6. Teil

Westfalen im Lande Nordrhein-Westfalen

Auch nach der Entfernung Kolbows aus seinem Amt blieb seine Dienststelle bestehen, blieben auch nach wie vor die kommunalen und staatlichen Zweige der Verwaltung innerhalb des gesamten Oberpräsidiums voneinander getrennt und setzten ihre Arbeit auch über das Kriegsende hinaus fort. Die alliierte Besatzung war natürlich an einem reibungslosen Ablauf aller kommunalen Verwaltungsgeschäfte interessiert. Die Militärregierung berief deshalb am 2. Juni 1945 den bisherigen Landesrat Bernhard Salzmann zum neuen Landeshauptmann, unterstellte ihn und seine Dienststelle jedoch, wie es nach dem Oberpräsidentengesetz gewesen war, dem kurz darauf, am 5. Juli 1945 zum Oberpräsidenten berufenen, ehemaligen Regierungspräsidenten Dr. Rudolf Amelunxen. Der neue Oberpräsident gliederte sein Oberpräsidium in 9 Generalreferate, unter ihnen war aber keines für den Bereich des kommunalen Provinzialverbandes. Daraus ergab sich sogleich ein „Streit um die Notwendigkeit der Erhaltung des Provinzialverbandes. Seine Befürworter argumentierten, daß eine Vermischung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben mit den Staatsaufgaben unzulässig sei, während seine Gegner bestritten, daß nach der Auflösung des Landes Preußen und der Schaffung einer eigenständigen Provinzialregierung, für die über kurz oder lang auch ein Parlament zu wählen sei, noch besondere Selbstverwaltungsaufgaben von den Staatsaufgaben zu trennen seien" (Soll). In dieser Krise bewährte sich die westfälische Zähigkeit des neuen Landeshauptmanns. Er erklärte, durch das Kontrollratsgesetz Nr. 1 vom 20. September 1945 über die „Aufhebung von Nazi-Gesetzen" wäre auch das Oberpräsidentengesetz von 1933 aufgehoben worden, und in eigenmächtigem Festhalten am Bestehenden wußte er die Gegner der Selbstverwaltung, unter ihnen an erster Stelle den Generalreferenten Dr. Menzel, Severings Schwiegersohn, zunächst hinzuhalten. Zugute kam ihm, daß bei Bekanntwerden des französischen „Bidault-Planes" im April 1946 die gegnerischen Lager sich zur gemeinsamen Abwehr der französischen Wünsche, das Ruhrgebiet — wahrscheinlich nach dem Muster von Berlin und Wien — unter internationale Kontrolle zu stellen, näher kamen. Dies zeigte sich besonders in der Reaktion von Provinzialregierung und Verwaltung des Provinzialverbandes (Provinzialverwaltung) auf den „Bevin-Plan", der die englische Antwort auf den „Bidault-Plan" darstellte und ein um Teile Westfalens, insbesondere das Ruhrgebiet, erweitertes Land Rheinland als Land der britischen Besatzungszone schaffen wollte. Sowohl die Provinzialregierung und der von der Militärregierung auf Vorschlag der politischen Parteien zur Mitwirkung bei den staatlichen Aufgaben der Provinz berufene 100-köpfige Provinzialrat als auch die Provinzialverwaltung lehnten in Überein-

stimmung mit den spontanen Willenskundgebungen der Bevölkerung die geplante Teilung Westfalens entschieden ab. Die Provinzialverwaltung und kommunale Kreise um den damaligen Oberstadtdirektor von Münster, Dr. Karl Zuhorn, gingen sogar noch einen Schritt weiter, indem sie nach Absprache mit dem Chef der rheinischen Provinzialregierung, Dr. Robert Lehr, als Gegenvorschlag den Zusammenschluß des Rheinlandes und Westfalens zu einem neuen Lande anregten. Diese Gedankengänge fanden ihren Niederschlag in dem von Dr. Zuhorn und Dr. Helmut Naunin, Landesrat in Salzmanns Provinzialverwaltung, der britischen Militärregierung unterbreiteten Entwurf eines Rahmengesetzes über die Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieser Entwurf sah zur Gewährleistung der notwendigen dezentralisierten Verwaltung der regionalen Selbstverwaltungsangelegenheiten je eine regionale Selbstverwaltungskörperschaft mit einem Provinziallandtag als parlamentarischem Organ und einem Landeshauptmann als verwaltendem Organ vor.

Die Militärregierung hat zwar zu diesem Entwurf offiziell keine Stellung bezogen, in überraschender Entschlußfreudigkeit aber bereits am 23. August 1946 mit der Verordnung Nr. 46 die preußischen Provinzen bzw. deren Teile in der britischen Zone aufgelöst und sie staatsrechtlich zu „Ländern" erhoben. Bestehen blieben dagegen die 3 Regierungsbezirke der Provinz: Münster, Minden und Arnsberg als Verwaltungseinheiten des neuen Landes. Nach der Eingliederung Lippes (oben S. 245) wurde der Regierungsbezirk Minden um das Land Lippe erweitert, der Sitz des neuen „Regierungsbezirks Detmold" aber nach Detmold verlegt. Die Provinzen Rheinland und Westfalen waren durch die Verordnung Nr. 46 zu einem Lande „Nordrhein-Westfalen" zusammengelegt worden, zu seinem Ministerpräsidenten Dr. Amelunxen ernannt. Das Amt des Oberpräsidenten war damit erloschen.

Noch keinerlei Bestimmungen enthielt die Verordnung Nr. 46 über das Schicksal der Selbstverwaltungskörperschaften, hob sie andererseits aber auch nicht auf, so daß seine Befürworter nunmehr, da es keinen Oberpräsidenten mehr gab, ihre Wünsche auf völlige Verselbständigung stark gestützt sahen. Demgegenüber setzten die Gegner ihre Hoffnung auf den neuen Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen, der darüber zu entscheiden hatte.

Schon kurz vor Bekanntwerden der Verordnung Nr. 46 hatte der Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld, Arthur Ladebeck, eine für die künftige Entwicklung wichtige Initiative ergriffen. In einer Sitzung des Rates der Stadt vom 26. Juni 1946 brachte er „eine Entschließung für die Bildung eines Beirates der Stadt- und Landkreise für die Provinzialverwaltung einstimmig zur Annahme" (Soll). Als der Oberpräsident diesen in Form eines Antrages an ihn weitergeleiteten Beschluß ablehnte mit der Begründung, die Aufgaben des Provinzialverbandes seien auf die Provinzialregierung übergegangen, berief der Landeshauptmann als Antwort einen Kreis von Kommunalpolitikern, der erstmals am 24. Oktober 1946 in

Münster zusammentrat und mit dem er als einem ständigen Ausschuß alle Angelegenheiten des Provinzialverbandes besprach.

Der inzwischen zusammengetretene Landtag Nordrhein-Westfalen hatte sich begreiflicherweise und im Drange der ersten Geschäfte mit anderen Aufgaben auseinanderzusetzen und rührte die Frage der Selbstverwaltung zunächst nicht an. Andererseits empfand der Ausschuß selbst es als Mangel, daß es ihm wegen seiner Berufung durch den Verwaltungschef an einer echten Legitimation fehlte. Landeshauptmann Salzmann richtete daher einen Antrag an den Landtagspräsidenten und an den Ministerpräsidenten, in dem um die Einsetzung eines aus westfälischen Landtagsabgeordneten zu bildenden Ausschusses zur Wahrnehmung der Rechte und Pflichten gebeten wurde, die bis zum Oberpräsidentengesetz von 1933 dem Provinzialausschuß und dem Provinziallandtag zugestanden hatten. Als dieser Antrag mit Erlaß des Innenministers Dr. Menzel abgelehnt wurde und der Innenminister sich zudem auch noch weigerte, vom Bestehen des Ausschusses Kenntnis zu nehmen, konstituierte sich der Ausschuß als „Vorläufiger Provinzialausschuß". Er beschloß außerdem, seine Legitimation von der Seite der Mitglieder des Provinzialverbandes aus stützen zu lassen und lud daher alle westfälischen Stadt- und Landkreise ein, je zwei bevollmächtigte Vertreter zu einer Versammlung zur Erörterung gemeinsam interessierender Fragen des Provinzialverbandes zu entsenden. Dieser provisorische Provinziallandtag tagte am 2. März 1948 auf der Hohensyburg und bestätigte einstimmig den bisherigen berufenen Ausschuß in seiner Funktion als „Vorläufiger Provinzialausschuß". Bereits vorher, nämlich am 4. Juli 1947, hatte der Landeshauptmann — damit der Ausschuß nicht nur beraten, sondern auch verantwortlich beschließen konnte — dem Ausschuß in rechtlich zulässiger Weise verbindlich erklärt, daß er — unbeschadet seiner eigenen Verantwortung — den Ausschuß mit allen Zuständigkeiten des früheren Provinzialausschusses befassen und seine Beschlüsse als bindend ansehen und ausführen werde.

Der Innenminister wies zwar den nunmehr erneut gestellten Antrag auf Anerkennung des Ausschusses unter Berufung auf seinen früheren Erlaß erneut zurück, fand sich nun aber angesichts der „demokratischen Legitimierung" mit der Existenz des Ausschusses ab. Allerdings verlangte er mit Erlaß vom 21. Juli 1949, daß sich der Ausschuß „Beratender Ausschuß" nennen müsse. Damit war ein entscheidender Schritt auf dem Wege zur Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für die landschaftliche Selbstverwaltung Westfalens getan.

Geschaffen wurde diese Rechtsgrundlage in der „Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen", die der Landtag Nordrhein-Westfalen am 6. Mai 1953 als Gesetz verabschiedete. Das Gesetz sieht für die Landesteile Rheinland und Westfalen je einen aus den Landkreisen und kreisfreien Städten gebildeten „Landschaftsverband" vor. Seine Vertretungskörperschaft ist die „Land-

schaftsversammlung", die mindestens einmal im Jahre zusammentreten muß. Die Mitglieder der Landschaftsversammlung werden von den Vertretungskörperschaften der Stadt- und Landkreise gewählt. Als Hauptbeschlußorgan wählt die Landschaftsversammlung einen „Landschaftsausschuß", dessen Entscheidungen durch die ebenfalls von der Landschaftsversammlung gewählten „Fachausschüsse" vorbereitet werden. Die Vorbereitung der Ausschußbeschlüsse, die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der Verwaltung und die Vertretung des Verbandes in Rechts- und Verwaltungsgeschäften obliegt dem „Direktor des Landschaftsverbandes", dem früheren Landeshauptmann, der bei seiner Arbeit durch einen Kreis von Wahlbeamten und die Dienstkräfte der Verwaltung unterstützt wird. Seine Wahl durch die Landschaftsversammlung bedarf der Bestätigung durch die Landesregierung.

Im Hinblick auf die Eingliederung Lippes in das Land Nordrhein-Westfalen und seine Einbeziehung in die Bereiche der Selbstverwaltung wurde der Landschaftsverband nunmehr „Landschaftsverband Westfalen-Lippe" benannt. In seinem Parlament, der Landschaftsversammlung, lebt Westfalen als umgreifender kommunalpolitischer Begriff weiter. (Die hypertrophe Benennung „westfälisch-lippisch", inzwischen auch von Institutionen und Gesellschaften übernommen, wird damit begründet, daß für Lippe „Westfalen" gleichbedeutend mit „Preußen" gewesen sei.)

Der letzte Landeshauptmann und erste Direktor des Landschaftsverbandes Bernhard Salzmann trat nach Erreichung der Altergrenze im Jahre 1954 in den Ruhestand. Zu seinem Nachfolger wurde Dr. Anton Köchling, bisher Oberkreisdirektor im Landkreis Recklinghausen und Sprecher des Landkreistages, gewählt. Er trat 1968 nach Erreichung der Altersgrenze in den Ruhestand. Ihm folgte der bisherige Stadtdirektor von Lengerich im Kreise Tecklenburg, Walter Hoffmann.

Im Gegensatz zu den preußischen Provinzialverbänden der Weimarer Zeit haben die heutigen Landschaftsverbände keine politischen Aufgaben mehr. Was heute den Aufgabenkreis der „Landschaft" ausmacht, sind Verwaltungsaufgaben, die mit politischen Entscheidungen nicht oder doch nicht unmittelbar zusammenhängen. Daß für den Wegfall der Mitwirkung im früheren Reichsrat und im Preußischen Staatsrat kein Ersatz in einer landschaftlichen zweiten Kammer gefunden wurde, mag von dem Gewicht des Landschaftlichen her bedauert werden.

Wenn vor einigen Jahren die Frage „Was und wo ist noch Westfalen?" geringschätzig beantwortet wurde: ein Verwaltungsbezirk!, so ist das zwar in der Form richtig, wird dem Wesen und der Wirklichkeit aber nicht gerecht. Denn dieser Bezirk wird nicht — von irgendjemand — verwaltet, sondern er verwaltet sich selbst. Ein flüchtiger Blick in den Aufgabenkatalog des Landschaftsverbandes muß schon den Eindruck vermitteln, daß hier nicht nach trockenen Paragraphen geschaltet und verwaltet wird,

sondern daß sich hier ein geschlossener Volkskörper in allen seinen Eigenarten, Sonderheiten und Bedürfnissen, in seiner Kultur, in Sprache und Sitte, Fürsorge und Hilfe, Pflege und Wartung, in Wirtschaft und Verkehr mit allen Willensäußerungen darbietet. Nur die folgenden Positionen des „Katalogs" brauchen genannt zu werden, um das Gesagte zu erhellen:

Fürsorge für Geisteskranke, Blinde, Gehörlose, Krüppel, Tbc-Kranke, Trinker, Durchführung der Fürsorgeerziehung, Errichtung und Unterhaltung von Spezialkrankenhäusern, Heilstätten und Ausbildungsstätten für soziale und sozialpädagogische Berufe, sowie für Hebammen, Jugendpflege, Heimatpflege im weitesten Sinne und Umfange;

Unterhaltung und Pflege der Bau- und Kunstdenkmäler, der Bodenaltertümer, Naturdenkmäler, Landes- und Heimatmuseen, Landesbildstellen, Archivwesen, Landesgeschichts- und Volkstumsforschung;

Bau und Unterhaltung der überörtlichen Straßen (Landstraßen und Bundesstraßen sowie Autobahnen);

Mitträgerschaft bei der Landesbank und Girozentrale, Trägerschaft öffentlicher Versicherungsunternehmen und kommunaler Versorgungskassen, Mitwirkung in der Landesplanung, Förderung von Siedlungswesen und Wohnungsbau, Beteiligung an Versorgungs- und Verkehrsunternehmungen, finanzielle Förderung von Wasser- und Forstwirtschaft.

Fast könnte man geneigt sein, die Quintessenz eines solchen Aufgabenkreises umzukehren: ein aus heterogenen Elementen zusammengesetzter Volkskörper gäbe keine Voraussetzungen für das Wirken einer solchen Verwaltungsorganisation in der Praxis. Mit anderen Worten: hier ist noch Westfalen, und hier ist es berechtigt, ja notwendig, zu sein.

In der politischen Karte ist Westfalen nur als Verwaltungsraum des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe enthalten. Artikel 29 des Grundgesetzes der Bundesrepublik sieht noch die endgültige Regelung der Ländereinteilung der Bundesrepublik vor. Die Bundesregierung beauftragte im Jahre 1952 den ehemaligen Oberbürgermeister von Essen und Reichskanzler Dr. Hans Luther, hierzu nach Umfrage in den Ländern ein Gutachten abzugeben. Das Gutachten geht davon aus, daß Übergröße eines Landes die föderalistische Struktur des Bundes gefährden würde; es sieht diesen Zustand aber nur für den Fall als gegeben an, daß das Rheinland seine alte Provinzgrenze, die die Regierungsbezirke Koblenz und Trier einschloß, wiedererhalten wie daß das jetzige Westfalen um alte westfälische Gebiete vergrößert würde. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit und eines praktischen Vorranges des Bestehenden schlägt das Gutachten vor, das Land Nordrhein-Westfalen nicht zu teilen, solange territoriale Angliederungen nach der einen oder anderen Seite nicht erfolgen. Das Gutachten weist dabei hin auf die sich aus den Tatbeständen der Industrieballung im Ruhrgebiet ergebenden Fragen, von deren Beantwortung

die Schaffung von zwei Ländern mit bestimmt sein würde. Es verkennt nicht gewisse Verwaltungs- und regierungstechnische Schwierigkeiten, die ihm aber trotz des inneren wirtschaftlichen Zusammenhangs des Ruhrgebiets nicht unüberwindlich erscheinen. Das Gutachten kommt zu dem Schluß, die Frage einer Teilung des Landes sei nicht eine zwingende Forderung des Art. 29 GG, ihre Beantwortung sei vielmehr der Verantwortung der politischen Organe zu überlassen. Die öffentliche Meinung in Westfalen hat sich mit dieser Auffassung sei es abgefunden, sei es identifiziert. Wie im Jahre 1946 die Zusammenfassung von Rheinland und Westfalen zu einem Lande überwiegend aus außenpolitischer Sorge um das Ruhrgebiet gerechtfertigt erschien, steht eine Teilung heute nicht zur Diskussion, weil sich das Ruhrgebiet nicht vom übrigen Westfalen abtrennen läßt; geht doch der Trend in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion der Neugliederungsfrage eindeutig in die Richtung einer Verringerung und nicht einer Vergrößerung der Zahl der Bundesländer. Mit Recht wird dabei die Auffassung vertreten, daß die Durchführung des Art. 29 GG — abgesehen von einigen Grenzkorrekturen — nur in einer Zusammenlegung ganzer Bundesländer zu fünf leistungsfähigen Einheiten bestehen könne. Für die großen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern würde das den Fortbestand in im wesentlichen ihrem heutigen Gebietszuschnitt bedeuten. Allerdings müßte eine solche Entwicklung des staatlichen Bereichs zu einer stärkeren Kommunalisierung großräumig zu erfüllender Aufgaben auf landschaftlicher Grundlage führen. In diesem Sinne bietet das Land Nordrhein-Westfalen mit seiner Gliederung in die den beiden Landesteilen entsprechenden Landschaftsverbände ein Beispiel für eine notwendige und wünschenswerte Entwicklung in der Bundesrepublik.

LITERATUR

Zuhorn, K.: Zur Vorgeschichte der Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Erörterungen und Pläne in Westfalen über den Zusammenschluß von Westfalen und Nordrhein im ersten Halbjahr 1946. In: Westf. Forschgn. 8 (1966), S. 102 bis 133. (LB 191).

Ruhrgebiet und neues Land. (= Beiträge zur neueren Landesgeschichte des Rheinlandes und Westfalen, hrsg. von W. Först. Bd. 2, 1968).

Naunin, H.: Landschaftliche Selbstverwaltung. Wiederaufbau in Westfalen 1945 bis 1951. 305 S., 3 Karten, reich illustr., 1952. (= Verwaltung und Wirtschaft 8). (LB 276).

Der Reichsfreiherr vom und zum Stein und die Westfälisch-Lippische Selbstverwaltung. Hrsg. von E. Bach unter Mitarbeit von H. Drake, Cl. Herbermann, A. Köchling, H. Naunin und K. Zuhorn. 1956. 120 S., 16 Tafeln, 7 Facsimilia. (LB 277).

Naunin, H.: Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände. In: Handb. d. Kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von H. Peters, I (1956), S. 470 ff.

Naunin, H.: Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen. Mit Anhang und Dokumenten. In: Westf. Forschgn. 13 (1960), S. 119—171; 14 (1961), S. 168—225. Auch als Sonderdruck, 1963.

150 Jahre Verwaltungsraum Westfalen, 1815—1965. Ansprachen und Vorträge. (= Schriften des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe 2).

Selbstverwaltung einer Landschaft und Aufgaben am Beispiel Westfalen. Hrsg. von L. Baumeister und H. Naunin. 1967. (= Verwaltung und Wirtschaft. Schriftenreihe der Westf. Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien 35). *(mit Beiträgen von Zuhorn, Riepenhausen, Petri, Herberhold, Pieper, Naunin, Hartlieb von Wallthor, Baumeister, Kühl u. a).*

Leiers, R.: Verfassungs- und Aufgabenstruktur der preußischen Provinzialverbände im Verhältnis zu den Landschaftsverbänden von Nordrhein-Westfalen. Diss. Münster 1967.

Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten erstattet am 8. April 1968 durch die von der Landesregierung NRW eingesetzte Sachverständigenkommission. Mit vielen Karten und Plänen. 1968.

Köhler, W.: Das Land aus dem Schmelztiegel. Die Entstehungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. 1961.

Hartlieb v. Wallthor, A.: Die landschaftliche Selbstverwaltung Westfalens in ihrer Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert, 1. Teil: Bis zur Berufung des Vereinigten Landtags (1847). 1965.

Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses. 1955.