder frei gewählte dänische Abgeordnete, der sich weigerte, den Eid auf die preußische Verfassung abzulegen, an der Ausübung seines Mandats gehindert und die Sprachverordnung in Schule, Kirche und Verwaltung bis 1888 insgesamt dreimal verschärft wurde. Eine besonders unrühmliche Rolle in dieser Politik brutaler Prussifizierung nimmt der 1897 zum Oberpräsidenten der Provinz Schleswig-Holstein ernannte Ernst Matthias von Köller ein, der sich durch eine besondere Nähe zum Alldeutschen Verein auszeichnete. Dessen von Wilhelm II. ausdrücklich abgesegnete „Köllerpolitik“ gipfelte schließlich in der Massenausweisung dänischer Staatsbürger aus ihrer Heimat und rief im In- und Ausland, im deutschen Liberalismus und in der Sozialdemokratie scharfen und geradezu entsetzten Protest hervor.

Unterdessen hatten das Zeitalter des Imperialismus und der Kampf um Weltgeltung begonnen, die Rechte nationaler Minderheiten wurden überall mit Füßen getreten und der Weg in den ersten globalen Krieg war nur zu bald, spätestens aber nach Bismarcks Rücktritt, absehbar. Kein Nordschleswiger wurde gefragt, ob er seine Knochen für Deutschland hinhalten wollte, etliche entzogen sich der Einberufung durch die Flucht nach Dänemark, viele verbluteten auf den Feldern vor Verdun. Ausgerechnet in Kiel, dem

vielgehätschelten Lieblingskind der Hohenzollern an der Förde, leiteten Matrosen deren Ende ein, als sie sich weigerten, in einem längst verlorenen Krieg zu einem sinnlosen Himmelfahrtskommando gegen England auszulaufen. Stattdessen verbrüderten sie sich Anfang November 1918 mit den Werftarbeitern, riefen den Generalstreik aus, hissten auf der kaiserlichen Flotte die Rote Fahne, bildeten Arbeiter- und Soldatenräte und übernahmen die Macht. Am 9. November dankt Wilhelm II. ab und Philipp Scheidemann ruft die Republik aus. In den Friedensvertrag von Versailles wurde eine Volksabstimmung über die politische Aufteilung Schleswigs verbindlich aufgenommen, die am 10. Februar und am 14. März 1920 stattfand. Nordschleswig votierte en bloc und verzeichnete eine 75-prozentige dänische Mehrheit, obwohl in den Städten die meisten deutsch optiert hatten, in Tondern sogar 76,5 Prozent. In Mittelschleswig, der zweiten Zone, die vom nördlichen Angeln über die Soholmer Au bis nach Sylt, Föhr und Amrum reichte, stimmte man nach Gemeinden ab. Auch hier war das Ergebnis eindeutig: 80 Prozent stimmten für Deutschland, im besonders heiß umkämpften Flensburg 75,2 Prozent. Analog zu diesen Mehrheitsverhältnissen wurde die deutsch-dänische Grenze nach Süden bis zu einer Linie verschoben, die nördlich von Flensburg beginnt und südlich von Tondern endet. Das alte Herzogtum Schleswig war zum ersten Mal geteilt, aber dem Willen der Bevölkerung war genüge getan. Die Grenzziehung von 1920 hat sich bis heute bewährt, auch wenn als ihre Folge diesseits eine dänische und jenseits eine deutsche Minderheit entstanden ist. Die Zeiten, in denen sich hüben wie drüben Organisationen mit dem erklärten Ziel der Grenzrevision formierten – als erste Einrichtung dieser Art fungierte auf deutscher Seite die bereits im Oktober 1918 gegründete Reichszentrale für Heimatdienst –, gehören endgültig der Vergangenheit an. Während die neue, demokratische Staats- und Regierungsform, das „System von Weimar", in den Städten der Provinz Schleswig-Holstein sehr wohl und sehr schnell angenommen wurde, nicht zuletzt durch das Erstarken der SPD und der linksliberalen Parteien, stellt sich die Frage, ob es auf dem Lande überhaupt jemals richtig angekommen ist. Nach zwischenzeitlicher Stabilisierung setzte dort Ende der 1920er-Jahre eine jähe Abkehr von parlamentarischem Denken und Handeln ein, die ihre Wurzeln in einer tiefgreifenden landesweiten Agrarstrukturkrise hatte. Die Zahl der Konkurse in der Landwirtschaft nahm ein erschreckendes Ausmaß an, weil die mit hohen Krediten belasteten Betriebe infolge der rapide fallenden Preise für Milch, Korn, Rinder und Schweine die Schuldzinsen nicht mehr tilgen konnten. Als direkte Folge bildete sich im Bewusstsein



der Bauern eine diffuse Mischung aus Antikapitalismus, Antikommunismus, Antisemitismus und rückwärts gewandter Agrarromantik heraus, die sie für ideologisch totalitäre „Lösungen" ihrer kalamitären Situation immer empfänglicher machte. Die 1928 aus radikalem bäuerlichen Protest entstandene „Landvolkbewegung", deren inhaltliche Nähe zur aufkommenden nationalsozialistischen Partei unübersehbar war, suchte mit Sprengstoffanschlägen auf Finanzämter, Gerichte und Landratsämter, die Zwangsauktionen von Höfen angeordnet hatten, ihr Heil in der Selbstjustiz. Den Auftakt bildete das Bombenattentat auf das Itzehoer Landratsamt in der Nacht vom 22. auf den 23. Mai 1929. Der Schriftsteller Hans Fallada und der Regisseur Egon Monk haben diesen fatalen Abschnitt der Landesgeschichte unter dem Titel „Bauern, Bonzen und Bomben" literarisch und filmisch eindrucksvoll in Szene gesetzt. Als sich die „Landvolkbewegung" 1931 schließlich mit Gewalt aufgelöst sah, stand für das Landvolk längst ein Mann bereit, der ihre Ziele durchzusetzen versprach, und der hieß Adolf Hitler. Von einer „Machtergreifung" kann in Schleswig-Holstein deshalb nicht die Rede sein, die NSDAP wurde hier schon bei den Reichstagswahlen vom 31. Juli 1932 mit 51 Prozent der Stimmen völlig legal an die Macht gewählt. In Hamburg erhielt sie zu dem Zeitpunkt 33,7 Prozent, in Oberbayern 27,1 Prozent und in Berlin gar nur 24,6 Prozent. Die einstigen Herzogtümer waren zur Basis der braunen Rotten geworden. Dem am 25. März 1933 in Kiel zum Oberpräsidenten ernannten Gauleiter Hinrich Lohse, einem Ziehkind Hitlers, stellte sich nirgendwo Widerstand, sondern schallte allenthalben frenetischer Jubel entgegen, und doch gibt es einige, aber wirksame Beispiele widerständigen Verhaltens, die dem Land im vollen Wortsinn zur Ehre gereichen. Es ist wohl mehr als ein Zufall, dass die beiden in dieser Hinsicht herausragenden Protagonisten ihre politische Sozialisation in der liberalen Tradition des hanseatischen Lübeck erfahren haben.

Dort war der 1891 geborene Julius Leber früh Mitglied der Bürgerschaft und Chefredakteur des „Lübecker Volksboten" geworden. Bereits 1933 ins KZ gebracht, gelingt es ihm ab 1937, Kontakte zu Claus Graf Schenk von Stauffenberg aufzunehmen und das Attentat vom 20. Juli 1944 mit vorzubereiten. Der Sozialdemokrat Leber, der im Oktober 1944 zum Tode verurteilt und hingerichtet wird, war als anerkannte Integrationsfigur von den heterogenen Widerstandskreisen gegen die NS-Diktatur zum Kanzler einer Regierung und eines Deutschland nach Hitler ausersehen worden. Am 18. Dezember 1913 hatte gleichfalls in Lübeck die Verkäuferin Erna Frahm den nicht ehelichen

Sohn Herbert Ernst Karl Frahm geboren. Es gelingt ihr, den Jungen bis zum Abschluss auf eines der ansässigen Elitegymnasien gehen zu lassen. Mit 17 tritt er der SPD bei, die er nach dem Abitur verlässt, um einer linkssozialistischen Splittergruppe beizutreten. Die Nazis hätten ihn, so wie Julius Leber, mit Sicherheit aufgegriffen und verhaftet, aber in letzter Minute bringt ein Schiffer den 19-Jährigen über die Lübecker Bucht ins skandinavische Exil, wo er bis 1945 unter dem Pseudonym „Willy Brandt" in der Widerstandspresse aktiv ist. Als er 1945 nach Deutschland zurückkehrt und die Besatzungsmächte gerade daran gehen, das Land in Zonen aufzuteilen, behält er den vertraut gewordenen Namen bei. Brandt tritt erneut in die SPD ein und hält – nicht zuletzt gegen erheblichen Widerstand aus der eigenen Partei – an der Unteilbarkeit seines Vaterlandes fest. Unmittelbar vor seinem Tod 1992 darf er noch erleben, dass zusammenwächst, was zusammengehört.

Dänemark war 1940 von der Wehrmacht ohne jede Kriegserklärung überfallen worden. Die Hoffnungen der deutschen Nordschleswiger auf eine Revision der Abstimmung von 1920 erfüllten sich jedoch nicht, weil Hitler in dem „artverwandten" Dänemark ein „Musterprotektorat" und eine Brücke nach Norden aufbauen wollte. Großzügig gestattete er 1943 deshalb die Durchführung von Folketingswahlen, bei denen die dänischen Nationalsozialisten aber nur ganze drei von 149 Sitzen eroberten. 1944 verhaftete die Gestapo die gesamte Landespolizei, wobei sie sich allerdings auf zahlreiche Kollaborateure stützen konnte. Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs wurde die Halbinsel nördlich der Elbe vielerorts in die Kampfhandlungen einbezogen. Das bevorzugte Ziel der alliierten Bomber war Kiel, wo allein 36 000 der nach Schleswig-Holstein verschleppten 225 000 Zwangsarbeiter in den Rüstungsbetrieben schufteten. Auf die im Ausland vielgefürchteten U-Boot-Werften, die zum Schluss in die Bunker „Konrad" und „Kilian" verlegt wurden, ging ein Bombenteppich nach dem anderen nieder. Kiel glich 1945 einer Mondlandschaft. Die historische Altstadt von Lübeck war schon am Palmsonntag 1942 in Schutt und Asche gelegt worden. In diese Städte, die selbst den Einheimischen kaum noch intakten Wohnraum boten, begann im Januar 1945 eine der größten Flüchtlingsevakuierungen der Geschichte. Insgesamt 12,5 Millionen Menschen aus Schlesien, Pommern und Ostpreußen flohen vor der Roten Armee, die meisten zu Fuß, über zwei Millionen jedoch auf knapp tausend Kriegs- und Handelsschiffen, von denen jedes dritte versank. Die „Wilhelm Gustloff" war nur ein Beispiel unter vielen. In der neuen Heimat angekommen und in hastig bis hinauf nach Dänemark errichteten Lagern untergebracht, trafen sie auf ein



explosives Bevölkerungsgemisch aus verbitterten Ausgebombten, herumirrenden Kriegsgefangenen, KZ-Insassen und Zwangsarbeitern aus allen Ländern Europas, die unter dem Namen „displaced persons" zusammengefasst wurden, und nicht zuletzt auch auf abgetauchte alte Nazis. In dieser Stunde wird das Bundesland Schleswig-Holstein geboren. In ihm lebten nunmehr 2,6 Millionen Menschen, eine ganze Million mehr als vor dem Krieg.

## 5. Schleswig-Holstein als Bundesland der Bundesrepublik Deutschland

Die 60 Mitglieder des am 26. Februar 1946 zusammentretenden ersten Landtages werden von der britischen Militärregierung ernannt, ebenso der kommissarische Oberpräsident Theodor Steltzer, ein Widerstandskämpfer des „Kreisauer Kreises" und Mitbegründer der CDU, der sich vom 23. August 1946 an Ministerpräsident nennen durfte. Obwohl Preußen von den Alliierten erst am 25. Februar 1947 aufgelöst wird, erhält die preußische Provinz Schleswig-Holstein bereits am 23. August 1946 die „vorläufige staatsrechtliche Stellung" eines Landes. Steltzer besetzt sein Kabinett zu gleichen Teilen mit Mitgliedern von CDU und SPD, weil er die junge, an allen Ecken bedrohte Demokratie mit beiden Volksparteien gemeinsam aufbauen will, aber in der ersten Landtagswahl vom 20. April 1947 erringt die SPD 43 von 70 Mandaten, die CDU nur ganze 21. Jedoch bleiben auch die Steltzer nachfolgenden Sozialdemokraten Lüdemann und Diekmann nicht viel mehr als Personen des Übergangs. Von 1950 an stellt die CDU 38 Jahre lang den Regierungschef, mehrfach allein, mehrfach in einer Koalition mit der FDP, anfangs aber noch nicht einmal als stärkste politische Kraft im Kieler Landtag. Zwei Entwicklungen hatten die Neuformierung des Parteiensystems im Land zwischen den Meeren so durcheinander geschüttelt, dass die SPD als größte Partei in die Opposition gehen musste: die neudänische Bewegung einerseits und die Masse der Flüchtlinge andererseits, die beide mit politischen Vertretungen ins Haus an der Förde einzogen.

Noch 1957 waren 28,2 Prozent der Einwohner Schleswig-Holsteins Flüchtlinge (Bayern 19,1 Prozent, Nordrhein-Westfalen 15,3 Prozent). Dass es in den Lagern nicht zur Radikalisierung und zur sozialen Explosion gekommen ist, muss bis heute eigentlich verwundern, denn diese Menschen hatten bis auf das nackte Leben alles verloren, was man verlieren kann. Sie lebten in Turnhallen, Tanzsälen, Bunkern, Baracken, Erdhöhlen, Lagern und Nissenhütten, nicht selten auch bei Einheimischen, wo die Polizei ihnen manchmal

mit Gewalt Einlass verschaffen musste. Die Grenze zur Nachbarfamilie war durch einen herunterhängenden Sack oder mit einem Kreidestrich markiert. Sie wussten nicht, ob sie sich integrieren oder auf Rückkehr hoffen sollten. Die Alliierten erteilten ihnen vorsorglich das Koalitionsverbot, das sie schnell unterliefen, um schon Anfang 1950 in Kiel den „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (BHE) zu gründen, eine „Notstandspartei“, wie Jürgen Habermas sie nannte, die schon bei der Landtagswahl im gleichen Jahr 23,4 Prozent der Stimmen bekam und den CDU-Ministerpräsidenten Walter Bartram mitwählte, dessen Partei ganze 19,8 Prozent erzielt hatte (SPD 27,5 Prozent). 1954, in erneuter Koalition mit der CDU, ermöglicht sie es, dass der Mann Regierungschef wird, der gemeinsam mit Gerhard Stoltenberg zu den entscheidenden Persönlichkeiten der gesamten schleswig-holsteinischen Nachkriegsgeschichte gerechnet werden muss: Kai-Uwe von Hassel. Beide, Stoltenberg und von Hassel, stehen zusammen zwanzig Jahre an der Spitze des Landes.

Die neudänische Bewegung, die am 31. Januar 1946 den „Südschleswigschen Verein“ (SSV) als politische Dachorganisation bildete, hatte im Wesentlichen zwei Ziele, den Anschluss Südschleswigs an Dänemark und die Entfernung aller Flüchtlinge aus Schleswig-Holstein. Dabei brachte sie für die letzte Forderung durchaus auch gewichtige Gründe vor, deren Richtigkeit sich bald bestätigen sollte: Der BHE war von einschlägig und nachweislich belasteten Nationalsozialisten aus Breslau, Königsberg und Stettin als Trittbrett und Tarnung für eine neue Karriere benutzt worden, die einzelne bis in den Ministerrang führte und dem Kabinett Bartram den Schimpfnamen der „Koalition aus SA, SS und NSDAP“ eintrug. Wichtiger wurde aber das Ziel, Dänemark, so wie in alten Zeiten, bis zur Eider auszudehnen. Jeder, der hierfür eintrat, war willkommen, auch wenn er in seinem Leben noch nie etwas mit dem Königreich zu tun gehabt hatte und kein Wort dänisch sprach. Im SSV bekam er Arbeit, Butter und Brot, was in der Nachkriegsnot einiges bedeutete und den politischen Gegner bald verächtlich von den „Speckdänen“ sprechen ließ. Die Flensburger SPD spaltete sich regelrecht wegen der Problematik, Teile der Partei stellten mit dem SSV eine gemeinsame Liste auf und deklassierten bei der ersten Kommunalwahl mit 66,4 Prozent in der Fördestadt alle Kontrahenten. Bei der Landtagswahl 1947 stimmten in Südschleswig 33,5 Prozent für den SSV, der daraufhin sechs Abgeordnete nach Kiel entsandte. Aber den Eiderdänen des 20. Jahrhunderts pfiff der Wind von zwei Seiten ins Gesicht. Der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher schloss die Flensburger Sezessionäre kurzerhand aus der Partei aus und die dänische Regierung versicherte den zuständigen Briten in einer offiziellen Note, keine Grenzverschiebung zu wollen.

Mit der am 13. Dezember 1949 vom Landtag angenommenen Landessatzung – der Begriff „Verfassung“ wird ausdrücklich vermieden, weil die Perspektiven der vom Flüchtlingselend gebeutelten Region viel zu ungewiss sind – gibt sich Schleswig-Holstein eine staatsrechtliche Grundlage als Land der Bundesrepublik Deutschland. Ihr vorausgegangen war die am 26. September von allen Parteien verabschiedete „Kieler Erklärung“, in der es hieß: „Das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur ist frei. Es darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden.“ Damit sollten alle Diskussionen über „echte“ und „unechte“ Dänen beendet werden. Fortan galt das Prinzip, Däne ist, wer Däne sein will. Es wurde in den Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom März 1955 nochmals ausdrücklich bestätigt. Unmittelbar danach beschloss der Kieler Landtag einstimmig, dass der Südschleswigsche Wählerverband (SSW), der sich 1948 als politische Interessenvertretung des SSV gebildet hatte, von der Fünf-Prozent-Klausel bei Wahlen ausgenommen sein sollte. Die Erklärungen von 1955 gelten bis heute europaweit als vorbildliche Regelung für nationale Minderheiten. Die 50 000 schleswig-holsteinischen Dänen haben ein allseits anerkanntes eigenes Schul-, Presse-, Kultur-, Sport- und Gesundheitswesen sowie eigene Gymnasien in Flensburg und Schleswig. Sie unterstützen und fördern zusammen mit deutschen Stellen das überparteilich und supranational arbeitende Nordfriesische Institut in Bredstedt. Nicht zuletzt durch die ausgleichende Tätigkeit dieser Einrichtung gelten die Zeiten des Grenzkampfes als für immer vorbei, und es ist innerhalb der Minderheit nur noch eine ganz kleine, verschwindende Minderheit, die ihre Zuflucht in vorgestrigen Parolen und nationalistischen Autoaufklebern sucht. Der SSW war bis auf eine kurze Unterbrechung durchgängig im Kieler Landtag vertreten, wenn auch oft nur mit einem einzigen Mandat. Von Karl Otto Meyer, der diese „Ein-Mann-Fraktion“ über zwanzig Jahre verkörperte, stammt das Wort, dass die Stimme der Dänen nie zum Zünglein an der Waage werden dürfe.

*(Die weitere Entwicklung bis zur jüngsten Gegenwart wird in dem Kapitel „Politik und Parteien“ dargestellt.)*

## Literatur

**Robert Bohn**
*Geschichte Schleswig-Holsteins, München 2006*

**Klaus Kellmann**
*Schleswig-Holstein, in: Wehling, Hans-Georg (Hg.), Die deutschen Länder – Geschichte, Politik, Wirtschaft, 3. überarb. u. erw. Aufl., Opladen 2004*

**Ulrich Lange (Hg.)**
*Geschichte Schleswig-Holsteins. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2. überarb. u. erw. Aufl., Neumünster 2003*

**Rüdiger Wenzel**
*Schleswig-Holstein. Kurze politische Landeskunde, hg. von der Landeszentrale für politische Bildung, 3. überarb. u. erw. Aufl., Kiel 2006*

**Jann Markus Witt/Heiko Vosgerau (Hg.)**
*Schleswig-Holstein von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Eine Landesgeschichte, Hamburg 2002*





# Politik und Parteien

## 1. Parteien, aber noch kein Bundesland

„Wir sind alle tüchtig beschäftigt mit dem Aufbau der Organisation. In Kiel hoffe ich in zwei Wochen so weit zu sein, um sagen zu dürfen, die Organisation steht.“[1] Als Karl Ratz, der spätere Kieler SPD-Vorsitzende, dies am 26. August 1945 an Kurt Schumacher schrieb, gab es im Land zwischen den Meeren noch keine wiederbegründete SPD, kein Bundesland Schleswig-Holstein und kein Recht, Parteien zu gründen. Das gestatteten die Westalliierten erst mit ihrer Verordnung Nummer 12 vom 15. September 1945, allerdings nur auf Kreisebene. Die Demokratie sollte von unten wachsen.

Dafür aber gab es, zumindest formell, noch Preußen, dessen zwölfte (und letzte) Provinz die Herzogtümer Schleswig und Holstein 1866 geworden waren. Entsprechend gingen die Briten im nördlichsten Teil ihrer Besatzungszone deshalb daran, im Hinblick auf einen baldmöglichst einzurichtenden Provinziallandtag eine Verwaltung aufzubauen – *to keep the wheels going*, damit das gesellschaftliche und politische Leben wieder in Gang kam.

Es war auf dem Hintergrund der jüngsten deutschen Vergangenheit nur zu verständlich, dass die Besatzungsmacht das hierfür erforderliche Führungspersonal ernannte, und nicht wählen ließ. Der Prozess der Bildung politischer Parteien und das Schaffen der neuen Verwaltung sollten nach dem Willen der Militärregierung noch auf geraume Zeit nebeneinander herlaufen. Doch bereits der zum 15. November 1945 ernannte Oberpräsident Theodor Steltzer wird zu der Gründungsfigur der schleswig-holsteinischen CDU. Obwohl mit dem konservativen ehemaligen Reichsminister Schlange-Schöningen in Plön, dem Landwirt Detlef Struve in Rendsburg und dem liberal gesonnenen Kieler Geschichtsprofessor Otto Becker sich – völlig unkoordiniert – in mehreren Teilen des Landes Gruppierungen bildeten, die eine Sammlung in der politischen Mitte anstrebten, blieb Steltzer, der als hochrangiges Mitglied des Kreisauer Kreises noch im Januar 1945 zum Tode verurteilt und dem Galgen nur knapp entkommen war, die eigentliche Integrationsfigur. Er

[1] *zit. nach Uwe Carstens, Parteiendemokratie in Schleswig-Holstein, in: Göttrik Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein. Historische Aspekte und aktuelle Fragen, Opladen 1998, S. 323–341, hier: S. 324*

sorgte dafür, dass die heterogenen Strömungen, die aus dem alten Weimarer katholischen Zentrum einerseits und der ehemaligen Deutschen Volkspartei, der Deutschen Demokratischen Partei und den Christlichen Gewerkschaften andererseits stammten, auf einen interkonfessionellen Nenner gebracht wurden, in dem sehr wohl Platz für eine an der Menschenwürde orientierte Wirtschaftslenkung und für einen christlichen Sozialismus war. Auf dem Parteitag vom 15. Februar 1946 in Rendsburg beschloss man, den Namen CDU anzunehmen. Konrad Adenauer führte im Hintergrund bereits damals eine weit wirkungsvollere Regie, als es den meisten bewusst war.

Vor ganz anderen Fragen und Problemen stand die SPD, im Gegensatz zur CDU alles andere als eine parteiliche Neugründung. Sollte man die „Einheit der Arbeiterklasse", konkret: die Vereinigung mit der KPD anstreben, die am Ende der Weimarer Republik mutmaßlich die Machtergreifung der NSDAP hätte verhindern können? Die Antwort Kurt Schumachers war eindeutig, und er fand in dem legendären Kieler Oberbürgermeister Andreas Gayk einen unbeugsamen Geistesverwandten. Mutig sah Schumacher bereits auf dem ersten Bezirksparteitag nach dem Krieg am 10. März 1946 in Neumünster „Deutschland als gleichberechtigten Faktor im Rahmen der europäischen Politik", forderte eine umfassende Bodenreform und die sechsjährige Grundschule.

Die FDP in Schleswig-Holstein ist als liberaler Ableger der Union um den Elmshorner Industriellen Peter Christel Asmussen entstanden, der sich an der Bezeichnung „christlich" störte, am 28. März 1946 die Freie Demokratische Partei ganz im Norden gründete und ihr erster Vorsitzender wurde. Erst Ende 1948 schlossen sich die Landesverbände der Westzonen unter Theodor Heuss zu einer Partei zusammen.

Die KPD wurde, wie die SPD, nach dem Krieg in Schleswig-Holstein wieder begründet, aber ihr Einfluss ging schon Ende 1946 drastisch zurück. In ihren Reihen hoffte so mancher auf eine Vereinigung mit der SPD, weshalb von 1948 bis 1952 fast die gesamte Landesleitung der KPD Opfer innerparteilicher Säuberungen wurde, ein untrügliches Zeichen dafür, dass Stalin noch am Leben war. Von 1956 an war die Partei im gesamten Bundesgebiet verboten.

Die britische Besatzungsmacht hat in den Prozess der Bildung politischer Parteien in Schleswig-Holstein nach dem Zweiten Weltkrieg in keiner Phase lenkend eingegriffen, mit einer einzigen Ausnahme. Den Heimatvertriebenen und Flüchtlingen, die bald 45 Prozent der Einwohner des Landes stellten, war es strikt verboten, eine eigene Partei zu gründen, weil man Angst davor hatte, dass sie die Ostgebiete zurückhaben wollten.

## 2. Die SPD als Regierungspartei

Am 26. Februar 1946 fand im Kieler Stadttheater, dem heutigen Schauspielhaus, die konstituierende Sitzung des Provinziallandtages statt. Er war nicht durch einen Wahlakt entstanden. Vielmehr hatte die Militärregierung 27 SPD-, 21 CDU-, 7 KPD-, 2 FDP-Mitglieder und zahlreiche Parteilose ernannt und entsandt. Oben auf der Bühne hatten die Befehlshaber aller Truppenteile und ein einziger Deutscher Platz genommen: Theodor Steltzer. Der von ihm gebildeten ersten Landesregierung aus CDU und SPD gehörten auch Vertreter der KPD an. Die erste reguläre Sitzung des Landtages vom 12. Juni 1946 wurde mangels geeigneter Räumlichkeiten in den Festsaal der Pädagogischen Hochschule gelegt, wobei die Briten klipp und klar demonstrierten, dass von einem „Land" Schleswig-Holstein noch so lange keine Rede sein könne, wie der Staat Preußen existierte. Immerhin erhielten die preußischen Provinzen am 23. August „vorläufig die staatsrechtliche Stellung von Ländern" zugesprochen, woraus durch das Gesetz Nummer 46 des Alliierten Kontrollrats vom 25. Februar 1947 – die Auflösung Preußens – ein endgültiger Rechtsstatus wurde.

Inzwischen hatten im Herbst 1946, wenn auch nur auf Kreis- und Gemeindeebene, die ersten Wahlen stattgefunden. Doch auch jetzt ließen es sich die Briten nicht nehmen, die Mitglieder des 2. Landtages (2. Dezember 1946 bis 19. April 1947) weitestgehend selbst zu bestimmen, allerdings mit Blick auf die Wahlergebnisse. 24 SPD-Abgeordnete standen 23 CDU-Vertretern gegenüber. Das Rennen war offen.

Die ersten freien Landtagswahlen in Schleswig-Holstein wurden am 20. April 1947 durchgeführt. Sie brachten einen erdrutschartigen Sieg für die SPD, die 43,8 Prozent der Stimmen und 43 Mandate erhielt. Die CDU kam auf 34,1 Prozent und 21 Mandate. Theodor Steltzer trat zurück und der *Regional Commissioner* Champion de Crespigny ernannte wie ein englischer Monarch den Sozialdemokraten Hermann Lüdemann zum neuen Ministerpräsidenten, ein Titel, den auch Steltzer noch für kurze Zeit hatte führen dürfen. Da im

Landtag insgesamt aber 70 Abgeordnetensessel zu vergeben waren, fehlten noch sechs. Sie gingen an Vertreter der dänischen Minderheit, deren Rolle in Politik, Wirtschaft, Bildung und Kultur Schleswig-Holsteins bis heute sichtbare und markante Spuren hinterlassen hat.

Während der „Schleswigsche Verein" im Mai 1945 nur knapp 3 000 Mitglieder hatte, schwoll diese Zahl für seinen Nachfolger, den „Südschleswigschen Verein", bis Oktober 1948 auf 75 500. Er verstand sich als die Organisation der dänischen Minderheit und erreichte bei den Landtagswahlen vom April 1947 9,3 Prozent. Als eigentliche politische Vertretung der Dänen südlich der Grenze fungiert seit dem 25. Juni 1948 der „Südschleswigsche Wählerverband" (SSW). „Er umwarb die Bewohner Südschleswigs mit dem Argument, als einzige Organisation die schleswigschen Interessen gegenüber den Fremden aus dem Osten zu vertreten..., Schleswig verwaltungsmäßig von Holstein zu trennen und die Masse der Zugewanderten wieder zu entfernen."[2]

Das, was inzwischen als „Grenzkampf" in die Geschichtsbücher eingegangen ist, resultierte im Kern aus der Tatsache, dass die deutsche Minderheit nördlich der Grenze schon 1943 und nach dem Kriegsende erneut ihre unbedingte Loyalität zum dänischen Staat und Königshaus bekundete, während die dänische Minderheit südlich der Grenze letztlich die Eingliederung des Landesteils Schleswig in den dänischen Staat forderte. Die britische Regierung sah hierin eine unzulässige Einmischung in die Angelegenheiten ihrer Besatzungszone. Ihr Unterhändler Lord Henderson wies das dänische Ansinnen zurück, tolerierte aber das Vorgehen des SSW, der in seinem Parteiprogramm die Schaffung eines eigenen Landes Südschleswig fixiert hatte.

Henderson war es auch, der den Weg zu einer eigenen Charta der Minderheiten zeigte, in der das nationale Bekenntnis und die Pflege der eigenen Sprache und Kultur frei sei und keinerlei Zwängen unterworfen werden sollte. So kam es. Am 26. September 1949 verabschiedete der Schleswig-Holsteinische Landtag einmütig (bei zwei Enthaltungen) die „Kieler Erklärung", nach der das Bekenntnis zum dänischen Volkstum nicht von Amts wegen bestritten oder nachgeprüft werden dürfe. Kurz darauf erhielt diese Erklärung in Artikel 5 der Landessatzung sogar Verfassungsrang.

[2] *Carstens, a.a.O., S. 339*



Indes gab es in der ausschließlich aus sozialdemokratischen Ministern zusammengesetzten Regierung Lüdemann noch weit mehr und weit größere Probleme als den Umgang mit der dänischen Minderheit. Täglich strömten immer neue Flüchtlingskarawanen ins Land, die Not in den Nissenhütten war schlichtweg mit den Händen zu greifen und eine radikale Explosion schien nur eine Frage der Zeit. Es war so abwegig nicht, dass Lüdemann Schleswig-Holstein mit seiner im Ländervergleich geringsten Steuerleistung pro Kopf für nicht überlebensfähig hielt und nach neuen, größeren Einheiten suchte. Was er entwickelte, war eine frühe, als „Unterelbe" bezeichnete Nordstaatsvision, ein Bundesland, das Schleswig-Holstein, Hamburg und die niedersächsischen Kreise von Cuxhaven bis Lüchow-Dannenberg umfassen sollte. Jedoch der Hamburger Max Brauer und der Hannoveraner Hinrich Kopf zeigten ihm die kalte Schulter. Lediglich der SSW offenbarte unverhohlene Sympathien für das neue Gebilde, weil es klar war, dass man ein eigenes Land „Südschleswig" aus ihm weit leichter würde herauslösen können als aus Schleswig-Holstein. Aber so weit kam es nicht. Lüdemann selbst trat im April 1949 resigniert zurück und machte Platz für seinen Wirtschaftsminister Bruno Diekmann, den ersten vom Landtag gewählten Ministerpräsidenten der Nachkriegsgeschichte. Das zentrale Vermächtnis der kurzen Amtszeit Diekmanns besteht in der Verabschiedung der Landessatzung vom 13. Dezember 1949, für die das Grundgesetz als Vorbild diente. Dass die Meerumschlungenen, nachdem die Briten ihren Segen gegeben hatten, am 12. Januar 1950 offizieller Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland wurden, sollte sich für ihre Fortexistenz im Rahmen eines eigenen Bundeslandes als entscheidend erweisen.

## 3. Der „kühle Klare aus dem Norden" dominiert

Durch das Inkrafttreten des Besatzungsstatuts wurden die konkreten Besatzungsrechte erheblich eingeschränkt, und die Heimatvertriebenen konnten darangehen, eine eigene Partei zu gründen. Ursprünglich sollte ihre Vertretung schlicht und einfach „Flüchtlingspartei" heißen, doch nach langen Diskussionen einigte man sich am 8. Januar 1950 schließlich auf den Namen „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten" (BHE), dem am 14. November 1952 der Vorsatz „Gesamtdeutscher Block" (GB) hinzugefügt wurde. Es war so, als ob die Scharen von Ostpreußen, Schlesier, Pommern und Sudetendeutschen nur auf diese Gründung gewartet hatten, denn der Anfangserfolg des GB/BHE, der 1961 mit der Deutschen Partei (DP) fusionierte, war enorm. Bis 1962, als er unter die Fünf-Prozent-Hürde sackte, war

er in sechs Landtagen und fünf Landesregierungen in Schleswig-Holstein vertreten, so 1958 mit 6,9 Prozent und 1954 mit 14,0 Prozent der Wählerstimmen.

Seinen alles überragenden Erfolg erzielte der BHE jedoch in den Landtagswahlen von 1950, in denen er mit 23,4 Prozent auf Anhieb zur zweitstärksten Partei wurde. Manche mochten ihren geheimen Wunschtraum eines Deutschlands in den Grenzen von 1937 nun langfristig in einer eigenen Partei abgesichert sehen, doch die tatsächliche Entwicklung verlief anders. Je mehr die Vertriebenen am Wirtschaftswunder partizipierten – zu dem sie selbst einen erheblichen Beitrag leisteten – umso weniger empfanden sie sich als Vertriebene. Die „Notstandspartei BHE" (Jürgen Habermas) verlor ihren Notstandscharakter und damit schließlich auch ihre Daseinsberechtigung.

Mit der Landtagswahl von 1950 allerdings verhalf sie der CDU, die hier mit 19,8 Prozent ihr schlechtestes Ergebnis erzielte, zu einer Herrschaft, die 38 Jahre währen sollte. Den Anfang machte das Übergangskabinett des Ministerpräsidenten Walter Bartram (5.9.1950 bis 25.6.1951), in dessen kurzer Amtszeit erstmals das Problem des Wiedereintretens ehemaliger Nationalsozialisten in hohe Regierungsfunktionen bis hinauf zum Ministerrang virulent wurde. Bei Bartram wurden diese praktisch toleriert, wenn nicht gedeckt, während erst unter seinen Nachfolgern Friedrich-Wilhelm Lübke (25.6.1951 bis 11.10.1954) und, mehr noch, unter Kai-Uwe von Hassel (11.10.1954 bis 7.1.1963) in dieser Hinsicht konsequente Aufräumarbeiten in Gang gesetzt wurden. Die Diskussion flammte jedoch erneut in aller Schärfe auf, als mit Helmut Lemke (7.1.1963 bis 24.5.1971) ein ehemaliges Mitglied der NSDAP Ministerpräsident wurde und just in diesem Zeitraum (1967 bis 1971) die NPD mit 5,8 Prozent und vier Abgeordneten in den Landtag einzog. Für die 68er galt Schleswig-Holstein sowieso längst als „Schlaraffenland der braunen Pest". Ohne die Pionierarbeit eines von Hassel zu schmälern, bedeutete für viele deshalb erst der Regierungsantritt der „alle überragenden Persönlichkeit von Gerhard Stoltenberg"[3] (24.5.1971) den eigentlichen Schritt nach vorn. Der „kühle Klare aus dem Norden" fuhr erstmals Ergebnisse über 50 Prozent ein (1971, 1975) und stand dreimal einer Alleinregierung gegen jeweils drei

[3] *Ulrich Lange, Verwaltung und Politik, in: ders. (Hrsg.), Geschichte Schleswig-Holsteins – Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2. überarb. u. erw. Auflage, Neumünster 2003, S. 744*



Oppositionsparteien vor. Den erst 38-jährigen Uwe Barschel soll er am 14. Oktober 1982, nachdem er zum Bundesfinanzminister im 1. Kabinett Kohl berufen worden war, nur mit äußerstem Bauchgrimmen zu seinem Nachfolger ernannt haben.

Die SPD blieb, obwohl in der Opposition, auch in den Landtagswahlen von 1954 noch stärkste Partei. Die ausgleichende, integrierende Art ihres Landesvorsitzenden Walter Damm (seit 1954) trug hier ihre Früchte. Doch dann kam eine der profiliertesten, aber auch polarisierendsten Persönlichkeiten der deutschen Nachkriegsdemokratie. Joachim Steffen, genannt der „rote Jochen", wurde 1965 Landesvorsitzender und 1966 Oppositionsführer. Schon von Hassel hatte jedes Mal den Plenarsaal verlassen, wenn der Abgeordnete Steffen ans Rednerpult ging. Der „rote Jochen" war nicht nur ein origineller Vordenker seiner Partei, sondern auch selbst ein Original. Mit seiner legendären Gesellschaftssatire von „Kuddl Schnööf" gewann er den Deutschen Kleinkunstpreis. Unter Steffen und mithin der SPD Schleswig-Holsteins wurden erstmals eine neue Ostpolitik, der Ausstieg aus der Kernenergie und die Frauenquote in der Gesamtpartei verlangt. Aber im agrarisch strukturierten Flächenland zwischen den Meeren verfing dieser Kurs nicht. Die SPD stagnierte von 1962 bis 1975 bei vierzig Prozent, weit hinter der CDU. Am 3. Mai 1973 legte Steffen den Fraktionsvorsitz nieder und empfahl den erst 32-jährigen Klaus Matthiesen zu seinem Nachfolger. Diesem fehlten bei der Landtagswahl von 1979 ganze 690 Stimmen, um Stoltenberg zu stellen, aber der Wechsel gelang nicht. Entnervt ließ Matthiesen sich 1983 von Johannes Rau als Landwirtschaftsminister nach Nordrhein-Westfalen berufen und machte Platz für den charismatischen Björn Engholm.

Die FDP musste früh die Erfahrung machen, dass Schleswig-Holstein kein liberales Stammland ist. 1947 kam sie trotz errungener fünf Prozent nicht in den Landtag, weil ihr ein (nach dem damaligen Wahlrecht erforderliches) Direktmandat fehlte, 1971, 1983 und 1988 verpasste sie den Einzug ins Haus an der Förde. Nachdem sie von 1950 bis 1971 mit der CDU koaliert hatte, gewann sie durch den am 11. Januar 1970 zum Landesvorsitzenden gewählten Uwe Ronneburger, einem persönlichen Freund Helmut Schmidts, ein deutlich linksliberales Profil. Ronneburger, der auch nach der Bonner Wende von 1982 an der Koalitionsaussage zugunsten der SPD festhielt, führte die Partei in den Landtagswahlen des Folgejahres in das historische Tief von 2,2 Prozent und spaltete sie faktisch. Stück für Stück, beharrlich und mit überzeugender Sacharbeit hat sie sich, seit 1992 wieder im Landtag, aus diesem Tal herausgearbeitet und ist

zur drittstärksten politischen Kraft im Lande geworden, wofür vor allem zwei Namen stehen, derjenige von Ekkehard Klug (nomen est omen), dem heute bis in weite Teile der GEW hinein zugetraut wird, die verfahrene Schulpolitik in Schleswig-Holstein zu korrigieren, und derjenige von Wolfgang Kubicki.

Der ursprünglich starke Zulauf zum SSW ebbte ab, je mehr „alle materiellen Gesichtspunkte in Fortfall gerieten, die der dänischen Bewegung nach 1945 im südlichen Schleswig einen unnatürlichen Auftrieb gegeben hatten."[4] Die Lebensverhältnisse nördlich und südlich der Grenze glichen sich an. 1954 sackte der SSW auf 3,5 Prozent ab und die Minderheit stand ohne parlamentarische Vertretung da. Hier nun kam ihr die große Weltpolitik zu Hilfe: Adenauer strebte in die Nato, wofür er die Zustimmung des Nato-Mitglieds Dänemark benötigte, und übte auf höchster Ebene den erforderlichen Druck aus, dass der SSW in den Bonn-Kopenhagener Erklärungen 1955 von der Fünf-Prozent-Hürde befreit wurde. Auch jetzt noch setzte sich der Prozess des Abschmelzens im Wählerzuspruch bis auf 1,3 Prozent bei der Landtagswahl 1983 fort, als die Partei nur mit Müh und Not das für ein Mandat erforderliche Elektorat zusammenbekam. Immerhin ist sie seit 1958 ununterbrochen im Landtag vertreten, von 1962 bis 1992 mit jeweils einem Abgeordneten. Als am 10. Juni 1996 vom südlichen Eckturm des Landeshauses der Danebrog wehte, wurde mit Karl Otto Meyer der wohl markanteste SSW-Politiker überhaupt verabschiedet. 25 Jahre hatte er die „Ein-Mann-Fraktion" in Kiel verkörpert und immer betont, dass er mit seiner Stimme nie zum Königsmacher an der Förde werden wolle. 1987 wäre es fast soweit gewesen.

Schleswig-Holstein kann als nicht unwichtiges Moment der Nachkriegsgeschichte auf das Verdienst verweisen, das Geburtsland der Grünen zu sein, und auch der Geburtsort ist topographisch genau zu lokalisieren. Er heißt Brokdorf. Die Planungen für das umstrittene Kernkraftwerk gehen bis auf das Jahr 1973 zurück. Unmittelbar nachdem Stoltenberg am 25. Oktober 1976 die erste Teilerrichtungsgenehmigung gegeben hatte, wurde das Gelände eingezäunt. Schon fünf Tage später kam es vor Ort zu den ersten Protesten. Am 13. November demonstrierten 30 000 Menschen in Brokdorf, unter ihnen etliche tausend Mitglieder gewaltbereiter kommunistischer Gruppen, die bürgerkriegsähnliche

[4] *Kurt Jürgensen, Der Grenzkampf und seine Überwindung, in: Ulrich Lange (Hrsg.), Geschichte Schleswig-Holsteins, a.a.O., S. 656*



Zustände provozierten. Unter diesem Eindruck fand zehn Tage danach in Kiel die entscheidende Landtagsdebatte statt, in der die SPD im Einklang mit Teilen der SPD-Bundestagsfraktion den sofortigen Baustopp forderte, konkret: Stoltenberg und Schmidt standen gegen Matthiesen, der besonnene Ronneburger forderte ein Moratorium. Das KKW Brokdorf wurde gebaut und ging 1986, sechs Jahre später als geplant, ans Netz, nach weiteren schweren Auseinandersetzungen in dem kleinen Ort an der Unterelbe. Als direktes Ergebnis dieses Eskalationsprozesses ist die Partei der Grünen entstanden.

Bereits im Dezember 1977 bildete sich im Kreis Steinburg, in dem Brokdorf liegt, die „Grüne Liste unabhängiger Wähler", der kurz darauf die „Grüne Liste Nordfriesland" folgte. Beide Gruppierungen zogen bei den Kommunalwahlen 1978 mit 6,6 beziehungsweise 6 Prozent in ihre Kreistage ein. Im Mai 1978 folgte in Rendsburg die Gründung der „Grünen Liste Schleswig-Holstein" (GLSH), zunächst ausdrücklich nicht als Landespartei, sondern als Verband selbstständiger Wählergemeinschaften einzelner Kreise. Von da an wurde ein Problem deutlich, das die Grünen im Norden über ein Jahrzehnt begleiten sollte, das des Führungspersonals.

In der eigentlich kalamitären Zuspitzung offenbarte sich diese Problematik zur Landtagswahl 1987, zu der die Grünen, seit 1980 als Landesverband konstituiert, mit der Spitzenkandidatin Christa Limmer antraten. Abgesehen von einem platten, Männer verhöhnenden Feminismus hatte sie kaum etwas zu bieten, und die Quittung der Wähler/innen bestand in kläglichen 3,9 Prozent, während die Grünen bundesweit bereits in neun von elf Länderparlamenten saßen! Doch man und frau lernten schnell. In die Landtagswahl von 1992 ging es mit der allseitig kompetenten Irene Fröhlich, die parlamentarische Hürde wurde allerdings um ganze 382 Stimmen verpasst, bei erreichten 4,97 Prozent. Klugerweise hielt Bündnis 90/Die Grünen, wie sich die Partei seit der Fusion mit der Bürgerrechtsbewegung der ehemaligen DDR 1993 nennt, an Irene Fröhlich fest und zog 1996, im sechsten Anlauf, mit 8,1 Prozent in den Landtag ein – um gleich danach auf der Regierungsbank Platz zu nehmen. Bündnis 90/Die Grünen hat sich mit Persönlichkeiten wie Monika Heinold und Karl-Martin Hentschel längst zur fest etablierten Partei in Schleswig-Holstein entwickelt und kann mit dem Landesvorsitzenden Robert Habeck (bis zum 8. November 2009, seitdem Marlene Göhr und Eka von Kalben) auf einen erfolgreichen Sachbuchautor verweisen, der ernst zu nehmende Konzepte zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau unterbreitet hat.

## 4. Waterkantgate, Schublade, die erste deutsche Ministerpräsidentin und der SSW

Stoltenbergs Weggang nach Bonn schien in der Landes-CDU, wie ursprünglich befürchtet, keine großen Lücken zu hinterlassen. Uwe Barschel, der neue Mann, legte sich mächtig ins Zeug. Bald pfiffen es die Kieler Spatzen von den Kieler Dächern, dass er im Haus an der Förde nicht die letzte Station seines politischen Werdegangs sah. Ein Ergebnis nach Maß bei der Landtagswahl 1987 sollte ihn für höhere Weihen empfehlen. Eigens für den Wahlkampf wurde – mit Sitz in der Staatskanzlei – aus dem Hamburger Springer-Konzern ein „Medienberater" namens Rainer Pfeiffer engagiert, der sofort damit begann, widerliche Schmutzkampagnen gegen den Oppositionskandidaten Björn Engholm anzuzetteln. Obwohl es auch nach der Arbeit von zwei späteren Untersuchungsausschüssen „zwar Hinweise, aber keine gerichtsverwertbaren Beweise dafür gab, dass Barschel Auftraggeber oder Mitwisser der Machenschaften Pfeiffers war, trug er die politische Verantwortung allemal. Er trat zurück, verließ fast fluchtartig das Land und wurde am 11. Oktober 1987, unmittelbar bevor er zur Aussage vor den ersten Untersuchungsausschuss zitiert war, leblos in der Badewanne eines Genfer Hotels aufgefunden. Die Barschel-Pfeiffer-Affäre war einer der größten Politikskandale der Nachkriegsrepublik. Engholm ging aus ihr als Unschuldiger und moralische Lichtgestalt hervor, was er schon zu dem Zeitpunkt nicht mehr war.

Die Landtagswahl vom 13. September 1987 hatte eine Pattsituation zwischen CDU und FDP einerseits sowie SPD und SSW andererseits gebracht, weil Karl Otto Meyer sich weigerte, zum Zünglein an der Waage zu werden. In den für den 8. Mai 1988 anberaumten Neuwahlen errang die Landes-SPD mit 54,8 Prozent den (mit Abstand) größten Erfolg ihrer Geschichte und verteidigte auch vier Jahre später die alleinige Mehrheit der Mandate. Auf einer Woge der Bewunderung und des Vertrauens wurde Engholm zunächst in das Amt des Ministerpräsidenten, dann aber auch des SPD-Bundesvorsitzenden und Kanzlerkandidaten für die 1994 anstehende Wahl getragen. In allen Umfragewerten lag er bereits weit vor Kohl. Die unter seiner Federführung entstandene, am 1. August 1990 an die Stelle der alten Landessatzung getretene schleswig-holsteinische Verfassung begrenzt die Macht des Ministerpräsidenten, gibt dem Oppositionsführer den Verfassungsrang und dem Landtag das Selbstauflösungsrecht, stärkt die Formen direkter demokratischer Willensbildung und erklärt die Gleichstellung von Frau und Mann wie auch den „Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens" zu Staatszielen. Allein mit diesem



Dokument, das fortan zum Vorbild für den Verfassungsgebungsprozess in den neuen Bundesländern wurde, stieg Engholms Renommee ins kaum noch Messbare, doch dann holten die langen Schatten der Barschel-Pfeiffer-Affäre auch ihn ein.

Engholm hatte stets behauptet, von den Aktivitäten Pfeiffers erst unmittelbar vor der Wahl 1987 durch die Vorabmeldung des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel" in Kenntnis gesetzt worden zu sein. Das war gelogen. Vielmehr bestätigte Barschels „Medienberater", dass er bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Jahres 1987 Kontakt mit der SPD aufgenommen habe. Engholm hatte die Rolle des Opfers also (brillant) gespielt und erheblichen wahltaktischen Vorteil daraus gezogen. Das Fass zum Überlaufen brachte die Nachricht, dass Sozialminister Günther Jansen daheim in seiner Schreibtischschublade nach und nach 40 000 DM gesammelt hatte, die Pfeiffer wie im Spielfilm, auf dem Parkplatz einer Autobahnraststätte, übergeben worden waren. Jansen bestätigte alles dies vor dem sogenannten Schubladenausschuss, und Engholm trat am 3. Mai 1993 von allen seinen Ämtern zurück. Noch am selben Tag wurde Heide Simonis als erste Frau in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zur Ministerpräsidentin eines Bundeslandes gewählt.

Heide Simonis, die es sich stets verbat, ihr Frausein für ihren Erfolg verantwortlich zu machen, sondern selbstbewusst auf ihre Kompetenz verwies, bekam die Herrenriegen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung schnell in den Griff. Gleich, ob es um den ländlichen Strukturwandel und das Höfesterben, das Schrumpfen der Werften und der Schiffbauindustrie oder den dramatischen Abbau von Bundeswehrstandorten geht. Egal, ob der gleichzeitige Ausbau Schleswig-Holsteins zum „Fährhaus des Nordens" durch die Eröffnung zahlreicher neuer Linien der nunmehr an allen Küsten offenen Ostsee, die Problematik der „weißen Industrie" von Westerland bis nach Travemünde und ihr Absinken zum Tagestourismus Thema war, die Neustrukturierung der Energieversorgung und der Aufwind der Windkraft, die inzwischen ein Drittel des Strombedarfs im Lande deckt, oder es aber um die global, nicht nur auf der Halbinsel zwischen den Meeren rapide wirksame Umschichtung in der gesamten Wirtschaft zum tertiären Sektor, zu den Dienstleistungen unterschiedlichster telekommunikativer, elektronischer oder virtueller Natur ging – sie erkannte die Zeichen der Zeit und handelte schnell. Es sei dabei nicht verschwiegen, dass etliche Weichenstellungen bereits lange vor ihrer Zeit vorgenommen wurden und bis in die Ära Stoltenberg zurückreichen. Beiden war klar, dass man ein Land, in dem die

Land- und Forstwirtschaft noch ganze 1,4 Prozent zur Bruttowertschöpfung beitragen, die öffentlichen und die privaten Dienstleister hingegen 25,3 Prozent, die Unternehmensdienstleister 29,7 Prozent, Handel, Gastgewerbe und Verkehr 21,1 Prozent sowie das produzierende und das Baugewerbe 22,1 Prozent, beim besten Willen nicht mehr als agrarisch dominiert bezeichnen kann.[5] Heide Simonis wollte den hier erforderlichen gigantischen Strukturwandel nicht mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen angehen, wie sie es bei ihrer Machtübernahme 1993 ausdrücklich betonte. Sie hat diese „Kröte", um ein von ihr selbst geprägtes Wort zu verwenden, dann aber zweimal, nach den gewonnenen Landtagswahlen 1996 und 2000, geschluckt.

Die CDU machte seit der Kieler Affäre einen schmerzlichen, fast zwanzig Jahre währenden, von immer neuen Rückschlägen gekennzeichneten Selbstfindungsprozess durch. Der „Stoltenberg-Wahlverein" war die neue Rolle nicht gewohnt. Die neuen Fraktions- und Landesvorsitzenden gaben sich die Klinke teilweise im Jahrestakt in die Hand, und die Wahlergebnisse stagnierten zwischen 33,3 Prozent (1988) und 35,2 Prozent (2000). Wolfgang Kubicki, der Fraktionschef der ungleich kleineren FDP, wurde in der Presse mehrfach als der eigentliche Oppositionsführer tituliert. Noch 2000 machte ausgerechnet Helmut Kohl seinem eigenen Verteidigungsexperten Volker Rühe den sicher geglaubten und wohl auch sicheren Wahlerfolg an der Förde durch seine Parteispendenaffäre zunichte. Rot-Grün hatte noch einmal fünf Jahre, doch dann sollte alles anders werden.

Der Wahlgang des Jahres 2005 startete von Anfang an mit harten Bandagen. Die CDU hatte am 1. Juni 2002 den Bundestagsabgeordneten Peter Harry Carstensen zu ihrem Landesvorsitzenden gewählt und kürte ihn zum Spitzenkandidaten. Die SPD führte den Wahlkampf in totaler, fast ärmlicher personaler Zuspitzung mit einer Message, einem Wort und einem Namen: Auf den landauf, landab von List bis Lauenburg geklebten Plakaten stand nicht mehr und nicht weniger als „Heide". Wenn Heide Simonis ihren Herausforderer überhaupt einmal erwähnte, nannte sie ihn hochmütig und herablassend den „fischereipolitischen Sprecher der CDU". Doch der stoische Nordfriese Carstensen ließ sich nicht provozieren, auch nicht durch „wissenschaftliche" Umfrageergebnisse, in denen die SPD step by step an der CDU vorbeigefragt worden war.

*[5] Zahlen vom 31.12.2007*



Am Abend des 20. Februar 2005 wurde es wieder einmal knapp. Die CDU erzielte 40,2, die SPD 38,7, Bündnis 90/Die Grünen 6,2, der SSW 3,6 und die FDP 6,6 Prozent. 745 Stimmen fehlten ihr zum Erreichen des fünften und für einen Wechsel entscheidenden Mandats. So aber ergab sich eine in mehrfacher Hinsicht vertrackte Pattsituation. Da CDU und FDP zusammen 34 Mandate und die SPD zusammen mit Bündnis 90/Die Grünen 33 Mandate erhielten, begann noch am Wahlabend das Gerangel um die beiden Sitze des SSW, denn zur Wahl eines/einer neuen Ministerpräsidenten/Ministerpräsidentin waren 35 Stimmen erforderlich. Erst wenige Tage zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht die Befreiung des SSW von der Fünf-Prozent-Klausel bestätigt, die ihm vom Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein bestritten worden war, nachdem er seit 2001 das Recht erhalten hatte, auch im Landesteil Holstein mit der Zweitstimme gewählt zu werden. Der SSW entscheidet sich für die Tolerierung der „Drei-Mädele-Koalition" aus Heide Simonis, Anne Lütkes (Fraktionschefin der Grünen) und Anke Spoorendonk, die 1996 das Erbe von Karl Otto Meyer übernommen hatte.

Die Emotionen schlagen hoch. Schon am 23. Februar 2005 verfasst der CDU-Bundestagsabgeordnete Wolfgang Börnsen, Mitglied des Beratenden Ausschusses für Fragen der dänischen Minderheit beim Bundesministerium des Innern, unter der Headline „Neutralität ja, Duldung nein" einen so genannten Berliner Appell, in dem er von „enormem Druck-, im Extremfall sogar (von) Erpressungspotenzial" spricht, das „der politischen Radikalisierung Vorschub leistet".[6] „Erstmalig seit 1955" verlasse der SSW damit den Weg, der in den Bonn-Kopenhagener-Erklärungen vorgegeben worden sei. Eine Art von neuem Grenzkampf liegt in der Luft. Die SSW-Geschäftsstelle in Flensburg wird mit Anrufen, Faxen und Mails überschüttet, von der Tolerierung abzulassen, Delegiertensitzungen der Partei finden unter Polizeischutz statt und Anke Spoorendonk erhält eine Morddrohung. Herbeigerufen von der Bürgerinitiative „Große Koalition – jetzt" skandieren am 5. März über 2000 Menschen auf dem Kieler Rathausplatz „Heide, mach den Sessel frei!".

*[6] Wolfgang Börnsen, Berliner Appell, Berlin 2005, S. 41 (Dokument im Besitz des Verfassers, K.K.)*

*[7] „Der Spiegel", Nummer 12/2005, S. 39*

## 5. Die Vierfach-Enthaltung und der Aufstieg des Nordfriesen

Als die konstituierende Sitzung der 16. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages eröffnet wird, herrscht im Saal eine gereizte Stimmung. Man schreibt den 17. März 2005. Simonis und Carstensen kandidieren gegeneinander um das höchste Regierungsamt im Lande. Mit sich steigerndem und zuletzt lähmendem Entsetzen muss die SPD gewärtigen, dass der Amtsinhaberin in drei Wahlgängen eine Stimme fehlt. Auf ihren Antrag hin wird die Sitzung unterbrochen. Die Sozialdemokraten ziehen sich zu einer geheimen Probeabstimmung in ihre Fraktionsräume zurück. Claus Möller, der SPD-Landesvorsitzende, spricht mit ruhiger Stimme: „Wer immer Du bist, hab' so viel Größe und stimm' jetzt so ab wie nachher."[7] Mit anderen Worten: Auch in der eigenen Partei geht man schon jetzt davon aus, dass es sich bei dem Stimmenthalter um einen eigenen Genossen handelt, und nicht um einen Abgeordneten der Grünen oder des SSW. Ob Möller in dieser Pause mit dem SPD-Bundesvorsitzenden Müntefering telefoniert hat, ist nicht belegt, aber mehr als wahrscheinlich. Demnach kam das grüne Licht für den fatalen vierten Wahlgang von der Spree, weil nach einem Aus von Rot-Grün in Kiel auch dasjenige in Düsseldorf, eine erdrückende Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und Neuwahlen mitsamt einer Bundeskanzlerin Angela Merkel drohten. Und außerdem sprachen alle guten Gründe für ein Weitermachen an der Förde, denn in der Probeabstimmung hatten alle SPD-Abgeordneten uni sono für Heide Simonis votiert.

Der sich anschließende vierte Wahlgang mit seinem erneuten Patt wird zur schweren Demütigung. Der Landtag vertagt sich ohne Ergebnis, Heide Simonis stellt ihr Amt zur Verfügung, sie erwägt für einen Moment den Austritt aus der SPD, und die Suche nach dem „Verräter" beginnt. In ihrer persönlichen Erklärung schreibt Heide Simonis: „Gegen einen hinterhältigen Dolchstoß gibt es keine Abwehrmöglichkeiten", und im Rahmen dieser Persönlichkeitseinschätzung bewegen sich auch alle weiteren Titulierungen für den Abweichler. „Heckenschütze", „Charakterschwein" und „Psychopath" sind hier die gängigsten. Dass er nicht aus verletzter Eitelkeit, Hass oder Rache, sondern aus einem wie auch immer motivierten Verantwortungsgefühl gehandelt haben kann, muss sich die Politikerkaste von der Basis, vom Volk sagen lassen. In endlosen Leserbriefsparten der regionalen und überregionalen Zeitungen ist immer wieder vom „legitimen Recht" die Rede, „eine handlungsunfähige Koalition nicht mittragen zu wollen" und in dieser Entscheidung gemäß Artikel 11 der Landesverfassung nur dem eigenen Gewissen unterworfen zu sein. Die Enthaltung sei deshalb „der Aufstand eines Anständigen und der einzig richtige und faire Weg"[8] gewesen, das knappe Wahlergebnis in Regierungsfähigkeit jenseits einer „Wackelkoalition" umzusetzen. Sogar für die Geheimhaltung und das Täuschungsmanöver in der Probeabstimmung regt sich Verständnis, denn was hätte dem Mann (oder der Frau) geblüht, wenn er beziehungsweise sie sich geoutet hätte! So aber bleibt die Person im Dunkeln der Geschichte abgetaucht und wird wie *Deep Throat*, die Schlüsselfigur der Watergate-Affäre, möglicherweise erst im Alter von 93 Jahren ans Licht der Öffentlichkeit treten – oder nie.

Nach dem dritten Wahlgang, als noch Einiges zu retten gewesen wäre, sandte Carstensen seinen Emissär Heinz Maurus, den späteren Chef der Staatskanzlei, hinüber zur SPD, um ihr eine Große Koalition anzubieten, doch Maurus wurde abschlägig beschieden. Die mit der Wahl von Peter Harry Carstensen zum Ministerpräsidenten am 27. April 2005 gebildete Koalition aus CDU und SPD war deshalb weder eine Liebesheirat noch eine Vernunftehe, sondern eine politische Zweckgemeinschaft mangels anderer Alternativen. Doch der Neue gewann schnell landesväterliches Image. Im Gegensatz zu seiner Vorgängerin, die zuletzt oft herrisch und hochfahrend auftrat, insbesondere gegenüber der eigenen Partei und Fraktion, pflegte er ein geradezu kumpeliges Miteinander, nicht nur in den eigenen Reihen. Der Mann strahlte, wo immer man ihn sah, über das ganze Gesicht, ein Ministerpräsident zum Anfassen. Ralf Stegner, Simonis' einstiger Kronprinz, amtierender Innenminister und neuer starker Mann der SPD, wirkte demgegenüber sauertöpfisch. Überhaupt passten die beiden, der Linksintellektuelle und der Bodenständige, von Anfang an nicht zusammen. Ende 2007 ist das Verhältnis so zerrüttet, dass Carstensen die Koalition nur unter der Bedingung fortsetzt, dass Stegner das Kabinett verlässt, was auch geschieht. Als neuer Landesvorsitzender (seit 1.3.2007) und neuer Fraktionschef (seit 15.1.2008) war Stegner jetzt der natürliche Widerpart von Carstensen.

Doch der Dissens resultierte nicht nur aus dem Persönlichen. Gleich, ob es um die Schulpolitik, die Energieversorgung oder die Verwaltungsreform ging, auch in den Sachthemen lag man ständig überquer. Die CDU musste (äußerst widerwillig) die Einführung der Regional- und Gemeinschaftsschule schlucken, die auf die faktische Austrocknung der Realschulen hinauslief, die SPD

[8] *„Kieler Nachrichten" vom 2.4.2005*

wollte die schnellstmögliche Abschaltung aller Atomkraftwerke im Lande, die CDU bestand auf der Ausnutzung der Restlaufzeiten, und eine groß angelegte Kreisgebietsreform scheiterte schon im Frühstadium am Widerstand vor Ort, vor allem in Dithmarschen.

Aber dies alles waren Nebenkriegsschauplätze verglichen mit dem, was ab 2008 nicht nur über Schleswig-Holstein hereinbrach. Die Rede ist von der größten Weltwirtschaft- und Finanzkrise seit 1929, die schließlich mit voller Wucht auch die HSH Nordbank traf, an der die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein zusammen 80 Prozent der Anteile halten. Sie muss, um zu überleben, 2008 mit drei Milliarden Euro Kapital versehen und mit einer Garantiesumme von zehn Milliarden gestützt werden. Ihre Gesamtbilanz von 200 Milliarden Euro halbiert sich innerhalb eines Jahres. Carstensens Kurzzeit-Wirtschaftsminister Werner Marnette (8.7.2008 bis 30.3.2009) hat nach seiner Demission in einem Enthüllungsinterview mit dem Hamburger Nachrichtenmagazin „Der Spiegel" schonungslos die Fehler und Versäumnisse der Kieler Landesregierung in diesem Komplex dargelegt, die den Steuerzahler Milliarden gekostet haben.[9] Als dann auch noch die Zahlung einer Art „Halteprämie" von 2,9 Millionen Euro an den HSH-Chef Dirk Jens Nonnenmacher bekannt wird, sinken Carstensens Popularitätswerte dramatisch ab.

Im Zusammenhang mit dieser Sonderzahlung ist die Große Koalition in Kiel im Mittsommer 2009 auseinandergebrochen. Ob es für das Geld an Nonnenmacher, wie vom Ministerpräsidenten behauptet[10], wirklich das vorherige Einverständnis der SPD-Fraktion gegeben hat, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. in Wahrheit ging es ihm längst um den günstigsten Moment, das Bündnis platzen zu lassen und die Bürger/innen Schleswig-Holsteins zeitgleich mit der für den 27. September anberaumten Bundestagswahl vorzeitig auch einen neuen Landtag wählen zu lassen. Der „Angie-Effekt", und nicht die Dauerkontroversen mit Stegner waren hier ausschlaggebend, denn Bundeskanzlerin Angela Merkel legte schon seit Monaten prächtige Umfragewerte hin.

Das Drehbuch für den konkreten Ablauf fand Carstensen in der Landesverfassung, in deren Artikel 13 es heißt, dass Neuwahlen innerhalb von siebzig

[9] *„Das ist ein Wahnsystem", Interview in: „Der Spiegel", Nummer 15/2009, S. 48–52, hier: S. 49*

[10] *vgl. „Der Spiegel", Nummer 30/2009, S. 23*



Tagen nach einer vorzeitigen Auflösung des Landtages stattfinden müssen. Als die SPD-Abgeordneten ihm die hierfür erforderliche Zustimmung verweigerten, stellte er am 23. Juli, wie schon Helmut Kohl und Gerhard Schröder vor ihm, die Vertrauensfrage, deren negatives Votum vorher abgeklärt worden war, und löste den Landtag auf.

Da die Zeit knapp war, stürzten sich die Parteien schnell in den Wahlkampf, in dem erstmals die Linkspartei den Einzug in das Haus an der Förde anstrebte. Bei der Kommunalwahl 2008 hatte sie mit 6,9 Prozent ein respektables Ergebnis hingelegt. Doch seitdem zeichnete sie sich zumeist durch Personalquerelen aus. Bereits der erste Landesparteitag vom September 2008 wurde angefochten und musste vier Monate später wiederholt werden, und im Lübecker Parteibüro fanden zu Ehren des sowjetischen Diktators Josef Stalin mehrere Jubelfeiern statt. Antje Jansen, die für die Landtagswahl zur Spitzenkandidatin nominiert wurde, war 1996 und 1997 Landesvorstandssprecherin der Grünen. Bereits 24 Stunden vor und 24 Stunden nach der Wahl kam es zu Spaltungsprozessen, nicht zuletzt wegen der unaufgearbeiteten Stalin-Feiern. Im Kieler Stadtparlament bildeten zwei der sechs Ratsmitglieder eine neue Fraktion und in Neumünster verließ die gesamte Ratsfraktion die Partei, um eine neue zu gründen. Ein Betroffener kommentierte seinen Entschluss mit den Worten: „Mich hat hier das eingeholt, weshalb ich 1989 aus der SED ausgetreten bin."[11]

Die Landtagswahlen vom 27. September 2009 brachten eine Verwerfung der politischen Landschaft, wie es sie seit den frühen fünfziger Jahren nicht mehr gegeben hatte. Die CDU sackte auf 31,5 Prozent, ihr schlechtestes Ergebnis seit 1950, und die SPD brach auf 25,4 Prozent ein, nur 1933 hatte sie ein noch schlechteres Ergebnis erzielt. Das Bündnis 90/Die Grünen hingegen konnte seinen Stimmenanteil schlichtweg verdoppeln (12,4 Prozent), und auch der SSW legte auf 4,3 Prozent zu. Mit nunmehr vier Abgeordneten bildet er, parlamentsrechtlich abgesichert, erstmals eine eigene Fraktion. Die Linkspartei erhielt 6 Prozent. Alle und alles in den Schatten stellte aber der Erfolg der FDP. Mit 14,9 Prozent landete sie bei einer in ihrer bisherigen Landesgeschichte nie auch nur annähernd erreichten Größenordnung und ermöglichte Ministerpräsident Carstensen durch die Vervierfachung ihrer Mandate die Regierungsbildung im Rahmen einer schwarz-gelben Koalition.

[11] *vgl. „Kieler Nachrichten" v. 25.9.2009, S. 5*

Nach einer Klage der Grünen- und der SSW-Fraktion ordnete das Landesverfassungsgericht am 30. August 2010 die Novellierung des schleswig-holsteinischen Wahlgesetzes sowie Neuwahlen an, die auf den 6. Mai 2012 festgelegt wurden. Auf der Basis des bisherigen Wahlgesetzes hatte die Landeswahlleiterin nicht alle aus der Wahl vom September 2009 entstandenen Überhangmandate durch Ausgleichsmandate gedeckt.

### Mitgliederstand zum 28.02.2010

| | | | |
|---|---|---|---|
| • CDU | 25 380 | • Bündnis90/Die Grünen | 1 595 |
| • SPD | 19 651 | • SSW | 3 502 |
| • FDP | 2 677 | • Die Linkspartei | 1 200 |

### Literatur


**Klaus Kellmann, Geschichte Schleswig-Holsteins in:**
*Künzel, Werner und Rellecke, Werner (Hrsg.), Geschichte der deutschen Länder – Entwicklungen und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart, 2. überarb. u. erw. Auflage, Münster 2008*

**ders., Schleswig-Holstein in:**
*Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Die deutschen Länder – Geschichte, Politik, Wirtschaft, 3. überarb. u. erw. Auflage, Opladen 2004*

**Ulrich Lange (Hrsg.)**
*Geschichte Schleswig-Holsteins. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2. überarb. u. erw. Auflage, Neumünster 2003 Rüdiger Wenzel, Schleswig-Holstein. Kurze politische Landeskunde, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung, 3. überarb. u. erw. Auflage, Kiel 2006*

**Heinz Josef Varain**
*Parteien und Verbände – Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945 bis 1958, Köln 1964*






## Kommunalpolitik

### 1. Geschichte

„Die op ewich Ungedeelten müssen eines Tages Preußen werden!“ Es war eine Art Wahlspruch, ja fast schon ein Programm, das der frischgebackene preußische Ministerpräsident Otto von Bismarck über seine Amtsführung setzte, wenn er nach Schleswig-Holstein schaute. Die beiden Herzogtümer lebten in nicht eben gerade leicht durchschaubarer Konstruktion und Kombination miteinander. Der dänische König hatte 1460 ihre Untrennbarkeit und Autonomie garantieren müssen und war nur unter diesen Bedingungen zum Landesherrn gewählt worden. Er, bzw. sein Nachfolger, vertrat Holstein ab 1815 beim Deutschen Bund in Frankfurt, dem Schleswig anfänglich nicht angehörte – eine Gemengelage, die seine Begehrlichkeit weckte, das kleinere nördliche Herzogtum ganz mit der dänischen Krone zu verschmelzen. 1863 sollte ein erlassenes Patent in dieser Hinsicht vollendete Tatsachen schaffen. Es war der Anlass, auf den der Eiserne Kanzler sehnlichst gewartet hatte. Der klare Kopenhagener Rechtsbruch legitimierte die bundesweite Mobilmachung und den Einmarsch ins Land der Meerumschlungenen. Am 18. April 1864 wurde das dänische Heer bei den Düppeler Schanzen vernichtend geschlagen. An die Stelle der geplanten und vielfach bereits realisierten Danisierung in Wirtschaft, Regierung, Verwaltung, Kultur und Schule trat eine nicht minder nachhaltige Prussifizierung. Mit dem Weihnachtsfest des Jahres 1866 proklamiert Wilhelm I. „die Vereinigung der Herzogtümer Holstein und Schleswig mit der preußischen Monarchie“ als deren zwölfter (und letzter) Provinz. Eine Verordnung, „die Organisation der Kreis- und Distriktbehörden sowie die Kreisvertretung betreffend“, lässt nicht lange auf sich warten, und als am 14. April 1869 das „Gesetz, betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein“ erlassen worden ist, besitzen die Herzogtümer erstmalig in ihrer Geschichte ein von Hadersleben bis Altona einheitliches Kommunalverfassungsrecht, das sich nunmehr auf 20 Kreise und drei kreisfreie Städte erstreckte.

### 2. Die Herzogtümer als preussische Provinz

Noch im gleichen Jahr wurde die erste gemeinsame Wahl zu den Magistraten und Stadtvertretungen durchgeführt. Man wird sie nicht demokratisch nennen können, da an ihr nur die männlichen Bürger über 21 Jahren teilnehmen durften, die über einen bestimmten Besitz (Zensus) in Form von Vermögen

oder Einkommen verfügten. Von den 22 000 Einwohnern Flensburgs erfüllten lediglich 4,8 Prozent diese Vorgabe. Trotzdem konnte im überregionalen Vergleich zu dem Zeitpunkt nur Frankfurt am Main auf eine vergleichbar entwickelte Gesetzeslage verweisen, da überall sonst noch das Drei-Klassen-Wahlrecht galt. Aber selbst von den wenigen Berechtigten nutzten nur einige ihr Recht. In kaum einer schleswig-holsteinischen Stadt lag die Wahlbeteiligung über 50 Prozent. Aus Heiligenhafen heißt es, dass die „Wahlberechtigten massenweise von den Scheunendielen und dem Pfluge herangeholt" werden mussten, und der Itzehoer Stadtschreiber klagte, „dass sich an dem Wahlactus eine verhältnismäßig geringe Anzahl Bürger beteiligt haben; gar viele haben aus unverzeihlicher Gleichgültigkeit und Bequemlichkeit weder Hand noch Fuß gerührt und sind mit echt türkischem Fatalismus zu Hause geblieben." Die gesonderte Stellung der Stadtbürgermeister wurde zusätzlich dadurch gestärkt, dass sie in einer Einzelwahl direkt bestimmt wurden, eine Regelung, die bis 1928 Gültigkeit besaß und die am 22. Dezember 1995 vom Schleswig-Holsteinischen Landtag erneut eingeführt worden ist – diesmal allerdings mit gleichem, allgemeinem und geheimem Wahlrecht. Nach der Kommunalverfassung von 1869 nannten sich die Oberhäupter der kreisfreien Städte „I. Bürgermeister". Der Titel OB (Oberbürgermeister) konnte nur vom preußischen König persönlich verliehen werden. Von Thaden in Altona, Toosbüy in Flensburg und Mölling in Kiel waren die ersten, denen diese Ehre zuteil wurde.

Ausdehnungen, Aufbau und Grenzziehungen des Landes sahen sich noch bis weit in das 20. Jahrhundert hinein – jedenfalls zum Teil – mit drastischen Veränderungen konfrontiert. Bereits 1876 wurde das bis dahin eigenständige Herzogtum Lauenburg als Landkreis angegliedert. 1890 kam im deutsch-britischen Austausch für das ferne Sansibar die Insel Helgoland hinzu. Der größte Gebietsverlust entstand durch das Abtreten des mehrheitlich dänisch orientierten Nordschleswig. Dies geschah durch die im Versailler Vertrag verfügte Volksabstimmung von 1920, die den Dänen im Grundsatz allerdings schon 1866 zugesichert worden war. Die Nordgrenze verlief jetzt von Sylt bis vor die Tore Flensburgs. Ausgesprochen einschneidend wirkte sich auch das Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 aus, mit dem Wandsbek und Altona der werdenden Millionenstadt zugeschlagen wurden, gleichzeitig aber die Freie und Hansestadt Lübeck ihre Reichsfreiheit verlor, als deutscher Teilstaat zu existieren aufhörte und erst jetzt zusammen mit ihrer „schönsten Tochter" Travemünde schleswig-holsteinisch wurde, genauso wie ein kleines Duodezfürstentum im Oldenburgischen. Erst als ein britischer und ein sowjetischer Besatzungsoffizier im Spätherbst 1945 an der Grenze zu Mecklenburg einige Dörfer ausgetauscht hatten, konnte die geographisch-territoriale Ausgestaltung des Landes auf wohl unabsehbare Zeit als abgeschlossen gelten. Jedwede Form der Selbstverwaltung einschließlich des Provinziallandtages wie auch des Provinzialausschusses war durch die NS-Unrechtsherrschaft schon vor über einem Jahrzehnt zerstört worden.

## 3. Das Bundesland

Am 23. August 1946 entstand durch alliierten Beschluss das „selbstständige Land" Schleswig-Holstein, aus dem nach der Auflösung Preußens und der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland 1949 ein eigenes Bundesland wurde. Allerdings war das Vertrauen der Gründungsmütter und -väter in die Selbstständigkeit ihres von über einer Million Flüchtlingen notdürftig bewohnten, von entsetzlichem Hunger und Elend gekennzeichneten Terrains zwischen den Meeren nicht groß. Mit der am 13. Dezember 1949 verabschiedeten Landessatzung wurde im Gegensatz zum Begriff der „Verfassung" bewusst ein Terminus von juristisch weit geringerer Qualität gewählt und auf ein Dokument mit quasi „endgültigem" Charakter verzichtet, weil eigentlich niemand von der Überlebensfähigkeit des rechtlich neuen und historisch doch so alten Gebildes ausging und es eher früher als später in einer Länderneugliederung aufgehen sah. Die naturräumlichen Gegebenheiten und die gesellschaftliche Situation bestimmten von Anfang an auch die Verwaltungsgesetzgebung.

Wegen der Kleinheit des Landes glaubte man auf Mittelinstanzen wie die ehemaligen preußischen Provinzialverbände verzichten zu können. Schon Ende 1945 löste die britische Militäradministration die Behörde des Regierungspräsidenten auf und gliederte sie dem Amt des Ober-, später des Ministerpräsidenten ein. Die bis dahin staatliche landrätliche Verwaltung wurde auf die Kreiskommunalverwaltung übertragen, die in ihren Sonderaufgaben funktionalen Zuschnitts von Bau-, Kataster-, Finanz- und Schulämtern entlastet wird. Der einstufige Verwaltungsaufbau führte bei den jeweiligen Ministerien in der Landeshauptstadt Kiel aber sehr bald zu einer Überlastung mit unzähligen Routine- und Einzelangelegenheiten, so dass man – einem Gutachten des Bundesrechnungshofs folgend – ab 1954

mit besonderen Verwaltungseinheiten „in“ den Ministerien zu experimentieren begann, den so genannten Landesämtern. Ihr Aufgabenbereich und vor allem ihre Kompetenzzuweisung waren nicht immer durchschaubar, nicht zuletzt auch deshalb, weil neben ausgegliederten, völlig selbstständigen Landesbehörden auch manche Zwischenformen mit unterschiedlicher Lebensdauer geschaffen wurden. So sah sich das 1971 errichtete Landesschulamt schon 1979 wieder ins Kultusministerium reintegriert. Inzwischen war längst klar geworden, dass der Verzicht auf eine untere staatliche Verwaltungseinrichtung auf Kreisebene als das eigentliche administrative Manko galt. Die Reaktion und Antwort bestand in der Wiedereinführung der „allgemeinen unteren Landesbehörden“, vor allen Dingen aber in der großen Gebietsreform von 1970 und 1971, mit der in jeder Hinsicht leistungsfähige Landkreise ins Leben gerufen wurden. Sieht man von der eher marginalen Auflösung des Kreises Bordesholm im Jahre 1932 ab, dann ist dies die erste tatsächliche Kreisreform seit der Bismarckschen Aufgliederung der Herzogtümer 1867/1869. Den Auftakt bildete das „Kunstprodukt“ Stadt Norderstedt – zusammengesetzt aus vier Hamburger Randgemeinden mit inzwischen 75 000 Einwohnern. Langfristig verringerte sich die Zahl der Gemeinden von 1 371 im Jahre 1959 auf 1 116 im Jahre 2011 und die Zahl der Ämter von 199 auf 87. Gleichzeitig wurde die Fläche der vier kreisfreien Städte Kiel (238 000 Einwohner, jeweils am 31.12.2007), Lübeck (210 000), Flensburg (89 000) und Neumünster (79 000) erheblich erweitert. Den Kern und das Glanzstück der Reform bildete aber zweifelsohne die Neuschneidung und Reduktion der bisherigen 17 auf elf Kreise: Pinneberg, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg, Stormarn, Ostholstein, Schleswig-Flensburg, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Dithmarschen, Steinburg und Plön. Der Kreis Pinneberg hat mit 303 000 die meisten Einwohner, Rendsburg-Eckernförde ist mit seinen 2 100 Quadratkilometern fast so groß wie das Saarland. Die Durchschnittsfläche aller Kreise beträgt 1 400 Quadratkilometer, die durchschnittliche Einwohnerzahl 201 273.

## 4. Die Selbstverwaltung in den Städten, Kreisen, Ämtern und Gemeinden

Der doppelte, zeitlich unmittelbar aufeinander folgende Impuls der Barschel-Pfeiffer-Affäre einerseits und der mit dem Ruf der DDR-Bürgerrechtsbewegung „Wir sind das Volk!“ ausgelösten Revolution und Systemtransformation andererseits hat auf die Landes- und Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein grundstürzende Veränderungen ausgeübt. Als deren Ergebnis ist die am 30. Mai 1990 vom Parlament einstimmig angenommene Verfassung des Landes Schleswig-Holstein anzusehen, die an die Stelle der alten, provisorischen Landessatzung trat. Eine grundlegende Reform des Kommunalverfassungsrechts ging voraus und das gesamte letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war in Stadt, Kreis und Land von einer Vielzahl weiterer Neuerungen und Novellierungen des Gesetzgebers gekennzeichnet, die allesamt eine Stärkung der Formen unmittelbarer Demokratie durch Direktwahl, Einwohnerantrag, Bürger- und Volksbegehren sowie Bürger- und Volksentscheid in Ergänzung, nicht selten aber auch auf Kosten der Formen repräsentativer Demokratie zum Ziel hatten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es in Schleswig-Holstein 1 116 Gemeinden. 1 034 davon werden von einem ehrenamtlichen, 82 von einem hauptamtlichen Bürgermeister verwaltet. 63 besitzen das Stadtrecht. Von den insgesamt 2,8 Mio. Einwohnern leben 1,6 Mio. in Städten. Die bereits 1950 verabschiedete Gemeindeordnung gilt in ihren wesentlichen Elementen bis heute fort. Nach ihr sind Städte rechtlich Gemeinden, die mindestens 10 000 Einwohner haben und über die Stadtrechte verfügen. Die vier kreisfreien Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster nehmen nicht nur die Aufgaben einer Gemeinde, sondern auch die eines Kreises wahr. Als Oberzentren sind sie in die höchste Stufe der zentralen Orte eingruppiert, und ihr Verwaltungschef kann die Bezeichnung Oberbürgermeister führen.

In den Städten werden für jeweils fünf Jahre die Stadtvertretung und für jeweils sechs oder acht Jahre der hauptamtliche angestellte Bürgermeister gewählt. Die Stadtvertretung kann auch die Bezeichnung Ratsversammlung, Stadtverordnetenkollegium oder Bürgerschaft führen. Die Stadtvertreter sind ehrenamtlich tätig. Die größten Vertretungen haben Kiel und Lübeck mit 58 bzw. 60 (wegen Überhang; regulär: 49) Mandatsträger/innen. Norderstedt ist seit 2006 „Große kreisangehörige Stadt“, der Bürgermeister führt den Titel „OB“. Das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Vertretungsgröße in Stadt, Kreis und Gemeinde wird aus der folgenden Übersicht deutlich:

*Tabelle 1: Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Vertretungsgröße in Stadt, Kreis und Gemeinde*

| Einwohner | Vertreter/innen | | |
|---|---|---|---|
| | insgesamt | davon unmittelbare Vertreter/innen | Listen-Vertreter/innen |
| 1. In Kreisangehörigen Gemeinden | | | |
| mehr als 70 bis zu 200 | 7 | 4 | 3 |
| mehr als 200 bis zu 750 | 9 | 5 | 4 |
| mehr als 750 bis zu 1 250 | 11 | 6 | 5 |
| mehr als 1 250 bis zu 2 000 | 13 | 7 | 6 |
| mehr als 2 000 bis zu 5 000 | 17 | 9 | 8 |
| mehr als 5 000 bis zu 10 000 | 19 | 10 | 9 |
| mehr als 10 000 bis zu 15 000 | 23 | 12 | 11 |
| mehr als 15 000 bis zu 25 000 | 27 | 15 | 12 |
| mehr als 25 000 bis zu 35 000 | 31 | 17 | 14 |
| mehr als 35 000 bis zu 45 000 | 35 | 19 | 16 |
| mehr als 45 000 | 39 | 21 | 18 |
| 2. In kreisfreien Städten | | | |
| bis zu 150 000 | 43 | 23 | 20 |
| mehr als 150 000 | 49 | 27 | 22 |
| 3. In Kreisen | | | |
| bis zu 200 000 | 45 | 27 | 18 |
| mehr als 200 000 | 49 | 29 | 20 |

Der Vorsitzende der Stadtvertretung nennt sich Bürgervorsteher, nur in den vier kreisfreien Städten führt er den Titel Stadtpräsident. Die bis dahin geltende Magistratsverfassung wurde 1997/98 abgeschafft. Der Magistrat bestand aus ehrenamtlich tätigen Stadtvertretern (Stadträten) – wobei in Städten über 20 000 Einwohnern auch hauptamtliche Stadträte bestellt werden durften – sowie aus dem hauptamtlichen Bürgermeister. Er leitete als Kollegialorgan die Stadtverwaltung. Seit 1997/98 werden die Bürgermeister nicht mehr von den Stadtvertretungen, sondern vom Volk für mindestens sechs und höchstens acht Jahre gewählt. Sie haben in der Stadtvertretung eine beratende Stimme, können dort aber Beschlussanträge stellen. Grundlage dieser Novellierung war ein Gesetz, das in Form einer Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages im Dezember 1995 mit nur einer Stimme Mehrheit im Landtagsplenum verabschiedet wurde.



Es empfahl die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte durch das Volk und die Abschaffung der Magistrats- bzw. der Kreisausschussverfassung. Aufgrund des deutlichen Zuwachses an demokratischer Legitimation musste insbesondere das politische Kräfteverhältnis zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten auf der einen und der Stadtvertretung (entsprechend Kreistag und Gemeindevertretung) als dem durch die Verfassung vorgesehenen obersten Entscheidungs- und Kontrollorgan auf der anderen Seite neu definiert werden. Da die eigentliche Neuerung in der eindeutigen Trennung von Politik und Verwaltung bestand, hat der Hauptausschuss eine zentrale politische Bedeutung in den kreisfreien Städten, den Kreisen und allen Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister gewonnen, da er die Arbeit der übrigen Ausschüsse zu koordinieren und die gesamte Verwaltung zu überwachen hat. Zwar gehört ihm kraft Gesetz auch der Bürgermeister selbst an, er besitzt dort allerdings kein Stimmrecht und darf auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden. Der Hauptausschuss ist ausdrücklich kein Nachfolgeorgan des Magistrats. Gegenüber dem Bürgermeister ist der Hauptausschuss Dienstvorgesetzter. Städte ab 20 000 Einwohnern unterliegen der Rechtsaufsicht des Innenministers, die übrigen Städte der des jeweiligen Landrats. Die Direktwahl der Landräte ist 2009 wieder abgeschafft worden.

Um ihre gemeinsamen Interessen wahrzunehmen, haben die Städte, Kreise und Gemeinden kommunale Landesverbände gebildet: die vier kreisfreien Städte den Städtetag Schleswig-Holstein, die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter den Gemeindetag, die Kreise den Landkreistag und die 59 kreisangehörigen Städte den Städtebund. Städtetag und Städtebund bilden gemeinsam den Städteverband. Die kommunalen Landesverbände sind eingetragene Vereine und unterstehen damit nicht der Staatsaufsicht. Ihre Aufgabe ist es, ihre Mitglieder zu beraten und deren Interessen gegenüber Landtag, Landesregierung und anderen Institutionen wahrzunehmen, ihr Votum ist aber weder für den Landtag noch für die Ministerien bindend. Die innere Struktur der Verbände ist jener der Gemeinden und Kreise nachempfunden. In ihren Gremien wirken Bürgermeister, Landräte, gewählte Gemeindevertreter, Stadtvertreter oder Kreistagsabgeordnete mit. Die hauptamtlich geführten Geschäftsstellen der kommunalen Landesverbände befinden sich im Haus der kommunalen Selbstverwaltung in Kiel (Reventlouallee 6). Sie entsenden als feste Mitglieder Vertreter in die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene.

Die schleswig-holsteinischen Kreise sind rechtlich Gemeindeverbände und dem Land eingegliederte Gebietskörperschaften. Ziel ihrer Selbstverwaltung ist die Förderung und die Ergänzung der Selbstverwaltung in den ihnen zugehörigen Gemeinden und Städten. Durch ihre Ausgleichsfunktion sollen sie dazu beitragen, innerhalb ihrer Grenzen möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Die je nach Gebietsgröße 45 oder 49 ehrenamtlich tätigen Kreistagsabgeordneten werden für fünf Jahre gewählt. Ihre Wahlperiode ist nicht identisch mit jener des Landrats, der auf mindestens sechs bzw. höchstens acht Jahre gewählt wird. Er ist Wahlbeamter auf Zeit. Bis 2009 wurde er von den Bürger/innen direkt, seitdem jedoch wieder von den Kreistagsabgeordneten gewählt. Die Einrichtung eines Hauptausschusses ist zwingend vorgeschrieben. Die frühere Kreisverfassung war dualistisch angelegt und sah als verwaltungsleitendes Organ einen aus acht Kreistagsabgeordneten und dem Landrat bestehenden Kreisausschuss vor. Dieser wurde 1998 abgeschafft. Seitdem gibt es eine klare Trennung zwischen politischer Willensbildung auf der einen und der Verwaltungsleitung auf der anderen Seite. Die Verwaltungsleitung als ehemalige Hauptaufgabe des Kreisausschusses ist auf den Landrat übergegangen, der im Hauptausschuss nicht stimmberechtigtes Mitglied ist und dort nicht den Vorsitz ausüben darf. Die Landräte (wie auch die direkt gewählten Bürgermeister) haben als oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzte die volle Personalkompetenz und stellen alle Regeln auf, nach denen die Verwaltung arbeitet. Hierzu gehören z. B. der Organisationsplan, der Geschäftsverteilungsplan, die allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung sowie das Bereitstellen der sächlichen Verwaltungsmittel. Die Gesamtheit dieser Regelungen ist in der Öffentlichkeit mehrfach kritisiert worden, vor allem mit dem Argument, dass dadurch ein Stück bürgerschaftliche Selbstverwaltung verloren geht.

Von den derzeit 1 116 Gemeinden in Schleswig-Holstein hat die weitaus überwiegende Mehrzahl weniger als 1 000 Einwohner. Für diese ist es nicht sinnvoll, eigene Verwaltungen zu errichten, welche die Beschlüsse der Gemeindevertretungen ausführen, so dass der Gesetzgeber nach einer anderen Lösung suchen musste. Das Ergebnis ist die Rechtskonstruktion des Amtes. Hierbei handelt es sich um reine Verwaltungsbehörden ohne eigene Volksvertretung. Sie berühren dabei nicht die politische Selbständigkeit der Gemeinden, die zum jeweiligen Amt gehören. Letztere behalten vielmehr ihre Organe und sind im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich gesicherten Selbstverwaltung auch weiterhin in der Lage, alle örtlichen Angelegenheiten nach eigenem Willen zu ordnen. Insgesamt gibt es heute in Schleswig-Holstein 87 Ämter. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ihre vorrangige Aufgabe ist es, die Beschlüsse der zugehörigen Gemeindevertretungen vorzubereiten, sie besitzen aber nicht nur einen administrativen Charakter, sondern haben sich zu lokalen und regionalen Koordinations- und Kooperationsebenen entwickelt. Mehrere Gemeinden können ihrem Amt aber einzelne Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. In diesen Fällen obliegt den Ämtern nicht nur die Ausführung der Beschlüsse, sondern auch die Willensbildung. Bei Schulträgerschaften und sozialen Einrichtungen ist von diesem Recht bereits mehrfach Gebrauch gemacht worden. Oberstes Willensbildungsorgan des Amtes ist der Amtsausschuss, der sich grundsätzlich aus den Bürgermeistern der zugehörigen Gemeinden zusammensetzt. Er ist damit keine gewählte Volksvertretung, sondern ein Gremium aus Ehrenamtsinhabern, das alle erforderlichen Entscheidungen zu treffen hat. Mit Ausnahme der wenigen hauptamtlichen Bürgermeister sind alle Amtsausschussmitglieder Gemeindevertreter, werden aber nicht vom Volk in dieses Gremium gewählt. Den Vorsitz führt der Amtsvorsteher, der gleichzeitig ehrenamtlicher Behördenleiter ist, es gibt je nach Größenordnung jedoch auch hauptamtlich geleitete Ämter mit einem Amtsdirektor. Nach einer zum 1. Januar 2007 durchgeführten grundlegenden Ämterreform ist die Mindestgröße für Verwaltungen auf 8 000 Einwohner festgelegt worden. Ämter und Gemeinden, die sich schon vor Inkrafttreten des Gesetzes zu freiwilligen Zusammenschlüssen bereit erklärten, bekamen eine „Hochzeitsprämie“ in Höhe von 250 000 Euro pro wegfallender Verwaltung. Das Ergebnis konnte sich sehen lassen: Vor der Reform belief sich die Zahl der Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich auf 222, danach waren es nur noch 146. Im Frühjahr 2009 reichten die Landtagsfraktionen des SSW und der Grünen eine Normenkontrollklage beim neu geschaffenen schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgericht gegen die Amtsordnung ein, weil die Ämter faktisch wie Gebietskörperschaften agieren, ohne dafür die Legitimation einer unmittelbar gewählten Volksvertretung zu besitzen. In seinem Urteil vom 26. Februar 2010 verwarf das Gericht die bestehende Amtsordnung, verlangte vom Gesetzgeber eine Novelle.

Nach wie vor ist es gestattet, dass sich Gemeinden, Ämter und Kreise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu Zweckverbänden zusammenschließen und ihnen einzelne oder mehrere Verwaltungsaufgaben übertragen. Diese Verbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und unterliegen damit nicht dem verfassungsrechtlichen Schutz des Grundgeset-

zes. Ziel der Bildung eines solchen Verbandes ist immer das Bestreben nach möglichst ökonomischer und effektiver Aufgabenbewältigung, zum Beispiel bei der Abwasserbeseitigung, oder der Einrichtung von Schulen, Kindergärten oder Sozialstationen. Die Verbandssatzung wird von den Mitgliedern beim Gründungsakt vereinbart, oberstes Organ ist die Verbandsversammlung. Die Mitgliedschaft ist kündbar. Große Zweckverbände unterhalten hauptamtliche Verwaltungen, kleinere werden ehrenamtlich geleitet.

## 5. Die Regionen und ihre Förderung

Grosso modo lassen sich in Schleswig-Holstein drei Regionstypen voneinander unterscheiden:

- die ländlich geprägten Regionen an der Westküste, im Landesteil Schleswig (einschließlich der Stadt Flensburg) und in der östlichen Landeshälfte,
- das Hamburger Umland mit den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Stormarn, Segeberg und Pinneberg sowie
- die kreisfreien Städte Kiel, Neumünster und Lübeck mit ihrem jeweiligen Umland.

Sowohl das Land, als auch die lokalen Körperschaften haben zahlreiche Instrumente der Regionalpolitik entwickelt, die diesen unterschiedlichen Strukturtypen gerecht werden sollen.

Für die ländlichen Regionen hat die Landesregierung 2007 mit dem „Zukunftsprogramm ländlicher Raum“ ein besonderes Förderinstrument mit einem beträchtlichen Volumen entwickelt. Es umfasst 21 auf das gesamte Land verteilte „Aktivregionen“ und wird von einem landesweiten Beirat koodiniert. Ziel ist es, strukturelle Nachteile, beispielsweise fehlende Verkehrserschließungen, Qualifizierungs- oder Forschungseinrichtungen, durch geeignete Maßnahmen auszugleichen. Dieses Programm wird in der Praxis eng mit Fördermitteln der Europäischen Union verzahnt.

Für das Hamburger Umland, den so genannten „Speckgürtel“, gibt es angesichts der Wachstumsimpulse aus der Hansestadt kein eigenständiges regionalpolitisches Förderprogramm. Insbesondere die Kreise Stormarn, Pinneberg und Segeberg gehören zu den am schnellsten wachsenden Bereichen der Bundesrepublik. Die Landesregierung spricht hier von einem „Ordnungsraum“, in dem es vor allem darum geht, die dynamische Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung mit einer hohen Lebens- und ökologischen Qualität zu vereinbaren. Dazu dient das Konzept der „Siedlungsachsen“. Als Instrument der regionalpolitischen Gesamtsteuerung in der Metropolregion Hamburg erarbeiteten die drei Länder Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein unter Beteiligung der kommunalen Ebene ein „Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg (REK)“. Diese Metropolregion entfaltete ab 2011 eine enorme Sogwirkung: Gehörten ihr bis dahin 13 Landkreise rund um die Millionenstadt von Dithmarschen bis Lüchow-Dannenberg an, so empfahl ihr Lenkungsausschuss 2011 die Aufnahme der Hansestadt Lübeck sowie der Kreise Ostholstein, Nordwestmecklenburg und Ludwigslust, mithin die Fortführung des deutsch-deutschen Einigungsprozesses, und auch in Neumünster und Rendsburg-Eckernförde gibt es Bestrebungen, Anschluss an die Metropolregion zu finden.

## 6. Kommunalwahlen

Die erste schleswig-holsteinische Kommunalwahl fand am 13. Oktober 1946 statt, zwei Jahre vor der Verabschiedung des ersten Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes. Seit dem zweiten Gesetz aus dem Jahre 1955 galt die Fünf-Prozent-Klausel, deren verfassungsmäßige Rechtmäßigkeit zur Kommunalwahl 2008 erfolgreich angefochten wurde. Seitdem ist diese Hürde wieder gefallen. Wahlberechtigt sind seit 1998 Bürger/innen vom 16. Lebensjahr an. Die Wahlbeteiligung lag nie sehr hoch, erreichte 1974 aber fast 80 Prozent.

Nur die SPD und der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) sind bislang bei allen Kommunalwahlen mit eigenen Vorschlägen vertreten gewesen. CDU und FDP hatten sich 1951 und 1955 mit anderen Parteien zu Gruppen zusammengeschlossen. Der anfangs recht starke Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) ist längst aus der Parteienlandschaft verschwunden. Bis heute geblieben sind eine Reihe von Freien Wählergemeinschaften und anderen, zumeist lokalen Wählergruppierungen. In kleineren Gemeinden stellten und stellen sie häufig die Gemeindevertretung allein, weil keine andere Partei antritt. Seit 1982 sind die Grünen in den Kommunalparlamenten vertreten. 1946 und 1948 wurde die SPD stärkste Partei und gab diesen Rang dann bis 1990 an die CDU ab. Von 1974 bis 1982 vereinigten die Christdemokraten sogar fast oder mehr als die Hälfte der Stimmen auf sich. Die SPD erzielt ihre besten Ergebnisse naturgemäß in den kreisfreien Städten. In Kiel erreicht sie nicht selten die absolute Mehrheit, während in Flensburg der SSW 1959 mehr Stimmen als alle anderen Parteien zusammen

erhielt. Die letzten Kommunalwahlen vom 25. Mai 2008 erbrachten für die Kreistage und kreisfreien Städte das folgende Ergebnis: CDU 38,6 Prozent, SPD 26,6 Prozent, Bündnis 90/Die Grünen 10,3 Prozent, FDP 9,0 Prozent, SSW 3,0 Prozent, die Linke 6,9 Prozent und Sonstige 5,6 Prozent. In allen anderen Kommunen erzielten die insgesamt 1284 Wählergemeinschaften mit 51,8 Prozent ein überragendes Ergebnis – ein Beweis für ihre zunehmende Bedeutung. Die Gruppierung „Wir in Flensburg" wurde mit 22,3 Prozent auf Anhieb sogar zur stärksten politischen Kraft vor Ort. Die Wahlbeteiligung sank landesweit auf ein historisches Tief von 49,4 Prozent. Seit 1998 gilt eine fünfjährige Wahlperiode.

Ob die kommunale Ebene durch das – vom Gesetzgeber gewollte – Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie gestärkt oder geschwächt worden ist, kann zum gegebenen Zeitpunkt nicht eindeutig beantwortet werden. So lag die Beteiligung bei der Oberbürgermeisterwahl, die 2009 in Kiel durchgeführt wurde, bei nur 36,5 Prozent, obwohl mit dem gewählten Kandidaten Torsten Albig ein bundesweit profilierter und bekannter Politiker zur Wahl stand. Auch wenn 52,1 Prozent der abgegebenen Stimmen auf ihn entfielen, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass nur 19 Prozent der Berechtigten ihn auch gewählt haben. Allerdings geht es hier nicht um negative „Ausreißer", sondern um einen allgemeinen Trend. Die Entfremdung der Bürger/innen von Dorf, Amt, Kreis und Stadt, von ihrem konkreten Lebensumfeld, nimmt zum Teil bedrohliche Züge an. Schon als bei der Direktwahl des Dithmarscher Landrats im Jahre 2002 nur noch ganze 12,3 Prozent ihre Stimme abgaben, wurden im Kieler Landtag erstmals Positionen artikuliert, in denen eine Reform der Reform des Kommunalverfassungsrechts gefordert wurde. Im „Ausschuss zur Verwaltungsstrukturreform" vom Oktober 2008 der bis September 2009 amtierenden Großen Koalition aus CDU und SPD ist die inzwischen gesetzlich verankerte „mittelbare Wahl von Landräten" vorbereitet worden. In ihrem großen Projekt zur Gebietsreform, das die faktische Reduktion der elf Landkreise und der vier kreisfreien Städte zu nur noch einigen wenigen Großkreisen vorsah, ist die Koalition (insbesondere am Widerstand der landständigen dithmarscher Bevölkerung) indes gescheitert. Allerdings hatte es bereits in der Koalitionsvereinbarung von 2005 geheißen, dass „eine Gebietsreform durch Zwang nicht stattfindet." Die Machtfülle der Ämter ist im Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2010 bereits scharf kritisiert worden. Mithin: die Diskussion dauert an.



## Literaturhinweise

**Bülow, Jörg/Erps, Jan-Christian/Schliesky, Utz und von Allwörden, Jochen**
*Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Wiesbaden 2009*

**Kellmann, Klaus**
*Schleswig-Holstein, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Die deutschen Länder – Geschichte, Politik, Wirtschaft, 3. überarbeitete Auflage, Opladen 2004*

**ders.**
*Direkte Demokratie in Schleswig-Holstein, in : Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern – Eine Einführung, Wiesbaden 2005*

**Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)**
*Schleswig-Holstein – Kurze politische Landeskunde, Bearbeitung: Rüdiger Wenzel, 3., überarbeitete Auflage, Kiel 2006*

**Wewer, Göttrik (Hrsg.)**
*Demokratie in Schleswig-Holstein – Historische Aspekte und aktuelle Fragen. Mit Beiträgen von Dieter Pust, Hartmut Borchert, Hans-Martin Steinger, Klaus-Dieter Dehn, Norbert Scharbach et al., Reihe: Altenholzer Schriften, Band 5, Opladen 1998*

**Wewer, Göttrik/Duggen, Hans (Hrsg.)**
*Schleswig-Holstein-Lexikon. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, Reihe: Altenholzer Schriften, Band 2, Opladen 2002*

THEMA 5

# Direkte Demokratie

## 1. Historische Entwicklung

Bis zur grundlegenden Verfassungsreform des Jahres 1990 gehörte Schleswig-Holstein zu den wenigen westdeutschen Bundesländern, in deren Verfassung Elemente direkt-demokratischer Mitwirkung schlichtweg nicht vorgesehen waren. Vielmehr bekannte sich Artikel 2 der Landessatzung vom 13. Dezember 1949 zur repräsentativen Demokratie und sah – außerhalb der Wahlen – eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung nicht vor. Das erklärte Vorbild hierfür bildete das Grundgesetz. Initiativen wie diejenige der FDP aus dem Jahre 1978, die Landessatzung um das Instrument des Volksbegehrens zu erweitern, fanden keinerlei ausreichende Resonanz. Es bedurfte erste eines Skandals, der von einem deutschen Nachrichtenmagazin als die „Mutter aller Nachkriegsaffären" bezeichnet wurde, um den Ruf nach einer neuen politischen Kultur laut werden zu lassen, die dem Bedürfnis der Bürger/innen nach direkter Mitwirkung konkrete gesetzgeberische Qualität verlieh. In der Tat war es der Erste Untersuchungsausschuss zur „Aufklärung von eventuell rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen des Ministerpräsidenten Dr. Barschel", der seine Aufgabe ausdrücklich nicht nur in der Aufklärung der inszenierten Schmutzkampagnen gegen den Oppositionskandidaten Björn Engholm in der Landtagswahl 1987 sah, sondern der dem Landtag darüber hinaus empfahl, institutionelle Reformen zur Kontrolle und Begrenzung politisch-parlamentarischer Macht einzuleiten. Der Landtag setzte daraufhin am 29. Juni 1988 eine Enquête-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform" mit dem Auftrag ein, „Möglichkeiten zur wirksamen Kontrolle der Regierung, zur verstärkten Beteiligung der Bürger/innen und zur Stärkung des Landtages" zu prüfen, insbesondere, ob sich eine „Ergänzung des Repräsentationssystems, wie zum Beispiel durch die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid", empfiehlt. Dies kann mit einigem Fug und Recht als die Geburtsstunde der direkten Demokratie in der jüngeren und jüngsten Geschichte des Landes Schleswig-Holstein bezeichnet werden, die mit der Verabschiedung des reformierten „Gesetzes über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid" vom 5. April 2004 ihren bisherigen Abschluss fand.



## 2. Direkte Demokratie auf Landesebene

Die Kommission schlug (letztlich erfolgreich) vor, dass der Landtag mit Gegenständen der politischen Willensbildung befasst werden könne, bei denen es sich auch um begründete Gesetzesentwürfe handelt. Eine solche Initiative aus dem Volk sollte von 10 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Außerdem empfahl die Kommission, einem Drittel der Landtagsabgeordneten das Recht zu gewähren, zu bestimmten Gegenständen das Volk zu befragen, allerdings sollte der Landtag an das Ergebnis einer solchen „Volksenquête" rechtlich nicht gebunden sein. Die Einführung von Volksentscheiden wurde von der Kommission mehrheitlich verworfen. Auch in dem Sonderausschuss Verfassungs- und Parlamentsreform, der am 14. Februar 1989 vom Landtag eingesetzt wurde und der sich mit den Empfehlungen der Enquête-Kommission auseinandersetzen sollte, blieb die Frage der Ergänzung des repräsentativen Systems um Formen direkt-demokratischer Mitwirkung umstritten. Insbesondere die Vertreter der CDU drängten auf eine Heraufsetzung der Quoren. Erst daraufhin nahm der Landtag die Empfehlung des Ausschusses am 30. Mai 1990 einstimmig an. In Artikel 41 und 42 der am 13. Juni 1990 in Kraft getretenen neuen Landesverfassung sind Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid geregelt und verankert, jedoch wurde das hierfür erforderliche Gesetz erst am 11. Mai 1995 verabschiedet, woraufhin die Verordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes am 8. Mai 1996 in Kraft trat. Es war unübersehbar, dass der seit 1989 von den Bürgerrechtlern in der DDR erhobene, demokratische Rechte einfordernde und zum Schluss immer lauter werdende Ruf „Wir sind das Volk" in diesem Prozess große, möglicherweise sogar entscheidende Bedeutung gehabt hat.

Das schleswig-holsteinische Konzept direkt-demokratischer Mitwirkung zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus, die es von den im deutschen Verfassungsrecht vor 1990 bekannten Formen unterscheiden und die Modellcharakter für die nach der deutschen Vereinigung geschaffenen bzw. novellierten Landesverfassungen erhalten sollte. Diese Besonderheiten betreffen die Art und Weise der Mitwirkung wie auch den Verfahrensgang.

Gegenstände der Mitwirkung können Gesetzesentwürfe oder andere Vorlagen sein, die durch Initiativen aus dem Volk in Gang gesetzt werden. Diese treten damit gleichberechtigt neben Gesetzentwürfe der Landesregierung oder

einzelner Landtagsabgeordneter. Die Gesetzesinitiative aus dem Volk kann durch Landtagsbeschluss oder, im Fall der Ablehnung durch den Landtag, durch Volksentscheid Gesetz werden.

Hinsichtlich der konkreten Bürgerbeteiligung sieht die Landesverfassung ein dreistufiges Verfahren vor: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Eine Initiative bedarf der Unterstützung durch mindestens 20 000 (= 0,9 Prozent) stimmberechtigte Bürger/innen, die ihren Wohnsitz in Schleswig-Holstein haben. Die Frist für die geforderten Unterschriften beträgt ein Jahr. Diese Zahl geforderter Unterschriften orientiert sich an der Zahl der Wählerstimmen, die auf das letzte zu vergebende Mandat im Landtag entfallen. Dadurch soll der Initiative das gleiche Gewicht verliehen werden, das mindestens gefordert ist, um einen Abgeordneten in den Landtag zu wählen.

Ist der Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative gestellt, muss der Landtag binnen vier Monaten über deren Zulässigkeit entscheiden. Gegen eine Ablehnung können die Initianten das Bundesverfassungsgericht anrufen. Hält der Landtag die Initiative für zulässig, so kann er ihr zustimmen, sie ablehnen oder unentschieden liegen lassen. In den beiden letztgenannten Fällen können die Initianten den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens mit dem Ziel des Volksentscheids stellen. Stimmt der Landtag einer Volksinitiative nicht zu, so muss er dies begründen und den Bescheid im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlichen.

Die Volksinitiative und das Volksbegehren unterscheiden sich insofern, als erstere den Landtag mit einem (zustimmenden) Gesetzesentwurf befassen will, letztere hingegen einen Volksentscheid herbeiführen will. Ein Volksbegehren ist erfolgreich, wenn ihm mindestens fünf Prozent der Stimmberechtigten, das sind zur Zeit knapp 110 000 Bürger/innen, zugestimmt haben. Ist dieses Quorum innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten erreicht, muss unmittelbar und zwingend mit dem Verfahren des Volksentscheids begonnen werden, und zwar ohne vorherige Befassung des Landtages. Allerdings hat dieser das Recht, im Volksentscheid einen eigenen Gesetzesentwurf oder eine abgeänderte Vorlage zur Abstimmung zu stellen. Er ist also nicht zur totalen Passivität verdammt.

Ein durch Volksentscheid vorgelegter Gesetzesentwurf ist angenommen, wenn ihm mindestens ein Viertel aller Stimmberechtigten zustimmt. Das



entspricht gegenwärtig etwa 540 000 Schleswig-Holsteinern und Schleswig-Holsteiner/innen, eine recht hoch gelegte Latte. Zu der Frage, ob ein derartig zustande gekommenes Gesetz so wie ein vom Parlament beschlossenes Gesetz durch den Landtag geändert oder wieder aufgehoben werden kann, enthält die Landesverfassung (wie schon die Weimarer Reichsverfassung) keine eindeutige Aussage. Da aber alle Gesetze unabhängig von ihrem Zustandekommen die gleiche Bindungswirkung haben, ist der Landtag verfassungsrechtlich nicht gehindert, ein durch Volksentscheid entstandenes Gesetz genauso zu behandeln wie ein im Parlament beschlossenes, was im Streit um die Rechtschreibreform wirksam werden sollte. Für eine Änderung der schleswig-holsteinischen Landesverfassung ist gar ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent plus eine 2/3-Mehrheit des Landtags erforderlich.

In der Reihe der bisher an den Landtag gerichteten Volksinitiativen gab es ausformulierte Gesetzesentwürfe wie denjenigen zur Beschränkung der Anzahl der Landtagsabgeordneten auf 50 oder denjenigen zur Beibehaltung der bisherigen statt der reformierten Rechtschreibung, aber auch Vorlagen bzw. Aufforderungen, so für die Einführung der Direktwahl von Landräten und Bürgermeistern, für den Erhalt des Buß- und Bettages als gesetzlichen Feiertag, für den Verzicht auf die Schank- und Getränkesteuer und für den Erhalt der Polizeireiterstaffel. Die von der CDU und der FDP getragene Initiative zur Direktwahl von Landräten und Bürgermeistern war erfolgreich und wurde am 6. Dezember 1995 vom Landtag als Änderung des kommunalen Verfassungsrechts verabschiedet und verankert. Auch das von der FDP ausgehende und dann von der SPD als Gesetzesvorschlag formulierte Verbot für die Kreise und Gemeinden zur Erhebung einer Schank- und Getränkesteuer wurde am 21. Februar 1996 Gesetz. Ebenfalls gesetzlich angenommen wurde die Initiative zur Sonntagsöffnung von Videotheken (am 13.12.2001).

Anderen Initiativen ist der Landtag nicht gefolgt, woraufhin bei dreien (Buß- und Bettag, Reiterstaffel der Polizei und Rechtschreibung) ein Volksbegehren beantragt wurde. Die Befürworter der Reiterstaffel verfehlten das erforderliche Quorum, diejenigen des Buß- und Bettages konnten hingegen die Durchführung eines Volksentscheides zwingend machen, der auf den 30. November 1997 anberaumt wurde. Der Tag muss als Niederlage der Nordelbischen Kirche, die als verantwortlicher Initiant figurierte, bezeichnet werden, denn bei einer Abstimmungsbeteiligung von 29,3 Prozent votierten zwar 68,2 Pro-

zent (422 851 Bürger/innen) mit Ja, was aber lediglich 19,9 Prozent aller Wahlberechtigten im nördlichsten Bundesland entsprach – 5,1 Prozent zu wenig.

Ein besonderes Schicksal hatte die Initiative gegen die Rechtschreibreform, die sowohl als Volksbegehren wie auch als Volksentscheid (am 27.9.1998) erfolgreich war, die aber trotzdem nicht geltendes Recht wurde, weil der Landtag dies am 21.9.1999 ablehnte. Gleichwohl schwelt der Streit allenthalben weiter. Sogar in Amtstexten finden sich Formen der alten und der neuen Rechtschreibung nebeneinander.

Beim Volksbegehren für die Erhaltung der Realschule handelt es sich um die erstmalige Durchführung einer landsweiten Unterschriftensammlung nach der Änderung des Volksabstimmungsgesetzes im Jahr 2004. Der Eintragungszeitraum erstreckte sich vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2009. Das Quorum von mindestens fünf Prozent der Stimmberechtigten wurde nicht erreicht, das Volksbegehren war somit nicht zustande gekommen Das im Frühjahr 2009 von der Arbeiterwohlfahrt, dem Kinderschutzbund und zahlreichen Sozialverbänden initiierte Volksbegehren „Kinderrechte stärken, Armut bekämpfen“ konnte bereits in der Phase der Volksinitiative vor Ablauf der einjährigen Sammelfrist über 30 000 Unterschriften vorweisen. Daraufhin übernahm der Landtag die Forderungen der Initiatoren und änderte am 17. Dezember 2010 die Landesverfassung. Dadurch kam ein Erfolg ohne Volksentscheid, durch Parlamentsbeschluss zustande.

Den Initiativen „Schule in Freiheit“ von 1998 und „Für die Erfüllung einer verbindlichen Stundentafel für Schüler/innen in Schleswig-Holstein“ von 2004 versagte der Landtag die Zulässigkeit, der mit der Initiative „Für eine menschenwürdige Pflege“ vorgelegte Gesetzesentwurf wurde am 27.2.2002 nur teilweise angenommen.

Bereits jetzt, nach dem Erfahrungszeitraum zweier Jahrzehnte, lässt sich das Urteil formulieren, dass die mit der Volksinitiative, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid praktizierten Formen direktdemokratischer Mitwirkung weder die Aufgabe und Funktion der Parteien, noch die Autorität des Parlaments relativiert oder gar beschädigt haben und sie auch nicht zum Missbrauchsinstrument in der Hand von Lobbyisten geworden sind. Ob durch sie allerdings das hehre Ziel des Gesetzgebers erreicht ist, „den Mitgestaltungswillen und das individuelle politische Engagement der Wähler/innen“ zu stärken, wie es der Vorsitzende des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“ am 30. Mai 1990 formulierte, bleibt fraglich.

## 3. Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene

In Schleswig-Holstein sind mit der Novellierung der Kommunalverfassung vom 24. April 1990 verstärkte Elemente unmittelbarer Demokratie eingeführt worden. Diese sind sowohl informeller Natur, wie die Einwohnerversammlung und die Einwohnerfragestunde oder die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen, sie beinhalten mit den Möglichkeiten des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids aber auch Formen konkret-personaler Mitwirkung. Durch Bürgerentscheide werden in der Regel Entscheidungen der demokratisch legitimierten Volksvertreter wieder aufgehoben.

Das eigentlich Neue aber war die am 1.1.1997 wirksam gewordene Einführung der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister (in Gemeinden ab 8 000 Einwohnern) und Landräte, die erstmalig bereits 1997 bei der Oberbürgermeisterwahl in Kiel durchgeführt wurde. Da die Wahlbeteiligung hier wie auch bei vergleichbaren Direktwahlen nicht höher lag als bei vorhergehenden Kommunalwahlen, wurde eins schnell deutlich: Das eigentliche Ziel des Gesetzgebers, eine höhere Beteiligung des Bürgers an kommunalen Prozessen zu erreichen, ist bislang nicht realisiert worden. Das – durchaus gewollte – Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie auf gemeindlicher Ebene hat die erhoffte Aktivierungswirkung nicht im vollen Umfang erfüllt. Nicht zuletzt deshalb wurde die Direktwahl der Landräte 2009 wieder abgeschafft.

Hinsichtlich der Frage nach der Direktwahl der Vertretungskörperschaften im kommunalen Raum heißt es in Artikel 2 der Landesverfassung, dass alle „Gemeindeverbände“ einer direkt gewählten Vertretung bedürfen. Unter der Voraussetzung, dass auch die Ämter als „Gemeindeverbände“ anzusehen sind, wäre dann auch eine Direktwahl der Amtsausschüsse verfassungsrechtlich geboten, vorausgesetzt, die jeweiligen Ämter haben einen Aufgabenbestand, der demjenigen der kommunalen Gebietskörperschaften Gemeinde und Kreis vergleichbar ist. Allerdings kann es hier nur um den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben gehen, nicht um die fachweisungsrechtlich gebundenen Pflichtaufgaben. Der Selbstverwaltung unterliegen diejenigen Belange, die den örtlichen Siedlungsraum und die Siedlungsgemeinschaft unmittelbar betreffen und

in denen das Amt an Stelle der amtsangehörigen Gemeinde tätig wird. Da die hierfür in Frage kommende politisch-demokratische Gestaltungsmasse aber nur bei einigen Ämtern in Schleswig-Holstein gegeben ist, hätte die Einführung der Direktwahl der Amtsausschüsse das Kommunalverfassungsrecht des Landes nur (weiter) zersplittert und ist deshalb nicht vorgenommen worden. Auch wäre es der Bevölkerung nur schwer zu vermitteln gewesen, warum in einzelnen Ämtern unterschiedlich legitimierte Gremien tätig sind. Welche Konsequenzen sich aus dem „amtskritischen" Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2010 ergeben, wird man erst mittel- und langfristig ersehen können.

Am 25. Juni 2002 wurde die bereits 1950 verabschiedete schleswig-holsteinische Gemeindeordnung durch das „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung" vollständig novelliert. Nach ihm sind Städte rechtlich Gemeinden, die mindestens 10 000 Einwohner haben, die Funktion eines Unterzentrums ausüben und „städtisches Gepräge" aufweisen. Von dieser Bestimmung unberührt bleiben die historischen, zum Teil bereits seit Jahrhunderten das Stadtrecht besitzenden Städte, von denen viele die genannte Einwohnergrenze unterschreiten.

Die bis dahin geltende Magistratsverfassung wurde bereits 1997/98 abgeschafft. Der Magistrat bestand aus ehrenamtlich tätigen Stadtvertretern (Stadträten) – wobei in Städten über 20 000 Einwohnern auch hauptamtliche Stadträte bestellt werden durften – sowie aus dem hauptamtlichen Bürgermeister. Er leitete als Kollegialorgan die Stadtverwaltung. Seit 1997/98 werden die Bürgermeister nicht mehr von den Stadtvertretungen, sondern vom Volk für mindestens sechs und höchstens acht Jahre gewählt. Sie haben in der Stadtvertretung eine beratende Stimme, können dort aber Beschlussanträge stellen. Grundlage dieser Novellierung war ein Gesetz, das in Form einer Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages im Dezember 1995 mit nur einer Stimme Mehrheit im Landtagsplenum verabschiedet wurde. Es empfahl die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte durch das Volk und die Abschaffung der Magistrats- bzw. der Kreisausschussverfassung. Auf Grund des deutlichen Zuwachses an demokratischer Legitimation musste insbesondere das politische Kräfteverhältnis zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten auf der einen und der Stadtvertretung (entsprechend Kreistag und Gemeindevertretung) als dem durch die Verfassung vorgesehenen obersten Entscheidungs- und Kontrollorgan auf der anderen Seite neu definiert werden. Da die eigentliche Neuerung in der eindeutigen Trennung von



Politik und Verwaltung bestand, hat der Hauptausschuss eine zentrale politische Bedeutung in den kreisfreien Städten, den Kreisen und allen Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister gewonnen, da er die Arbeit der übrigen Ausschüsse zu koordinieren und die gesamte Verwaltung zu überwachen hat. Zwar gehört ihm Kraft Gesetz auch der Bürgermeister selbst an, er besitzt dort allerdings kein Stimmrecht und darf auch nicht zum Vorsitzenden gewählt werden. Der Hauptausschuss ist ausdrücklich *kein* Nachfolgeorgan des Magistrats. Gegenüber dem Bürgermeister ist der Hauptausschuss Dienstvorgesetzter.

Ein wesentliches Bestreben des Gesetzgebers bei der Einführung der 1990 in Kraft getretenen neuen Kommunalverfassung war es, die direkten Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger durch die fakultative Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen, des kommunalen Petitionsrechts, der Einwohnerfragestunde und -versammlung, des Einwohnerantrages sowie des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids zu kodifizieren. Die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte sollte so durch eine weitere Form unmittelbarer Partizipation und Beteiligung sinnvoll ergänzt werden. Eine weitere, nicht weniger gewichtige Begründung resultierte aus dem Sachverhalt, dass gemeindliche Vertretungen und Kreistage keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern kollegiale Verwaltungsorgane sind. Dies bedeutet, dass demokratisch legitimierte Mandatsträger – anders als Parlamentsabgeordnete – unmittelbare Verwaltungstätigkeiten ausüben, weiterhin das Postulat klassischer Gewaltenteilung hierbei durchbrochen ist und Instrumentarien direkter Demokratie und Kontrolle erforderlich sind. Letztere wurden 1990 eingeführt.

Juristisch am höchsten einzuordnen ist der Bürgerentscheid, weil durch ihn wichtige politische Entscheidungen nicht durch die an sich zuständigen Beschlussorgane wie die Gemeinde- bzw. die Stadtvertretung oder den Kreistag, sondern von den Bürgerinnen und Bürgern direkt getroffen werden. Damit ist er nicht nur als Ergänzung der repräsentativen Demokratie anzusehen, sondern er kann auch zur Aufhebung von in ihrem Rahmen getroffenen Entscheidungen führen. In Baden-Württemberg gibt es diese Einwirkungsmöglichkeit bereits seit 1956. Es ist verblüffend, dass sie seither in keinem anderen Bundesland Schule machte und erst, als sie 34 Jahre später hoch im Norden zum zweiten Mal gesetzlich installiert wurde, eine Flut von ähnlichen Regelungen in zahlreichen anderen Bundesländern auslöste. Ein Bürgerentscheid kann durch einen Beschluss der Stadt- oder Gemeindevertretung bzw. des Kreistages oder durch

die Bevölkerung über ein Bürgerbegehren in Gang gesetzt werden. Für seine Einleitung müssen zehn Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung unterschreiben. Die reformierte, seit dem 1. April 2003 gültige Gemeindeordnung enthält außerdem den Zusatz, dass die Gemeindeorgane nach der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder einleiten dürfen, was zum Beispiel hinsichtlich umstrittener Bauvorhaben eine nicht unerhebliche Gesetzesergänzung darstellt. In Schleswig-Holstein sind Bürgerentscheide grundsätzlich zu allen wichtigen Angelegenheiten mit Ausnahme von Haushalts- und Hauptsatzung, Bauleitplanung und innerer Organisation der Gemeindeverwaltung möglich. Demzufolge hatten und haben sie vor allem Planungsentscheidungen wie die Einrichtung von Schulen, Sporthallen und Kindergärten sowie Verkehrsleitplanungen, z. B. Autobahntrassen, und Fragen der Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Müll) und auch Gebühren und Abgaben zum Gegenstand. Neben einer Reihe von formellen Anforderungen ist für den Erfolg eines Bürgerentscheids die Mehrheit der abgegebenen Stimmen notwendig, sofern die Mehrheit mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten umfasst. Zwar liegt die Beteiligung bei den bisher in Schleswig-Holstein durchgeführten Entscheidungen bei 57 Prozent, vor allem in den größeren Städten hat sich dieses Quorum jedoch als unüberwindbare Hürde erwiesen. Es ist deshalb sicherlich kein Zufall, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bislang in erster Linie in kleineren Kommunen eine Rolle gespielt haben. Seit 1990 wurden zwar mehr als 20 Bürgerentscheide durch Stadt-, Kreis- oder Gemeindevertretungen initiiert. Weitaus häufiger, nämlich über 300-mal, fanden jedoch Bürgerbegehren statt, von denen allerdings nur knapp die Hälfte in einen Bürgerentscheid einmündete. Ausgangspunkt waren hier auch Einwohneranträge, die eine Beratung und Entscheidung der Gemeindevertretung herbeiführen wollen. In insgesamt nur gut einem Dutzend Fällen kam die Gemeindevertretung dem erfolgreich absolvierten Bürgerbegehren nach. In den Fällen, in denen die Gemeindevertretung bei bisher geäußerten Auffassungen blieb oder ansonsten ein negatives Votum abgab, kam es zu Bürgerentscheiden, von denen aber nur ein Teil positiv im Sinne der Antragssteller beschieden wurde. Bis 2011 hat es in Schleswig-Holstein insgesamt 347 direktdemokratische Verfahren gegeben, von denen aber nur 169 zur Abstimmung gelangt sind. Allein von den zwischen 2001 und 2011 initiierten 22 Bürgerbegehren waren nur acht zulässig, von den im gleichen Zeitraum anschließend auch durchgeführten sechs Bürgerentscheiden waren nur zwei erfolgreich, die anderen scheiterten an dem erforderlichen Quorum.



Beispiele für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren in Bereichen für oder wider die Errichtung einer integrierten Gesamtschule, die Privatisierung von Krankenhäusern, neue Müllentsorgungskonzepte, Kurtaxen, die Trennung von Gemeinden und die Schaffung von Windparks, Wochenmärkten und Freibädern angesiedelt. Fast immer findet sich bei der Durchführung eines Bürgerentscheids eine Mehrheit erforderlicher Ja-Stimmen, aber nur selten kommt eine ausreichende Beteiligung zustande. In jedem Fall aber entfaltet er politischen Druck. Wenn er Erfolg hat, ist er nichts anderes als die Umsetzung einer politischen Meinung in geltendes Recht. Neben diesen Instrumentarien haben die Gemeinden und Kreise außerdem das Recht, durch Satzungen Beiräte für „gesellschaftlich bedeutsame Gruppen", z. B. für Senioren, Ausländer, Kinder und Jugendliche zu installieren. In den größeren Städten artikulieren Ortsbeiräte ihre Interessen zu lokalen Belangen.

## 4. Fazit

Volkes Wille hat es im Norden immer noch nicht leicht. Das Schicksal des (erfolgreichen) Volksentscheids gegen die Rechtschreibreform macht das nur zu deutlich. Um zu verhindern, dass Schleswig-Holstein eine „Rechtschreib-Insel" wird, kassierte der Landtag die Entscheidung wieder ein. Trotzdem geschieht einiges, damit es Volkes Wille zusehends leichter hat. So enthält das Volksabstimmungsgesetz vom 5. April 2004 Ausführungsbestimmungen, nach denen die Initianten ihre Listen nicht nur in Amtsstuben, sondern auch in Geschäften und Videotheken auslegen können.

Insgesamt bleibt es ein mühseliger Prozess, den Bürgerinnen und Bürgern ihre Rechte und Möglichkeiten demokratischer Mitgestaltung auch tatsächlich zu vermitteln. Der Kieler Verein „Mehr Demokratie" leistet hier im ganzen Land eine wichtige Kärrnerarbeit. Da das gesamte politische, ökonomische und gesellschaftliche Leben auf der Ebene der Kreise, Städte, Dörfer und Gemeinden immer noch am unmittelbarsten erlebt und erfahren wird, kann die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen gleichsam als Indikator für das Interesse und die Motivation hinsichtlich direktdemokratischer Artikulationsformen gelten. Die Wahlbeteiligung bei den letzten Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein 2008 sank auf das absolute historische Tief von 49,4 Prozent (2003: 54,5 Prozent; 1998: 62,8 Prozent; 1994: 70,5 Prozent). Diese Zahl vermittelt Einiges von den Problembergen, vor denen diejenigen stehen, die unmittelbar und zusammen mit dem Volk Windmühlen auf diesen Bergen errichten oder aber diese verhindern wollen.

## Literatur

**Dehn, Klaus-Dieter**
*Auswirkungen der neuen Kommunalverfassung auf die kommunale Demokratie, in: Wewer, a.a.O., S. 473 bis 488*

**Hübner, Peter**
*Volksbegehren und Volksentscheide in der Landespolitik, in: Wewer, a.a.O., S. 385 bis 472*

**Kellmann, Klaus**
*Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein, in: Kost, Andreas und Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2010, S. 325 bis 336*

**Kost, Andreas**
*Direkte Demokratie – Hürden und Perspektiven, in: „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung", Nummer 2/2011, S. 213 bis 226*

**Scharbach, Norbert**
*Plebiszitäre Demokratie auf der kommunalen Ebene, in: Wewer, a.a.O., S. 489 bis 508*

**Steinger, Hans-Martin**
*Demokratische Legitimation in den schleswig-holsteinischen Ämtern, in: Wewer, a.a.O., S. 449 bis 472*

**Wewer, Göttrik (Hrsg.)**
*Demokratie in Schleswig-Holstein. Historische Aspekte und aktuelle ragen, Opladen 1998*



## Nachweise

Die Beiträge zu dieser Broschüre sind ursprünglich in den folgenden Werken erschienen:

**„Land, Wirtschaft und Verwaltung" unter dem Titel „Schleswig-Holstein"** in: Hans-George Wehling (Hrsg.), Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, 3. aktual. Aufl. Wiesbaden 2004, S. 281 bis 296
*(für den Neudruck stark verändert und gekürzt)*

**„Geschichte" unter dem Titel „Geschichte Schleswig-Holsteins"** in: Werner Künzel und Werner Relleck (Hrsg.), Geschichte der der deutschen Länder. Entwicklung und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart". 2. überarb. Aufl., Münster 2008, S. 371 bis 388
*(für den Neudruck stark gekürzt)*

**„Politik und Parteien" unter dem Titel „Schleswig-Holstein. Ein neues Land mit einem neuen Parteiensystem"** in: Andreas Kost, Werner Relleck und Reinhold Weber (Hrsg.). Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart, München 2010, S. 375 bis 395
*(für den Neudruck erweitert)*

**„Kommunalpolitik" unter dem Titel „Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein"** in: Andreas Kost und Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. aktual. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 325 bis 336
*(für den Neuruck stark überarbeitet)*

**„Direkte Demokratie" unter dem Titel „Direkte Demokratie in Schleswig-Holstein"** in: Andreas Kost (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 285 bis 293
*(für den Neuruck stark überarbeitet und erweitert)*

## Danksagung

Wir danken Jörg Bülow, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, und Prof. Dr. Andreas Kost, stellvertretender Direktor der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, für die kritische Überprüfung und Korrektur der Kapitel „Kommunalpolitik“ und „Direkte Demokratie“. Gleichzeitig danken wir dem Beck-Verlag in München, dem Aschendorff-Verlag in Münster und dem Verlag für Sozialwissenschaften in Wiesbaden für das Recht zum Wiederabdruck der in früheren Sammelwerken erschienenen Artikel.

Alle Beiträge sind vom Autor überarbeitet, aktualisiert und auf den neuesten Stand gebracht worden.

HERAUSGEBER

**Landeszentrale**
**für politische Bildung**
**Schleswig-Holstein**

Kehdenstr. 27
24103 Kiel

Telefon | *0431 988-5937*
Fax | *0431 988-5942*

info@lpb.landsh.de

Autor | *Klaus Kellmann*
Gestaltung und Satz | *www.neuekoordinaten.de*
Bildnachweis | *Titelbild: neuekoordinaten*
Stand | *August 2011*

DER LANDTAG
SCHLESWIG-HOLSTEIN

LANDESZENTRALE FÜR
POLITISCHE BILDUNG

www.politische-bildung-sh.de

HINTERGRUND

Eine Schriftenreihe der Landeszentrale für
politische Bildung Schleswig-Holstein