

Verwaltungsreform in Hessen (1945 - 1981)

Johannes Koenig

Die Verwaltungsreform der 60er und 70er Jahre in Hessen war, wie vergleichbare Bemühungen in den anderen Bundesländern, ein komplexes Vorhaben, das sich über mehrere Legislaturperioden erstreckte.¹ Zur Verwaltungsreform gehörten insbesondere die kommunale Gebietsreform, die Reform der Mittelstufe und die Funktionalreform. Ihre Reihenfolge war politisch umstritten und änderte sich im Lauf der Zeit, denn die Verwaltungsreform war ein aus politischen und verwaltungswissenschaftlichen Erwägungen bestehender Hybrid. Die politischen Überlegungen, wie z.B. Zeitpunkt und Umfang der Reform, ergaben sich u.a. aus dem vorgeschriebenen legislativen Prozess und der damit verbundenen öffentlichen Debatte. Während die verwaltungswissenschaftlichen Kriterien, wie z.B. die Steigerung der Verwaltungskraft, ein Ergebnis der Mitte der sechziger Jahre einsetzenden zunehmenden Verwissenschaftlichung der Planung war. Grundlegend dafür waren u.a. Frido Wageners Abhandlung „Neubau der Verwaltung“² und Werner Webers Gutachten³ für den 45. Deutschen Juristentag. Bei der späteren Umsetzung der Reform war die Verwissenschaftlichung der Planung in der Praxis nur von untergeordneter Bedeutung, wobei aber z.B. beim Zuschnitt der Gemeinden die Zentrale-Orte-Karte der Landesplaner neben den geographischen Gegebenheiten eine erhebliche Rolle spielte.⁴

Zu dem wohl prominentesten Beispiel der kommunalen Gebietsreform in Hessen wurde die Kontroverse um die Stadt Lahn. Das zeitweise hohe öffentliche Interesse verdeckte aber die Tatsache, dass viele Teilaspekte der Reform, wie z.B. die Funktionalreform und die Frage der Mittelstufe, kaum öffentliche Beachtung erfuhren und wenigstens für die breite Öffentlichkeit kein Streitthema darstellten.

1 Vgl. Die folgende Darstellung basiert auf der Dissertation „Verwaltungsreform in Hessen (1945-1981). Ziele - Strategien - Akteure.“(Darmstadt 2006).

2 Vgl. Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, zweite unveränderte Auflage, Berlin 1974.

3 Vgl. Werner Weber: „Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?“, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München 1964.

4 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Hans Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 2.

Die frühe Phase der Verwaltungsreform (1945 - 1953)

Die Verwaltungsreform begann bereits vor der Gründung des Landes Hessen und wurde dann zum festen Bestandteil der hessischen Landespolitik. Hessen hatte zuvor noch nie in dieser organisatorischen Einheit bestanden und fasste daher Gebiete mit unterschiedlichem Recht und unterschiedlichen Behörden zusammen. Seine Bewohner fühlten sich zunächst mehr ihrer Region als dem neu geschaffenen Staat verbunden. Die Vereinheitlichung der Verwaltung war somit eine offensichtliche Notwendigkeit. Mit der Verwaltungsreform beschäftigten sich bis 1953 die Kabinette Geiler, Stock und die erste Regierung Zinn. Die wechselnde Verantwortlichkeit ging Hand in Hand mit wechselnden inhaltlichen Schwerpunkten.

Am 17.9.1945 wurde durch Anordnung der amerikanischen Militärregierung ein Amt für Verwaltungsvereinfachung (AfV) im Regierungsbezirk Wiesbaden eingesetzt.⁵ Das Amt war ein beratendes Organ der Militärregierung und hatte die Aufgabe, die Verwaltung zu vereinfachen und zu rationalisieren.⁶ Dies geschah auch vor dem Hintergrund der beabsichtigten Entnazifizierung der öffentlichen Verwaltung in Hessen. Dabei sollte sich zunehmend der Gegensatz zwischen den strikten politischen Vorgaben und dem Wunsch, eine leistungsfähige Verwaltung herzustellen, bemerkbar machen.⁷

Am 19.9.1945 wurde die Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung veröffentlicht und darin die Bildung des Landes Groß-Hessen verkündet. Der Begriff Groß-Hessen und die damit verbundenen gebietlichen Vorstellungen waren aber keine Erfindung der Amerikaner, vielmehr sind sie z.B. in Überlegungen des Großherzog Ernst Ludwig aus dem Jahr 1909 nachweisbar und kamen auch in den Flugblättern des Gießener Medizin-Professors Robert Sommer aus dem Jahr 1918 zur Sprache.⁸ Im Oktober 1945 wurde der parteilose badische Rechtsprofessor Karl Geiler zum ersten Ministerpräsidenten Hessens ernannt. In einer auf den 1.1.1946 datierten programmatischen Erklärung

5 Vgl. Schreiben des Finanzministers Wilhelm Mattes vom 11.7.1946.

6 Vgl. Vorlage für den Ministerpräsidenten vom 10.12.1945 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 3050.

7 Vgl. Mühlhausen, „Hessen 1945-1950, Zur politischen Geschichte eines Landes in der Besatzungszeit“, Frankfurt 1985, S. 307-342.

8 Vgl. Eckhart G. Franz, Der Weg nach Groß-Hessen, Blätter für deutsche Landesgeschichte 1996, S. 71-90.

zung der Staatsregierung wurde der Aufbau des neuen Landes Hessen auf demokratischer und rechtsstaatlicher Grundlage als Hauptaufgabe bezeichnet.⁹ Durch Erlass des Ministerpräsidenten vom 10.12.1945 wurde das AfV für das Land Groß-Hessen übernommen. Die Leitung wurde dem Regierungsvizepräsidenten und späteren Minister für Arbeit, Landwirtschaft und Wirtschaft Albert Wagner übertragen. Er schlug u.a. die Auflösung der Bezirkskommunalverbände und ihre Rechtsnachfolge durch den Staat vor.¹⁰ In Hessen wurde die Verwaltung der staatlichen Mittelstufe von den Regierungspräsidenten in Kassel, Wiesbaden und Darmstadt wahrgenommen, während die Provinzial- bzw. Bezirkskommunalverbände unter Leitung des Landeshauptmanns in Kassel und in Wiesbaden kommunale Einrichtungen waren.¹¹ Bereits am 3.11.1945 war in einer unter dem Vorsitz des Innenministers Hans Venedey abgehaltenen Besprechung die Frage der Neuregelung der provinziellen Selbstverwaltung thematisiert worden.¹² Man kam zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die beiden Provinzial-Selbstverwaltungen weiter bestehen sollten. Vom Finanzministerium wurde hingegen aus finanzpolitischen Erwägungen ihre Auflösung gefordert.¹³ Aus demselben Grund sprach sich später auch Frankfurts Stadtkämmerer Friedrich Lehmann gegen die Beibehaltung der Provinzialverbände aus.¹⁴ Durch Kabinettsbeschluss vom 18.1.1946 wurde ein Ausschuss für Verwaltungsorganisation und -vereinfachung unter Vorsitz des Innenministers Venedey eingesetzt.¹⁵ Der Ausschuss beschloss, die provinzielle Selbstverwaltung zu erhalten und im Regierungsbezirk Darmstadt einzuführen und lehnte somit die Vorschläge Wagners und des Finanzministeriums ab. Für sie standen die durch den Wegfall einer Behörde zu erwartenden finanziellen Einsparungen im Vordergrund, während für Innenminister Venedey der Erhalt einer bestehenden Behörde angesichts der Herausforderungen von Wiederaufbau und Entnazifizierung verwaltungstechnisch ratsam gewesen sein mag.

9 Vgl. Programmatische Erklärung der Großhessischen Staatsregierung zur Jahreswende vom 1.1.1946 in: HHStAW Abt. 5032 Nr. 1126 Nr. 5a.

10 Vgl. Schreiben des AfV an den Ministerpräsidenten in Groß-Hessen vom 26.2.1946, in: HHStAW Abt. 502 Nr.3050.

11 Siehe auch Mühlhausen, Hessen 1945-1950, S. 486 f.

12 Vgl. Abschrift vom 3.11.1945 in HStAD O24 Hesse Nr. 120/16.

13 Vgl. Abschrift vom 22.11.1945 in HStAD Abt. O24 Hesse Nr. 120/16.

14 Vgl. Schreiben vom 22.5.1946, in HStAD Abt. O24 Nr. 120/16.

15 Vgl. Abschlussbericht der Kommission ca. Sommer 1946, in: HHStAW Abt. 502 Nr. 3050 und Mühlhausen, Hessen 1945-1950, S. 489.

Am 1.12.1946 wurde in einer Volksabstimmung die neue Landesverfassung angenommen und der erste Landtag gewählt. Der erste frei gewählte Ministerpräsident des späteren Bundeslandes Hessen war der SPD-Politiker Christian Stock, der einer SPD/CDU-Koalition vorstand.¹⁶ Noch während der Regierung Stock fand das AfV ein unspektakuläres Ende. Dennoch nahm das Interesse an der Verwaltungsreform auch mit dem Wechsel von der Regierung Geiler zur Regierung Stock nicht plötzlich ab. In seiner ersten Regierungserklärung bezeichnete Ministerpräsident Stock am 6.1.1947 die Verwaltungsreform als eine der vordringlichsten Staatsaufgaben.¹⁷ Eine umfassende Verwaltungsreform beschloss das Kabinett in der Sitzung vom 31.3.1947.¹⁸ In dem Kabinettsbeschluss wurde u.a. die mangelnde Einheitlichkeit der Verwaltung als Grund für eine Verwaltungsreform benannt.¹⁹ Auch die Notwendigkeit einer Überprüfung des Verwaltungsaufbaus nach den Kriterien Sparsamkeit, Schnelligkeit, Wirksamkeit und Rechtssicherheit der Verwaltungsmaßnahmen wurde aufgeführt. Daraus resultierend sollte die Zweigleisigkeit von Staats- und Kommunalverwaltung in den Regierungsbezirken aufgehoben werden. Abschließend beschloss man, eine Kabinettskommission zur Vorbereitung der benötigten Gesetze, Rechtsverordnungen, Organisationspläne usw. unter dem Vorsitz von Staatssekretär Hermann L. Brill einzusetzen. Die Kommission hatte das Recht, Unterausschüsse zu bilden und Sachverständige einzuladen. Zur Thematik der Mittelinstanz wurde u.a. Albert Wagner gehört, welcher erneut für die Abschaffung der Kommunalverbände eintrat und vorschlug, die Zahl der Regierungspräsidien von drei auf zwei zu reduzieren.²⁰ In diesem Zusammenhang erwog man insbesondere die Auflösung des Regierungsbezirks Wiesbaden.²¹ 1968 wurde das Regierungspräsidium Wiesbaden schließlich aufgelöst. Ein weit verbreitetes Gerücht besagte, dass dies auf Betreiben des damaligen Innenministers Heinrich Schneider geschah, der den Neubau des Regierungspräsidiums am Wiesbadener Hauptbahnhof für die Unterbringung des eigenen Ministeriums nutzen wollte. Da aber die einschlägigen Überlegen bis in

16 Vgl. u.a. Hessischer Landtag, Stenographische Berichte 1/3 und 1/4.

17 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 1/3, S. 22 f.

18 Vgl. HHStAW Abt. 502 Nr. 7810 und Abt. 502 Nr. 11586.

19 Vgl. Kabinettskommission, Verwaltungsreform in Hessen Band I (Wiesbaden 1947), S. 5 f.

20 Vgl. Ebenda, S. 76.

21 Vgl. „Zur Verwaltungsreform. Ein Beitrag des Betriebsrats der Bezirksregierung Wiesbaden.“, in: Kabinettskommission, Verwaltungsreform in Hessen II (Wiesbaden 1948).

das Jahr 1947 zurückreichten, und es für das Regierungspräsidium schwer war, in der Landeshauptstadt ein eigenes Profil zu entwickeln,²² ist dieses Gerücht weitgehend entkräftet. Insbesondere auch, weil von Innenminister Schneider verbürgt ist, dass er sich bis zuletzt gegen den Umzug seines Ministeriums gewandt hatte, da er gerne in der Luisenstraße geblieben wäre, die in unmittelbarer Nähe des Landtags lag.²³

Die Brill-Kommission empfahl schließlich, alle Regierungspräsidien abzuschaffen und die Bezirkskommunalverbände beizubehalten.²⁴ Es galt zwar der politische Grundsatz, möglichst viele Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zu übertragen, dennoch kam diese Empfehlung angesichts der personellen Zusammensetzung der Kommission überraschend, denn zur ihr gehörte kein einziger Vertreter der Bezirkskommunalverbände.²⁵ Ausschlaggebend für das Votum war daher auch weniger der Glaube an die Unersetzbarkeit der Bezirkskommunalverbände als die Einschätzung, dass bis zu 80 Prozent der Aufgaben der Mittelinstanz auf andere Stellen übertragen werden konnten. Die Empfehlungen wurden aber nicht umgesetzt. Die Brill-Kommission war, was die unmittelbare Umsetzung ihrer Vorschläge betraf, nicht erfolgreicher als das AfV. Allerdings galt für beide Gremien, dass das Ende ihrer Tätigkeit nicht gleichbedeutend mit dem Ende des politischen Interesses an der Verwaltungsreform war.

Am 14.12.1950 übernahm Georg August Zinn die Amtsgeschäfte des Ministerpräsidenten, die er ununterbrochen bis zum 2.10.1969 fortführen sollte. In seiner ersten Regierungserklärung vom 10.1.1951 kündigte Zinn u.a. eine Neuordnung der allgemeinen Landesverwaltung an.²⁶ Diese sollte u.a. durch die Schaffung einer Gemeindeordnung und einer Kreisordnung erreicht werden. Auch sollten die Kommunalverbände zu neuen „Selbstverwaltungsorganisationen“ umgebaut werden. Zinn erwähnte auch die Gebietsreform und bezeichnete sie als absolut notwendig, nannte aber keine Details.

22 Vgl. Regierungspräsident a.D. Knut Müller, Korrespondenz vom 5.2.2006.

23 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 5.

24 Vgl. Kabinettskommission, Verwaltungsreform in Hessen I (1947), S. 27.

25 Vgl. Mühlhausen, Hessen 1945-1950, S. 491 f.

26 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 2/3, S. 21.

Anfang 1952 wurde dann die Hessische Gemeindeordnung (HGO)²⁷ und die Hessische Landkreisordnung (HKO)²⁸ beschlossen. In sechs Sitzungen vom 5.11.1952 bis zum 19.3.1953 beschäftigte sich der Sonderausschuss des Landtags für Verwaltungsreform mit der Neuordnung der Verwaltung in der Mittelstufe.²⁹ Man diskutierte insbesondere die Gesetzesvorlage zur Landschaftsverwaltung.³⁰ Dabei stand vor allem die Frage im Vordergrund, ob die Mittelstufe der Verwaltung ein staatliches oder kommunales Gepräge bekommen sollte. Schnell zeichnete sich eine prinzipielle Entscheidung ab,³¹ die darin bestehen sollte, Paragraph 6 des Gesetzesentwurfes: „Landesfürsorgeverband ist das Land“, zu streichen. Stattdessen sollte es dann im Paragraph 3 des Gesetzes vom 7.5.1953 heißen: „Die kreisfreien Städte und die Landkreise des Landes werden zu einem ‘Landeswohlfahrtsverband Hessen’ zusammengeschlossen.“³² Auch wenn Paragraph 1 bestimmte, dass der Regierungspräsident die Behörde der allgemeinen Landesverwaltung in der Mittelstufe ist und Paragraph 24 die Auflösung der Bezirkskommunalverbände verfügte, so blieb mit der durchgesetzten Änderung der Trägerschaft ein starkes kommunales Element in der Mittelinstanz erhalten.

In Kassel hatte man sich bis zuletzt gegen die Auflösung der Bezirkskommunalverbände gewandt. So war z.B. in der „Kasseler Post“ vom 17.10. 1952 ein Artikel mit der Überschrift „Zwangsjacken aus Wiesbaden“ zu lesen, welcher in der beabsichtigten Auflösung der Kommunalverbände machtpolitische Pläne der Regierung in Wiesbaden sah, die verliebende Eigenständigkeit der Region Kassel gänzlich zu beseitigen. Staatssekretär a.D. Brill sprach in diesem Zusammenhang von der „Kasseler Verwaltungsidylle“, in der man so tue, als ob es sonst keine Verwaltungsprobleme gäbe.³³ Schließlich musste Ministerpräsident Zinn mit seinem Rücktritt drohen, um die Auflösung durchzusetzen.³⁴ Auf den damaligen Widerstand kam Zinn über 15 Jahre später noch einmal in einer Parlamentsdebatte über die dann wieder aktuell

27 Vgl. GVBl Teil I, S. 11.

28 Vgl. GVBl Teil I, S. 37.

29 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 2/43, S. 1739.

30 Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 2/513.

31 Vgl. Frankfurter Neue Presse vom 21.11.1952.

32 Vgl. GVBl Teil I, S. 93.

33 Vgl. Schreiben Brills vom 16.11.1952 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 3126.

34 Vgl. Bernd Schneider, Die Integrationspolitik der Hessischen Landesregierungen unter Ministerpräsident Georg-August Zinn (Gießen 1995), S. 23.

gewordene Verwaltungsreform zurück. Er erwähnte, wie er im Jahre 1953 nicht nur von der Opposition „beschimpft“, sondern auch von zahlreichen Interessengruppen mit Flugblättern und Schriften überhäuft worden sei.³⁵ Für besondere Heiterkeit bei den Abgeordneten sorgte dabei der Einlass, dass zu diesen Interessengruppen neben Wandervereinen und dem Frauenausschuss für Hauspflege auch der hessische Hebammenverband gehört habe.

Über die Gründe für die einschlägigen Reaktionen aus Kassel kann man nur spekulieren: Möglicherweise zögerte man dort, mitten im Wiederaufbau eine funktionierende kommunale Verwaltungseinheit zu schließen, zu deren Aufgabenbereich die Infrastruktur gehörte. Vielleicht spielte auch die enge Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer historisch gewachsenen Region immer noch eine stärkere Rolle als die Idee eines Bundeslandes Hessen und die damit einhergehenden politischen, staats- und verwaltungsrechtlichen Zusammenhänge. Ein weiterer Grund für die Stärke des Widerstandes lag wohl auch darin, dass die von einer Wegrationalisierung ihrer Funktionen betroffenen Behördenleiter oftmals Landtagsabgeordnete und SPD-Mitglieder waren. So waren 66% der SPD-Fraktion hauptamtliche Wahlbeamte, wie z.B. Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte, die von einer Reform der Mittelinstanz wenigstens mittelbar betroffen waren.³⁶ Die bis 1970 fehlende Trennung von Amt und Mandat sollte auch Pläne zur Verwaltungsreform in den 60er Jahren behindern.³⁷

In Bezug auf die Verwaltungsreform in Hessen bis 1953 ergeben sich u.a. die folgenden Aussagen:

1. Im Hessen der Nachkriegszeit reichen Ansätze der Verwaltungsreform bis in die Stunde Null zurück. Die Ursachen dafür waren u.a. der historisch bedingte Mangel an einer einheitlichen Verwaltung und die gleichzeitige Notwendigkeit, das Land wieder aufzubauen.³⁸
2. Die Reaktion von Politik und Verwaltung auf die speziellen Herausforderungen der Nachkriegssituation prägte die Verwaltungsreform von 1945 bis 1953. Die existenziellen Probleme der deutschen

35 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 6/21, S. 925.

36 Vgl. Frank Schmidt, Christian Stock 1884-1967 (Darmstadt 1997), S. 339.

37 Vgl. Gründler, Kommunale Gebietsreform in den Verdichtungsgebieten der BRD (Bonn 1974), S. 208.

38 Vgl. Hessischer Minister des Innern, Verwaltungsreform in Hessen (Wiesbaden 1968), S. 7.

Bevölkerung gaben der Verwaltung kaum eine Chance, neue Formen der Administration zu entwickeln, und es war nahe liegend, auf die Verwaltungsstrukturen der Weimarer Zeit zurückzugreifen.³⁹

3. Ein hohes Maß an Heterogenität kennzeichnete die Verwaltungsreform. Sie wurde von einem Nebeneinander verschiedener Arbeitsgruppen und verschiedener Zielsetzungen geprägt, deren Priorität und inhaltliche Gewichtung sich zudem wiederholt änderten.

4. Die Brill-Kommission wurde zwar zu einer prominenten Wegmarke im weiteren Verlauf der Verwaltungsreform in Hessen, sie war aber eigentlich nur eine Station unter mehreren in der nicht-linearen Entwicklung der Reform. Ihr hoher Bekanntheitsgrad resultierte vermutlich aus der Veröffentlichung des exzellenten Abschlussberichts, der jedem, der sich später publizistisch mit der Thematik beschäftigte, eine Fülle von Material lieferte.⁴⁰

5. Der Schwerpunkt der Verwaltungsreform verlagerte sich im Laufe der Jahre von unten nach oben: von einer beabsichtigten und nicht realisierten kommunalen Gebietsreform hin zu einer tatsächlich implementierten Neuordnung der Mittelstufe und Ministerien.

6. Im Gegensatz zur Reform der sechziger und siebziger Jahre waren zu erzielende Einsparungen, insbesondere in Bezug auf Überlegungen zur Gestaltung der Mittelinstanz, von grundsätzlicher Bedeutung.⁴¹

Mit der Neuordnung der Mittelstufe war die Nachkriegsreform zu einem gewissen Abschluss gekommen, wobei das Thema Verwaltungsreform nicht gänzlich von der politischen Tagesordnung verschwand. Vielmehr bildete sich nach 1953 allmählich der besondere Charakter der Verwaltungsreform in Hessen heraus,⁴² den Zinn mit dem berühmten Ausspruch von Verwaltungsreform als „Kleinarbeit in Permanenz“⁴³ auf den Punkt brachte. Das Prinzip der Reform der kleinen Schritte entsprach dem pragmatischen Regierungsstil Zinns. Günter Püttner stellte dazu 1969 fest, dass in Hessen nicht mit einem großen

39 Vgl. Hessischer Minister des Innern, „Hessen. Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform.“ (Wiesbaden 1977), S. 17.

40 Vgl. Kabinettkommission, Verwaltungsreform in Hessen I (1947) und II (1948).

41 Siehe z.B. die Ausführungen des Regierungspräsidenten Bergsträssers vor der Brill-Kommission am 7.5.1947 (vgl. Kabinettkommission, Verwaltungsreform in Hessen I, S. 52).

42 Vgl. Hugo Berger, Verwaltungsreform in Hessen, in DÖV 1968, S. 449.

43 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 4/3, S. 23.

Wurf, sondern schrittweise über einen längeren Zeitraum hinweg reformiert werden solle.⁴⁴ Eine Manifestation dieser Politik war das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16.12.1969,⁴⁵ mit dem man neue Formen gemeindlicher Zusammenarbeit ermöglichen und die kommunalen Verwaltungskraft stärken wollte, ohne kleine Gemeinden sofort zu Einheitsgemeinden zusammenzufassen.

Püttners Auffassung widersprach aus der Rückschau Hans Voit: „Ein schrittweises Vorgehen, offenbar im Sinne learning by doing, hätte Verdruß bei den Vorreitern und Widerstand bei den später Behandelten hervorgerufen. Nachdem das Konzept Einheitsgemeinde stand, mußten Gemeinde- und Kreisreform zusammen und zügig durchgezogen werden. Püttner hatte keine Verantwortung, und Zinn hätte nicht anders handeln können.“⁴⁶ Beide Auffassungen trafen zu, da der von Püttner beschriebene schrittweise Charakter der Reform im Wesentlichen nur bis zur Bildung der SPD/FDP-Koalition im Jahr 1970 Bestand haben sollte. Die danach durchgeführte kommunale Gebietsreform war eine massive, das ganze Land erfassende und zeitlich begrenzte Reformmaßnahme, die definitiv nicht als „Kleinarbeit in Permanenz“ charakterisiert werden konnte, wobei die Funktionalreform als „permanente Aufgabe“,⁴⁷ die bis heute andauert, auch weiterhin eine Ausnahmestellung inne hatte.

Die neue Phase der Verwaltungsreform (1964-1976)

Die Diskussion über die Verwaltungsreform wurde in den 60er Jahren u.a. durch raumordnungspolitische Überlegungen angestoßen. Hans-Jürgen v.d. Heide schrieb 1967, dass nach fast einem Vierteljahrhundert des Stillstands das Gutachten von Werner Weber eine Welle von Aktivität ausgelöst habe.⁴⁸ Nachdem es fast fünfundzwanzig Jahre lang nahezu „ein Sakrileg“ gewesen sei, von der Veränderung kommunaler Grenzen zu sprechen, sei inzwischen die Forderung nach der Zusammenlegung kleiner Gemeinden zu größeren und leistungsfähigeren

44 Vgl. Günter Püttner, „Stufenweise Reform, Stand und Methode der Verwaltungsreform in Hessen“, DÖV 1969, S. 267.

45 Vgl. GVBl. Teil I, S. 307.

46 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 5.

47 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 19.1.2006.

48 Vgl. Hans-Jürgen v. d. Heide, Nahbereich und Fernbereich von Zentralen Orten, Der Landkreis 1967, S. 211.

Einheiten selbstverständlich geworden. Das Gleiche treffe auch auf die Landkreise zu. Angesichts der kaum noch überschaubaren Flut von Gutachten und Stellungnahmen der letzten Jahre schein die ganze hergebrachte Verwaltungsordnung infrage gestellt zu sein.

So monokausal, wie es v.d. Heide sah, kann man die Ursache für die Verwaltungsreform zwar nicht sehen. Unbestritten bildete aber die beabsichtigte Steigerung der Verwaltungskraft der Gemeinden das „tragende Argument“⁴⁹ in der Diskussion um die Verwaltungsreform. Innenminister Heinrich Schneider stellte am 27.3.1969 fest, dass die Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden nicht ausreiche, die kommunalen Einrichtungen zu schaffen, auf die der Bürger in einem „modernen Leistungsstaat“ mit Recht Anspruch erhebe.⁵⁰ Ministerpräsident Albert Osswald bezeichnete in seiner Regierungserklärung vom 16.12.1970 die Schaffung einer modernen und bürgernahen Leistungsverwaltung als vorrangige Aufgabe der Verwaltungsreform.⁵¹ Dieses Ziel war Ausdruck des seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs stattfindenden gesellschaftlichen Wandel vom Obrigkeitsstaat zum Leistungsstaat,⁵² in dessen Zuge die Daseinsvorsorge für den Bürger zunehmend zum Inhalt staatlicher Verwaltungstätigkeit wurde.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Landesregierung, sich dem Projekt der Verwaltungsreform ab Mitte der 60er Jahre wieder verstärkt zuzuwenden, war die Initiative der CDU-Opposition in Form des so genannten Dregger-Plans.⁵³ Sein Ziel war es, die Zahl der vertikalen Verwaltungsebenen auf zwei zu verringern und horizontal die Verwaltungsbezirke aufgaben- und sachgerecht gegeneinander abzugrenzen.⁵⁴ Dadurch sollten Selbstverwaltungskörperschaften - die Verwaltungsregionen - entstehen, die nach Größe, Verwaltungs- und Finanzkraft in der Lage waren, ihre Aufgaben selbstständig und rationell zu erfüllen. Allerdings beschränkte sich der Namensgeber des Plans, der Fuldaer Oberbürgermeister Alfred Dregger, in der Landtagsdebatte vom

49 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 1.

50 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 6/50, S. 2683.

51 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 7/2, S. 12.

52 Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 7/1370, S. 6.

53 Dieser wurde in den Anträgen der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag zur Verwaltungsreform in Hessen vom 27. 4. 1965 und vom 4.10.1967 sowie dem Initiativantrag der CDU-Fraktion betreffend den Entwurf einer Hessischen Verbandsgemeindeordnung vom 11.3. 1969 dargelegt, vgl. Hessischer Minister des Innern, „Hessen. Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform.“ 1977, S. 25.

54 Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 5/1361.

1.7.1965 auf die Darstellung der Grundkonzeption.⁵⁵ Mit dem Verweis auf die Schwierigkeit der Materie vermied er es ausdrücklich, sich auf Detailfragen festzulegen. In der folgenden Aussprache verwies Innenminister Schneider dann auch darauf, dass die Schwierigkeiten dann beginnen würden, wenn man konkret werde, denn der Teufel stecke im Detail.⁵⁶ Die Bildung von Regionen klinge in der Theorie bestechend, aber es sei völlig offen, wie es sich in der Praxis auswirken werde.⁵⁷

Trotz der auf Regierungsseite bestehenden Abwehrhaltung war der Dregger-Plan ein Impulsgeber, da er eine Reihe politischer Erwägungen in Gang setzte. So wies Finanzminister Osswald in einem Schreiben an den Ministerpräsidenten vom 1.10.1965 darauf hin, dass u.a. durch eine „kürzliche Veröffentlichung“ des Abgeordneten Dregger die Frage einer Verwaltungsreform in Hessen erneut in die öffentliche Debatte eingebracht wurde.⁵⁸ Er fuhr fort: „Mit großer Wahrscheinlichkeit kann damit gerechnet werden, daß bei den Landtagswahlen im Herbst des nächsten Jahres die Frage einer Verwaltungsreform ein starkes Gewicht in der öffentlichen Auseinandersetzung haben wird. Diese Umstände veranlassen mich, Ihnen die Einsetzung eines Sachverständigenausschusses für die Durchführung einer Verwaltungsreform in Hessen vorzuschlagen. In ihm sollten alle Fraktionen des Landtags vertreten sein, um den erhobenen und noch zu erwartenden Vorwürfen die Spitze zu nehmen“. Tatsächlich griff man zunächst Osswalds Vorschlag auf, alle Landtagsfraktionen einzubinden und erwog, den Ausschuss nach parteipolitischer Zugehörigkeit zu besetzen.⁵⁹ Von dieser Idee nahm man aber bald Abstand und betonte vielmehr, dass nicht der parteipolitische Proporz, sondern der Gedanke, „eine leistungsfähige Arbeitsgruppe aus unabhängigen, sachkundigen Persönlichkeiten zu bilden“, im Vordergrund stehe.⁶⁰ Tatsächlich dominierte aber das Bemühen, das Thema Verwaltungsreform für die

55 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 5/42, S. 1857-1860.

56 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 5/42, S. 1861 ff.

57 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht 5/42, S. 1682.

58 Vgl. Schreiben des Finanzministers Osswald an Ministerpräsident Zinn vom 1.10.1965, in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8049, S. 1 f.

59 Vgl. Vermerk „Betr. Sachverständigenausschuß Verwaltungsreform“, 21.3.1966 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8049.

60 Vgl. Notiz „Betr. Mündliche Anfrage des Abg. Wittwer (CDU) - Nr. 231 - über die Kommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform“ für die Fragestunde am 12.10.1966 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8098. Siehe auch Notiz betr. Zusammensetzung der Verwaltungsreform-Kommission vom 12.7.12.1966 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8049.

Regierung vor der Landtagswahl am 6.11.1966 politisch zu besetzen und der Opposition eine Profilierungsmöglichkeit zu nehmen.⁶¹ Die zwei Jahre später stattfindende Auflösung des Regierungspräsidiums Wiesbaden kann ebenfalls als ein Versuch gewertet werden, der Opposition den Wind aus den Segeln zu nehmen.⁶²

Die Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen konstituierte sich am 6.7.1966.⁶³ Ihr Auftrag war es, unabhängig zu arbeiten, ein Arbeitsprogramm für die weitere Untersuchung der Probleme der Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen zu entwickeln, sofort zu verwirklichende Maßnahmen aufzuzeigen und der Landesregierung Vorschläge für spätere Schritte zu unterbreiten.⁶⁴ Die Tatsache, dass ihr Vorsitzender, der Justizminister Lauritz Lauritzen und sein Nachfolger Johannes Strelitz, als Minister der Kabinettsdisziplin unterlagen, dürfte die proklamierte Unabhängigkeit der Kommission aber stark eingeschränkt haben. Die Kommission bildete u.a. einen Unterausschuss „Mittelinanz“ und einen Unterausschuss „Gemeinden“,⁶⁵ die ihre Ergebnisse veröffentlichten.⁶⁶ In Bezug auf ihren längerfristigen, von wahltaktischen Überlegungen befreiten Einfluss auf die Verwaltungsreform enthält die folgende Einschätzung einen wahren Kern: „Es ist offensichtlich das Schicksal und die Besonderheit einer langjährigen Alleinregierung, das viel geredet und geprüft wird, aber wenig passiert. So auch in Hessen in den Jahren vor 1970.“⁶⁷

61 Vgl. Notiz vom 31.3.1966 und „Entwurf einer Erklärung von Herrn Ministerpräsidenten vor der Presse über die Einsetzung einer Verwaltungsreform-Kommission in Hessen“ (ca. 1966) in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8049.

62 Vgl. Heinz Ernst, Korrespondenz vom 16.3.2006, S. 5 f.

63 Vgl. „Niederschriften (wesentliche Sitzungsergebnisse) der Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen“ vom 6.7.1966 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8099.

64 Vgl. Berufungsschreiben Zinns an Hanns-Heinz Bielefeld vom 21.6.1966 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8049.

65 Der Beschluss zur Bildung der Unterausschüsse wurde in der Sitzung vom 8.9.1966 gefasst (vgl. Dokument „Betr.: Verwaltungsreform im kommunalen Bereich“, 1.10.1966 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 8060).

66 Vgl. Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen, Veröffentlichungen 1 „Zum Amt des Regierungspräsidenten“ (Wiesbaden 1967) und Veröffentlichungen 2, „Zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden“, (Wiesbaden 1968).

67 Vgl. Ministerialrat a.D. Günter Bode, Korrespondenz vom 8.12.2005.

Es gibt die Ansicht, dass Ministerpräsident Zinn die Reform der Mittelinstanz, der Kreise und der Gemeinden im Grunde ablehnte, „weil er fürchtete, was tatsächlich eintrat, daß eine Reform nur der Opposition zu Gute kam. In den kleinen und mittleren Gemeinden des Landes gab es damals überwiegend SPD Ortsvereine und allenfalls Wählergemeinschaften, ausgenommen der Rheingau und die Landkreise Limburg und Fulda. Heute ist die CDU auch in den kleinen Gemeinden präsent.“⁶⁸ Ministerpräsident Osswald habe die Meinung seines Vorgängers geteilt und wollte die Reform vermeiden, indem er die Datenzentralen einrichtete,⁶⁹ die dann auch die kleinen Gemeinden nutzen sollten, nach dem Motto: „Vorne spricht der Bürgermeister mit dem Volk und hinten rattert die automatische Erledigung der Geschäfte“.⁷⁰ Die Computerisierung der Verwaltung wurde somit als eine Möglichkeit aufgefasst, an bestehenden ehrenamtlichen Strukturen festhalten zu können.

Bei den hessischen Landtagswahlen vom 8.11.1970 verfehlte die SPD die absolute Mehrheit und bildete daher zusammen mit der FDP eine Koalitionsregierung. Die FDP wurde von Zeitzeugen als „treibende Kraft“⁷¹ der Verwaltungsreform und „Motor der Gebietsreform“⁷² bezeichnet. In der Koalitionsvereinbarung vom 28.11.1970 wurde u.a. festgeschrieben, eine umfassende Funktional- und Gebietsreform durchzuführen.⁷³ Ziel war es, in den Planungsregionen „leistungsfähige“ Gemeinden, große Kreise und kreisfreie Städte zu bilden. Die Gemeindereform sollte auf dem Grundsatz von der Einheitsgemeinde als der zukünftigen hessischen Gemeindeform basieren. Ein Grundsatz, der sich für die Umsetzung des Lahnstadt-Projekts als fatal erweisen sollte. Mit der Koalitionsvereinbarung wurde die eigentliche Gesetzgebungsphase der Reform eingeleitet.⁷⁴ Unterteilt in mehrere Neugliederungsabschnitte⁷⁵ wurde vom Landtag schrittweise die territoriale

68 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 2.

69 Vgl. Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunalen Gebietsrechenzentren (KGRZ) vom 16.12.1969; GVBl. Teil I, S. 304.

70 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 3.

71 Vgl. Ministerialrat a.D. Günter Bode, Korrespondenz vom 8.12.2005.

72 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 3.

73 Vgl. „Vereinbarung zur Bildung einer Koalitionsregierung im Lande Hessen“ in Hessen - Land der Reformen (Berlin-West 1971), S. 13.

74 Vgl. Voit, 10 Jahre kommunale Gebietsreform in Hessen, 16.12.1986, S. 3.

75 Vgl. Karl-Ludwig Steiner, Stadt <Lahn> und Gründungsverband (Frankfurt a.M. 1982), S. 23 f.

Neugliederung Hessens beschlossen. Dieser Prozess war 1976 mit Ausnahme der Stadt Lahn weitgehend abgeschlossen mit dem Ergebnis, dass von den vormals 2700 Gemeinden nur noch 400 bis 500 übrig blieben. Hessen hatte mit über fünfzig Prozent eine hohe Rate von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen.⁷⁶ Diese war u.a. das Ergebnis einschlägiger finanzieller Beihilfen, der Einsicht in die verwaltungstechnische Notwendigkeit sowie der Gewissheit, dass gesetzgeberische Maßnahmen im Hintergrund standen. Denn ein Grund, warum einige Gemeinden anfänglich zögerten, sich freiwillig zusammenzuschließen, war, dass die Gemeindevertretungen ihren Bürgermeistern nicht wehtun wollten.⁷⁷

Grundlegend für das Verständnis der Reform in Hessen ist die Tatsache, dass die Verwaltungsreform von Anfang ein Feld der parteipolitischen Auseinandersetzung war. Sie wurde insbesondere von der CDU und FDP zur eigenen Profilschärfung genutzt. Einen parteienübergreifenden Konsens, wie z.B. in NRW, der zu einem gewissem Maß an politischer Duldsamkeit gegenüber dem Reformvorhaben geführt hätte, gab es in Hessen nicht. In Hessen gab es keinen „Zehnerclub“,⁷⁸ in dem die Vertreter der Fraktionen zusammen mit dem Innenminister die Kanten bei strittigen Sachfragen der Reform abschliffen, bevor diese den Landtag erreichten.

Im Unterschied zu der kommunalen Gebietsreform in NRW kann man die Verwaltungsreform in Hessen auch nicht als einen Kraftakt bezeichnen, wenn man unter diesem Begriff eine in sich geschlossene, von einem breiten politischen Konsens getragene Reform versteht, die aus einem Guss war und einen klaren Anfang und ein klares Ende hatte. Das in Hessen über weite Strecken vorherrschende Verständnis der Reform als „Kleinarbeit in Permanenz“ unterschied sich deutlich davon. Die Verwaltungsreform in Hessen hatte zwar in dem Großen Hessenplan einen potentiellen Gesamtplan,⁷⁹ der aber nie als solcher umgesetzt wurde. Unstreitig ist aber, dass die kommunale Neugliede-

76 Vgl. u.a. Hessischer Minister des Innern (Hrsg.), bearbeitet von Voit/Pittermann: „Verwaltungsreform. Modelle und Realisierungen.“ (Wiesbaden 1973), S. 30.

77 Vgl. IV A 1, „Vermerk. Betr. Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden; hier: Beschluß des Arbeitskreises ‘Verwaltungsreform’ der SPD Fraktion vom 12.5.1967“, 12.6.1967 in: HHStAW Abt. 503 Nr. 4031.

78 Vgl. Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), „Der Kraftakt: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen“ (Düsseldorf 2005), S. 29-31.

79 Vgl. Hessischer Landtag, Stenographischer Bericht, 6/58, S. 3074.

zung ein Reformfeld war, an das sich zuvor niemand so recht heran gewagt hatte. Es war ein politisches Wagnis und unter diesem Gesichtspunkt auch ein Kraftakt, welcher Durchhaltevermögen und Standfestigkeit gegenüber kommunalen partikularen Interessen erforderte.

In der heutigen politischen Diskussion stehen Entbürokratisierung, Verwaltungsabbau und die mit diesen Maßnahmen zu erzielende Höhe der Kosteneinsparungen im Vordergrund. Mögliche fiskalische Einsparpotentiale standen bei der Verwaltungsreform der sechziger und siebziger Jahre in Hessen, trotz regelmäßiger Nennung,⁸⁰ nicht im Vordergrund. Eher das Gegenteil traf zu, denn der Wandel vom Obrigkeitsstaat zum Leistungsstaat mit der einhergehenden Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden verlangte nach besonderer finanzieller Förderung, welche durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) auch bereit gestellt wurde, so dass im Einzelfall die kommunale Verwaltung nach der Neugliederung mehr kostete als zuvor. Bereits 1970 betonte man auf Fragen des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ zur Verwaltungsreform, dass man zum Wohle der Bürger eine „begrenzte Verteuerung“⁸¹ der modernen Verwaltung akzeptieren müsse, um diesen mit besseren Dienstleistungen betreuen zu können. So schrieb der ehemalige SPD-Landtagsabgeordnete Karl Heinz Ernst: „Mögliche Einsparungen in der Verwaltung spielten bei der Gebietsreform keine Rolle. Eigentlich war allen klar, dass größere Gemeinden mit gut ausgebildetem Personal nicht billiger arbeiten können.“⁸²

Eine der interessantesten Erklärungsansätze hinsichtlich der Ursachen der Verwaltungsreform war das Demokratie-Argument. Durch eine höhere Verwaltungskraft sollte die Effizienz und die Transparenz von Gemeindeverwaltungen vergrößert werden, was dem Bürger wiederum ein höheres Maß an Partizipationsmöglichkeiten an der kommunalen Politik eröffnen sollte. So in etwa wurde die zu erwartende Stärkung der Demokratie durch die Verwaltungsreform umrissen. Für die Demokratie-Theorie sprachen in erster Linie die Persönlichkeit des Ministerpräsidenten Zinn, seine Erfahrung im Dritten Reich und die Tatsache, dass die Politik der Integration ein Grundpfeiler seiner Regierungs-

80 Siehe z.B. Hessischer Minister des Inneren, Verwaltungsreform in Hessen 1968, S. 3.

81 Vgl. Entwurf, „Betr.: Verwaltungsreform in Hessen; hier: Bericht des Nachrichtenmagazins ‘Der Spiegel’“, 18.9.1970 in: HHStAW Abt. 503 Nr. 4037.

82 Vgl. Ernst, Korrespondenz vom 16.3.2006, S. 4.

politik war.⁸³ Gegen das Demokratie-Argument sprachen, neben dem sehr theoretischen Charakter der geschilderten Argumentationskette, die nackten Zahlen. So schrieb Ernst: „[Für] Völlig verfehlt halte ich das Demokratisierungs-Argument. Wenn man rd. 2700 Einheiten auf rd. 400 Einheiten reduziert, verringert man damit auch gleichzeitig die demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten. Die Einrichtung von Ortsbeiräten sollte auch dieses demokratische Defizit ausgleichen.“⁸⁴ Der ehemalige Ministerialdirigent a.D. Voit vertrat dieselbe Ansicht: „Die Demokratisierung hat keine Rolle gespielt.“⁸⁵ Vielmehr musste man sich zusätzlich bemühen, um „den Bürgern die Ferne der Verwaltung schmackhaft zu machen.“ Der ehemalige Ministerialrat Karl Reinhard Hinkel vertrat hingegen auch auf wiederholte Nachfrage die Meinung, dass das Demokratie-Argument genuin war.⁸⁶ Eine Erklärung, die beiden Standpunkten Rechnung tragen würde, wurde von dem ehemaligen SPD-Landtagsabgeordneten Gerhard Dann vorgeschlagen:⁸⁷ Die Idee, die Demokratie durch die Verwaltungsreform zu stärken, sei ein Gedanke der Ära Zinn gewesen, welche nach dem Entstehen der SPD/FDP Koalition dann keine Rolle gespielt habe. Demnach hätte Hinkels Einschätzung für den Zeitraum bis etwa 1970 Bestand, während Voit und Ernst für den Zeitraum danach Recht behalten sollten.

Das Lahnstadt-Projekt (1963 - 1979)

„Eines Tages (mir ist das Datum nicht mehr erinnerlich) wurde ich zu Minister Strelitz gerufen, in dessen Zimmer der Landrat W. Best stand (Landrat Kr. Wetzlar). Ich kann mich noch der Worte gut erinnern. Strelitz zu Best: Werner, erzähl doch dem Herrn Hinkel, was ihr da vorhabt. W. Best wies darauf hin, daß auf der Ebene der Parteien (SPD, CDU und FDP) sowohl in Wetzlar als auch in Gießen nahezu Einigkeit bestünde, in Mittelhessen eine Großstadt zu bilden aus Wetzlar, Gießen und einigen Gemeinden, von der aus oberzentrale Funktionen für Mittelhessen ausgehen sollten. Ich erhielt den Auftrag, einen entspre-

83 Vgl. Schneider, Die Integrationspolitik der Hessischen Landesregierungen unter Ministerpräsident Georg-August Zinn (Gießen 1995).

84 Vgl. Ernst, Korrespondenz vom 16.3.2006, S. 4.

85 Vgl. Ministerialdirigent a.D. Voit, Korrespondenz vom 11.1.2006, S. 1 f.

86 Vgl. Schriftliche Notizen zum Gespräch mit Ministerialrat a.D. Hinkel am 29.8.2005 und 5.12.2005 in Wiesbaden.

87 Zuletzt in einem Telefongespräch am 24.1.2006.

chenden Plan vorzulegen. So nahm das 'Unternehmen Lahn' seinen Lauf.⁸⁸

Diese Erinnerung Hinkels zeigt, dass die Idee einer Lahnstadt aus der Region selbst stammt. Über die Gründe schrieb der damalige Oberbürgermeister Gießens, Bernd Schneider: „Für mich war die Stadt Lahn eine Notwendigkeit geworden, nachdem mir Albert Osswald gesagt hatte, daß wir in Gießen die Kreisfreiheit nur im Rahmen der Stadt Lahn erhalten könnten, eine Tatsache, die mir die Opposition damals niemals abgenommen hat.“⁸⁹ Die Voraussage Osswalds sollte sich bewahrheiten, als Gießen mit der Auflösung der Stadt Lahn auch seine Kreisfreiheit verlor. Das Ausmaß, in dem der Verlust von lokalen Politikern, allen voran dem späteren Gießener Oberbürgermeister Hans Görnert, in einer Vielzahl von Zeitungsartikeln thematisiert wurde, erwies sich bei der ersten Durchsicht des Materials als überraschend.⁹⁰ Der „Fetisch der Kreisfreiheit“ spielte aber für das kommunale Selbstverständnis in Gießen und anderen Städte eine bedeutende Rolle, da dieser Status neben den Gemeindeaufgaben der so genannten „primären Universalität“ auch alle Kreisaufgaben einschließlich der staatlichen Aufgaben umfasste.⁹¹ Dazu wären dann noch die durch die Funktionalreform übertragenen Aufgaben, wie z.B. Veterinärwesen, Katasterwesen und Schulaufsicht gekommen.

Oberbürgermeister a.D. Schneider stellte zudem fest: „Auch aus Gründen der Landesplanung war die Großstadt Lahn notwendig, weil jede Region - und hier gerade die strukturschwächste Mittelhessen - ein ausstrahlungsfähiges Oberzentrum benötigt.“⁹² Dieses Argument war weit verbreitet. So trug die Passage in Osswalds Erinnerungen, welche sich mit den anfänglichen Überlegungen zur Lahnstadt befasste, die

88 Vgl. Ministerialrat a.D. Hinkel, Korrespondenz vom 29.2.2005, S. 6.

89 Vgl. Oberbürgermeister a.D. Schneider, Korrespondenz vom 7.12.2004, S. 5.

90 Vgl. GA v. 28.11.1978, „Gießens künftiges Schicksal bewegt die Gemüter weiter. Allerdings nur am Ort selbst.“; FR v. 5.7.1979, „Noch keine Ruhe an der Lahn. Opposition geht vor Gericht, da Gießen auf Kreisfreiheit verzichten muß.“, 5.7.1979; GA v. 1.8.1979, „Auflösung ein Sieg des Bürgerwillens. CDU will weiter für Kreisfreiheit kämpfen.“; GA v. 4.8.1979, „SPD: Wo bleibt da die nötige Sachlichkeit? Kritik an Görnerts Äußerungen zum Gießen-Status“ und Oberbürgermeister Görnert, Offener Brief an Ministerpräsident Börner vom 30.6.1980 in: HHStAW Abt. 502 Nr. 12314.

91 Vgl. Voit „Gedanken eines Unpolitischen zum Abschluß der hessischen kommunalen Gebietsreform“ (1979), S. 7 f.

92 Siehe auch WNZ v. 23.3.1973, „Mittelhessen braucht ein Oberzentrum. Gießens OB Bernd Schneider 10 Jahre im Amt / Von 1974 an gemeinsam planen.“

Überschrift „Ein Oberzentrum sollte entstehen“.⁹³ Staatsminister a.D. Hanns-Heinz Bielefeld schrieb Anfang Januar 2005, dass die Idee, eine kräftige Verwaltungsmitte zwischen Frankfurt am Main und Kassel zu schaffen vom Landrat Best (SPD) stammte und sie u.a. von den Landtagsabgeordneten Stein (FDP) und Kühle (CDU) unterstützt wurde.⁹⁴ Die Intention war, die Verwaltungskraft der Region zu stärken, was letztendlich durch die Bildung einer Einheitsgemeinde geschehen sollte. Dieses Ziel galt für ganz Hessen, so dass sich die Stadt Lahn letztendlich vor allem durch ihren bipolaren Charakter von anderen neu geschaffenen Gemeinden in Hessen unterschied.

Bielefeld fügte noch hinzu: „Die Anhörung [zur Lahnstadt] erfolgte durch meinen Amtsvorgänger, Dr. Joh. Strelitz. Das Ergebnis bekam ich Anfang 1971 und legte es erstmal nebenhin. Später wurde es dann wieder aktiviert und realisiert. Mit den Ihnen bekanntem Ergebnis. Ich bin also nicht der Vater [der Lahnstadt], bekam aber dann dafür die Prügel.“⁹⁵ So führte die von Heinz Süß in Wetzlar initiierte Bürgerinitiative gegen die Bildung der Lahnstadt im November 1973 eine Unterschriftenaktion durch.⁹⁶ Das begleitende Flugblatt enthielt eine Reihe rhetorischer Fragen, wie z.B., ob man damit einverstanden sei, dass der „weltbekannte Namen Wetzlar“ durch den Namen „Lahnstadt“ ersetzt und Wetzlar zum Industrievorort von Gießen werde. Auch gefragt wurde: „Glauben Sie, daß eine Stadtverwaltung, die in Gießen sitzt, für Wetzlar bürgernah ist?“ und „Halten Sie es für demokratisch, daß sich die Landesregierung (Innenminister Bielefeld) gegen den Mehrheitswillen der Bürger entscheiden will und aus Wetzlar und Gießen eine Lahnstadt macht?“

Die Flugblattaktion resultierte in 15.431 Unterschriften, welche von einer Abordnung der Bürgerinitiative am 13.12.1973 dem Innenmi-

93 Vgl. Osswald, „Eine Zeit vergeht“ (2. Auflage, Gießen 1994), S. 112.

94 Vgl. Bielefeld, Korrespondenz vom Januar 2005.

95 Für die Gründung der Lahnstadt sprach neben den Erwägungen zur Kreisfreiheit Gießens und dem Bedarf an einem leistungsfähigen Oberzentrum für Mittelhessen die Notwendigkeit, die „viel zu engen“ Gemarkungsgrenzen zu sprengen, um der Stadt weiteren Entwicklungsraum zu geben. Weitere Anstöße bildeten u.a. die Tätigkeit der „Gleiberger Runde“, die Forschungsergebnisse des Geographischen Instituts der Justus-Liebig-Universität Gießen, ein Treffen von Kommunalvertretern in Heuchelheim und die durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelten Beihilfen.

96 Vgl. „Offener Brief an alle Einwohner von Wetzlar und Umgebung“ vom 24.11.1973 in: HHStAW Abt. 503 Nr. 4135.

nisterium übergeben wurde.⁹⁷ Bei dieser Gelegenheit wurde auch ein an den Innenminister gerichteter Brief veröffentlicht.⁹⁸ Darin hieß es, dass man „beim besten Willen“ keine Gemeinsamkeit zwischen Wetzlar und Gießen feststellen könne, welche die Annahme rechtfertige, dass aus diesen beiden Städten eine „harmonische Einheit“ gebildet werden könne. Es sei kein Zufall, dass es in der Vergangenheit kaum nennenswerte Verbindungen zwischen diesen beiden Städten gegeben habe und eine Gemeinsamkeit werde sich auch bei einem künstlichen Zusammenschluss nicht ergeben können. „Besonders erschüttert“ seien die Bürger darüber, dass der Innenminister bisher entschlossen erschienen sei, sich über den Bürgerwillen hinwegzusetzen, der sich in „überwältigender Mehrheit“, jedenfalls im Wetzlarer Raum, gegen die Bildung der Lahnstadt richte.

Der Grund für das Scheitern der Lahnstadt klang bereits im Text des Flugblatts und des Briefs an den Innenminister an: Es war das emotional aufgeheizte historische Selbstverständnis der Stadt Wetzlar, welches das wissenschaftlich fundierte Reformvorhaben, eine Großstadt in Mittelhessen zu bilden, verhinderte. Dieses emotionale Element wurde durch den Verlauf der Namensdiskussion entscheidend verstärkt: Der Streit um die Namensgebung wurde von Hans Görnert als der Zeitpunkt bezeichnet, „in dem sich erkennbar die Waage zugunsten der Lahnstadtgegner senkte“.⁹⁹ Die Namensfrage habe von Anfang an einen „hohen Rang“ eingenommen. Der Grund dafür sei die Furcht vor einem „Identitätsverlust“ gewesen. Seiner Meinung nach hätten viele die „Macht“ dieses Themas unterschätzt. „Intellektuell“ sei es für einen „modernen Menschen“, der sich auf seine „Rationalität“ einiges zugute halte, schwer zu verstehen, welche Macht die Namensgebung als „grundlegendes Identitätsmerkmal“¹⁰⁰ entfalte. Bei dem Namensvorschlag Gießen-Wetzlar habe den Wetzlarern zwar nicht gepasst,

97 Vgl. WNZ v. 14.12.1973, „Gestern gingen 15431 Unterschriften gegen die ‘Lahnstadt’ nach Wiesbaden“.

98 Vgl. Bürgerinitiative gegen die Lahnstadt, „Betr.: Resolution der Bürgerinitiative gegen die Bildung der Lahnstadt“, v. 13.12.1973 in: HHStAW Abt. 503 Nr. 4119a.

99 Vgl. Oberbürgermeister a.D. Görnert, Korrespondenz vom 24.1.2006, S. 2.

100 Interessant waren in diesem Zusammenhang die einschlägigen Stellungnahmen von Mitgliedern des Oberhessischen Geschichtsvereins, welche sich u.a. in der folgenden Schlagzeile ausdrückte: „Verschwinden der alten Ortsnamen eine unvermeidbare Kulturlosigkeit“. Oberhessischer Geschichtsverein fordert Gesetzes-Novellierung“ (vgl. GA v. 29.12.1975). Siehe auch „Bürgerinitiative für Erhalt alter Namen“. Alternativen zur ‘Stadt-Lahn’-Benennung“ (vgl. GA v. 23.1.1976).

dass sie an zweiter Stelle genannt wurden, doch habe man auch kein „schlagendes Argument“ für die andere Reihenfolge gesehen. So habe es eine Weile so ausgesehen, als sei der Doppelname allseits annehmbar. Dann sei aber der „Personalrat der Post“ auf den Plan getreten und habe mitgeteilt, dass die Bezeichnung Gießen-Wetzlar für die „computermäßige Verschlüsselung“ bei der Post genau eine Ziffer zu viel enthalte und daher nicht akzeptabel sei. In keinem Stadium der Auseinandersetzung seien die Wogen der Entrüstung so aufgeschäumt und der Widerstand habe „geradezu militante Züge“ angenommen, als dem Postcomputer auch noch Rechnung getragen wurde und hinfort der Einheitsname Lahn propagiert wurde. Auch wenn es ernstzunehmende Hinweise darauf gibt, dass der Doppelname Gießen-Wetzlar nicht allein aufgrund des Widerstands der Post gescheitert war,¹⁰¹ so zeigte Görnerts Darstellung in beeindruckender Weise, welche zentrale Rolle die Namensfrage und das Verhalten der Deutschen Bundespost in der Ablehnung der Lahnstadt letztendlich spielte.¹⁰²

Über die seinerzeit vorherrschende Mentalität in Wetzlar schrieb Görnert u.a.: „Für das Grundverständnis des Wetzlarers war Gießen historisch gesehen ein Usurpator, ein ehemals unbedeutendes Landstädtchen, das neben der national bedeutenden mittelalterlichen Freien Reichsstadt, Sitz des Reichskammergerichts, die ihm zugewiesene Rolle verlassen und den Nachbarn unbotmäßigerweise in Größe und Mittelpunktunktionalität überholt hatte. [...] Das kleinere, mit ausgeprägtem Bewußtsein des eigenen historischen Ranges versehene Wetzlar verfügte über eine dicht geschlossene soziale Bürgerstruktur kleinstädtischen Charakters, die immer auch einen kleinlichen Grundzug trägt - als Äquivalent auch ein besonders starkes Identitätsbewußtsein -, in dem der Einzelne einerseits geborgen, andererseits eingezwängt ist. Die damit verbundene Abkapselung fand ihre Identität in der altgewohnten Stadtstruktur. Sie, die Identität der Gemeinschaft, fühlte man durch Preisgabe der Elemente von kommunaler Selbständigkeit bedroht.“¹⁰³ Über Gießens Verhältnis zur entstehenden Lahn-

101 Vgl. Otto Malfeld, „Eine neue Großstadt in Hessen“, in: Sonderdruck aus der Zeitschrift Kommunalwirtschaft Heft 1976, S. 4.

102 Sehr aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Publikation „Lahnau. 25 Jahre Gemeinde Lahnau 1979-2004. Teil I 1979-1990“ (Gießen 2003) der Heimatkundlichen Arbeitsgemeinschaft Lahntal e.V. (Hrsg.), da ihr Mitautor Erwin Schmidt allgemein als der Erfinder des Namens „Lahn“ angesehen wird und den Vorgang der Namensfindung sowie die ihm zugrunde liegenden Beweggründe detailliert schildert.

103 Vgl. Oberbürgermeister a.D. Görnert, Korrespondenz vom 24.1.2006, S. 1.

stadt schrieb Görnert, dass es diese Entwicklung als „’Sieger’ der Rivalität“ naturgemäß sehr viel gelassener gesehen habe. Im Vergleich zum Wetzlarer habe der Gießener „in einer weitaus lockereren, in Anklängen weltläufigen, teilweise akademisch bestimmten kommunalen Gemeinschaft“ gelebt, die durch sehr viel mehr Mobilität gekennzeichnet gewesen sei und daher zu einem großzügigeren Umgang mit der Vereinigungsproblematik geführt habe. Gleichwohl seien auch in Gießen letztendlich die Ablehnung der Lahnstadt und das Gefühl eines Identitätsverlustes „übermächtig“ gewesen.

Als die öffentliche Diskussion sich zuspitzte, gewann auch die Frage der Urheberschaft zunehmend an Gewicht. Werner Best war zwar nicht der erste, der den Gedanken zur Schaffung eines starken Oberzentrums für Mittelhessen öffentlich geäußert hatte. Oberbürgermeister Bernd Schneider (SPD), Bürgermeister Otto Bepler (SPD) und die CDU-Abgeordneten Wilhelm Runtsch und Wolfgang Kühle hatten diese oder ähnliche Ideen zum Teil erheblich früher in die öffentliche Diskussion eingebracht. Auch die konzeptionelle Ausarbeitung des Lahnstadt-Projekts und seine Verwirklichung wurde nicht von Best alleine betrieben, wie z.B. die Existenz des Stufenplans vom Wetzlarer Bürgermeister Otto Malfeld belegte. Best hat in der Frage der Lahnstadt bereits bestehende Ideen und Konzepte aufgegriffen und war somit, bildlich gesprochen, auf einen bereits fahrenden Zug aufgesprungen. Er war nicht der Erfinder der Lahnstadt, hatte aber durch sein großes Engagement sein politisches Schicksal mit dieser Frage verbunden: Er hatte die Initiative ergriffen und sich aktiv in der Öffentlichkeit für dieses Projekt eingesetzt. Er wurde schließlich in einem solchen Maße mit der Lahnstadt identifiziert, dass es anderen ehemaligen Befürwortern, vor allem aus den Reihen der CDU, möglich war, ihre Position grundlegend zu revidieren, ohne an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Auf die Frage, ob die Haltung der CDU opportunistisch war, schrieb Görnert: „Es ist richtig, daß die gedankliche Urheberschaft für die Lahnstadt auch bei Repräsentanten der CDU zu finden ist, von denen sie eine Zeit lang propagiert wurde. Es ist auch sicherlich richtig, daß der Sinneswandel durch die Reaktion in der Öffentlichkeit ausgelöst wurde. Es scheint mir aber zweifelhaft zu sein, ob man dies als Opportunismus bezeichnen kann. Was als Wankelmut gedeutet werden kann, läßt sich auch als Einsichtsfähigkeit und Lernbereitschaft ange-

sichts des Wählerwillens bezeichnen, was andererseits als Standhaftigkeit erscheint, kann auch Uneinsichtigkeit genannt werden.“¹⁰⁴

Abschließend, bleibt festzuhalten, dass die Ankündigung der postalischen Anschrift Lahn 2 die emotionale Plattform bildete, auf der alle Ressentiments gegenüber der Lahnstadt publikums- und medienwirksam und somit auch politisch kraftvoll gebündelt werden konnten. Gegenüber den mit dem Namen Wetzlar assoziierten historischen und kulturellen Werten¹⁰⁵ musste der Verweis auf die Vorzüge eines starken Oberzentrums für Mittelhessen blass und schnöde wirken. Der in Wetzlar artikulierte und bundesweit wahrgenommene Unmut bildete die Speerspitze gegen die Lahnstadt, hinter der sich andere Gemeinden versammeln konnten, denen es naturgemäß nicht primär um den Erhalt des Namens Wetzlar ging. Ob es ohne die Namensdiskussion zur Auflösung der Stadt Lahn gekommen wäre, muss bezweifelt werden.

104 Ebenda, S. 3.

105 Nicht unwesentlich für die Stimmung gegen die Lahnstadt war offenbar auch ein Auftritt Helmut Schmidts bei einer Wahlveranstaltung in Wetzlar vor der Bundestagswahl 3.10.1975. Bürgermeister a.D. Malfeld beschrieb den Vorgang wie folgt: Bei der damaligen Bundestagswahlveranstaltung in Wetzlar saß ich direkt neben ihm und habe seinen diesbezüglichen Ausspruch wie folgt in Erinnerung: „Ich kann mir nicht vorstellen, daß, nachdem es 200 Jahre geheißen hatte ‘Lotte in Wetzlar’ es in Zukunft ‘Lotte in Lahn’ heißen soll!“ Dafür gab es großen Beifall.“ (vgl. Bürgermeister a.D. Malfeld, Korrespondenz vom 7.1.2006).