

HELMUT NAUNIN

Grundzüge der verfassungsmäßigen Ordnungen Westfalens in der Neuzeit.

Die Landschaftsverbandsordnung von 1953
im Rahmen der westfälischen Verfassungsgeschichte.

Das mit den achtziger Jahren wieder aufkeimende Interesse für geschichtliche Entwicklungen und Traditionen ermutigt dazu, im Zusammenhang über rechtliche Normen zu berichten,¹ die dem Raum Westfalen eine landschaftliche Ordnung gaben, seit der Staat Preußen im Jahre 1815 seine älteren und die auf dem Wiener Kongreß gerade neu erworbenen westfälischen Gebiete zur Provinz Westfalen zusammenführte. Es handelt sich um den Raum, den Hermann Aubin das vierte Westfalen genannt hat.²

Der Beginn dieses Westfalen liegt in einer Zeit der Restauration nach dem Ende der napoleonischen Kriege; er fällt aber auch in eine Zeit staatspolitischen und

1 Dieser Bericht gibt ergänzend einen Vortrag vor dem Verein für Geschichte und Altertumskunde Westfalens in Münster am 7. November 1978 wieder. Er vermeidet es aber, Vortragsteile zu wiederholen, die ein damals gerade veröffentlichter Aufsatz des Verfassers unter dem Titel „Von den preußischen Provinzialordnungen zur Landschaftsverbandsordnung in Westfalen“ enthalten hatte. Dieser Aufsatz ist in den Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung Reihe 1, Heft 22, unter dem Gesamttitel „Geschichte und Funktion regionaler Selbstverwaltung in Westfalen“ in der Aschendorffschen Verlagsbuchhandlung Münster, 1978 erschienen. Dieser Beitrag wird als Heft 22 zitiert.

Als weitere Literatur wird hingewiesen auf Heinrich *Heffter*, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Stuttgart 1950. Kurt *Jeserich*, Die preußischen Provinzen. Berlin 1931. Alfred *Hartlieb v. Wallthor*, Die landschaftliche Selbstverwaltung Westfalens in ihrer Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert. Veröffentlichung des Provinzialinstituts Reihe 1, Heft 14. Münster 1965 (nur der bis 1847 reichende Teil ist bisher erschienen). Ernst Rudolf *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Verlag Kohlhammer Stuttgart, insbesondere Bd. I, 1957, S. 161-172, 290-313, 640-657; Bd. II, 1960, S. 477-498 u. 582-586; Bd. III, 1963, S. 128ff. u. 585ff.; Bd. IV, 1969, S. 358-360. Helmut *Nannin*, Entstehung und Sinn der LVerbO in NRW, als Sonderdruck aus den Bänden 13 und 14 der Westfälischen Forschungen, 1963.

Der Verfasser bittet um Verständnis und Nachsicht, daß er als für den letzten Teil des zweiten und für den dritten Zeitabschnitt mitverantwortlicher Beteiligter auf Vorgänge eingeht, die zwar vorübergehend wichtig waren, letztlich aber ohne Erfolg blieben.

2 Hermann *Aubin*, Die geschichtliche Entwicklung, in: Der Raum Westfalen, Bd. I, 1931, S. 25. Für das Rheinland wurden 1815 zunächst zwei Provinzen gebildet, nämlich Jülich-Kleve-Berg und Niederrhein; sie wurden 1822 zur Rheinprovinz zusammengefaßt.

staatsrechtlichen Reformwillens, der sich nach der Französischen Revolution und als Folge neuzeitlichen Denkens über Freiheit und Menschenwürde (Rousseau, Kant, Burke) in der noch schmalen Schicht der Gebildeten bildete und zunächst nur einige wenige Staats- und Verwaltungsmänner zu völlig neuen Konzeptionen für das staatliche und volkliche Gemeinschaftsleben anregte. In Preußen wurde zum Motor der Reichsfreiherr Karl vom und zum Stein, der in Berlin als Minister einen Kreis von Gleichgesinnten, sei es vorfand oder berief, sei es überzeugend um sich sammelte. Die Reformer sahen in dem Staatsbürger den Zweck und zugleich den Träger des Staates. Letztlich ging es um die Struktur und die menschlichen Werte einer ausgewogenen parlamentarischen Demokratie; sie hat das 19. Jahrhundert beschäftigt und noch im gegenwärtigen Jahrhundert die damaligen Ziele nicht voll erreicht. Es ist bemerkenswert, daß nicht die erst Jahrzehnte später einsetzende Industrialisierung und Bevölkerungszunahme diese politischen Formen veranlaßte, die vielmehr bewirken, daß diese äußeren Veränderungen sich ohne größere und gewaltsame Umwälzungen entwickeln konnten.

Es ist zu eng, den Freiherrn vom Stein nur als den Bahnbrecher der Selbstverwaltung zu sehen. In seinem Briefe vom 8. Dezember 1807, mit dem er die grundlegende Nassauer Denkschrift an seinen Amtsnachfolger Hardenberg übersendet, schreibt er, man müsse bei dem notwendigen Übergang in eine neue Ordnung schrittweise die Nation daran gewöhnen, ihre Geschäfte selbst zu führen und aus dem Zustand der Kindheit herauszutreten, in dem eine immer unruhige und amtsbeflissene Regierung die Menschen halten wolle. In seinem sogenannten Politischen Testament vom 24. November 1808 bei seinem durch Napoleon geforderten Ausscheiden als dirigierender Minister spricht er jedem aktiven Bürger ausdrücklich „ein Recht zur Repräsentation“ zu.³

Für den Weg zu einer allgemeinen Repräsentation des Staatsvolkes gilt es für Stein – getreu dem Montesquieu'schen Postulat, daß die gesunde Verfassung wesentlich auf der Wirksamkeit der *pouvoirs intermédiaires* beruhe –, die landschaftlichen Zwischengewalten durch eine neue ständische Verfassung zu organisieren.⁴

3 Die im Auftrage der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft herausgegebene, im Verlag Kohlhammer 1957-1974 erschienene Edition: Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften, umfaßt 10 Bände. Sie wird zitiert als Große Stein-Ausg. Hier Bd. II, Nr. 479 und 910.

4 Huber (s. Anm. 1), Bd. I, S. 518.

Der erste Zeitabschnitt: Ständische Provinziallandtage

Provinzialverfassungen forderte erstmals die Denkschrift Steins „über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preußischen Monarchie“, der schon erwähnten Nassauer Denkschrift, die vom Juni 1807 datiert, aus der Zeit also, in der Stein als Privatmann sich nach Nassau zurückgezogen hatte, nachdem ein Handschreiben des Königs Stein seiner Reformvorschläge wegen als widerspenstigen, hartnäckigen und ungehorsamen Minister zum Abschied veranlaßt hatte. In der Denkschrift wird ausgeführt, daß die vorgeschlagene veränderte Verfassung der obersten Behörden „auch eine Umbildung der Provinzialbehörden erfordern“ würde. Diese aber soll nicht nur aus Gründen des besseren Verwaltens entwickelt werden, sondern auf das Gesamtziel gerichtet sein, den Gemeingeist zu beleben und den Bürger aller Klassen am Staatsleben zu beteiligen. Dieses Ziel beeinflusse dann die Bestimmung der Geschäfte, die der Provinzialverwaltung übertragen werden sollen, und die Form der Organisation.⁵

Letzlich Steins Einfluß wirkte dahin, daß der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 – die den Staat in zehn Provinzen teilte und für ihre Verwaltung Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten anstelle der bisherigen Kriegs- und Domänenkammern vorsah – am 22. Mai 1815 die „Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volkes“ folgte – nachdem das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810 diese Absicht bereits angekündigt hatte –, die nunmehr in eindeutig rechtsverbindlicher Form das Versprechen einer schriftlichen Verfassungsurkunde enthielt. Sie hat eine die Reformbestrebungen immer wieder anregende und belebende Rolle gespielt, indem sie bestimmt hatte: 1. Es solle eine Repräsentation des Volkes gebildet werden, 2. zu diesem Zwecke seien Provinzialstände zu bilden, 3. aus den Provinzialständen werde eine Versammlung der Landes-Repräsentanten mit dem Sitz in Berlin gewählt werden. Diese Gesamtrepräsentation sollte zwar nur eine Kompetenz beratender Natur haben, aber alle Gegenstände der Gesetzgebung umfassen. Mit dieser Verordnung entsprach Preußen äußerlich zugleich einer Pflicht nach Art. 13 der Wiener Bundesakte von 1815, der landständische Verfassungen in den deutschen Bundesstaaten verlangte.

Doch erst nach Jahren zunächst der Uneinigkeit im Ministerkabinett, dann der Beratung in einer Kommission unter dem Vorsitz des Kronprinzen wurde das Versprechen wenigstens teilweise verwirklicht. Dies geschah durch das „Allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände“ vom 5. Juni 1823 mit folgendem Inhalt: Die Provinzialstände sollen in Wirksamkeit treten. Sie sind das gesetzmäßige Organ der Stände und werden Gesetzentwürfe, die die Provinz

5 Große Stein-Ausg., Bd. II, Nr. 354.

angehen, von der Staatsregierung zur Beratung zugewiesen erhalten, die wiederum Bitten und Beschwerden der Stände prüfen und bescheiden und die Kommunalangelegenheiten der Provinz ihren Beschlüssen, vorbehaltlich staatlicher Aufsicht, überlassen werde. Diesem Gesetz folgte am 27. März 1824 das „Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände für die Provinz Westfalen“ – am gleichen Tage entsprechend für die Rheinprovinz –, die den ständischen Verband der Provinz Westfalen bildete und somit die Geburts- und erste Verfassungsurkunde ihrer provinziellen Selbstverwaltung ist.

Organ dieser Korporation war der Landtag. Ihm gehörten die vormalig reichsunmittelbaren elf Herzöge und Fürsten als erster Stand und je zwanzig zu wählende Vertreter der drei weiteren Stände an: der Ritterschaft, die aus den Eigentümern besonders verzeichneter landwirtschaftlicher Güter bestand und nicht an ein Adelsprädikat gebunden war; den Städten als Vertretung des bürgerlichen Gewerbes; und den übrigen ländlichen Grundbesitzern. Die Tradition der früheren Stände wurde damit zwar fortgeführt, jedoch auch wesentlich verändert. Die Stände bildeten sowohl je für sich als auch als Landtag eine ungeteilte Einheit, die einzelnen früheren Landesteile bildeten nicht besondere gebietliche Unterteilungen und im Landtag wurde gemeinschaftlich verhandelt und abgestimmt. Zu Vorlagen an die Staatsregierung bedurfte es einer Zweidrittelmehrheit, für die übrigen ständischen Beschlüsse genügte die einfache Mehrheit. Der Landtag hatte jedoch nicht das Recht, sich aus eigenem Entschluß zu versammeln, er wurde vom Oberpräsidenten im Auftrage der Staatsregierung für bestimmte Zeit – zwischen vier und zehn Wochen – und mit bestimmter Tagesordnung berufen, zunächst alle zwei Jahre, dann eine Zeitlang alle vier bis sechs Jahre, schließlich wieder alle zwei Jahre. Für die Zwischenzeiten gab es erst seit 1842 einen ständigen Ausschuß und Kommissionen für die einzelnen pflegerischen und wirtschaftlichen Anstalten. Anzuerkennen war das hohe Niveau der Beratungen und die großzügige Bereitschaft der Staatsregierung, Gegenstände von staatlichem und landschaftlichem Interesse dem Landtag zuzuweisen und seinen Beschlüssen zu entsprechen oder sie doch positiv zu würdigen, wenn etwa Wünsche für den Eisenbahn- und Straßenbau ein zu schnelles Tempo der beiden westlichen Provinzen einzuschlagen schienen oder an das Verfassungsversprechen der Gesamtrepräsentation erinnert wurde.

Dem westfälischen Landtag kam zugute, daß der Freiherr vom Stein als Landtagsmarschall – so lautete der Amtstitel des vom König berufenen Präsidenten – die drei ersten Landtagssessionen vorbereitete und leitete. Seine Vertrautheit mit Land und Leuten aus zwanzigjähriger Beamten Tätigkeit in Westfalen, seine politischen und persönlichen Kontakte und seine allgemein anerkannte bedeutende Persönlichkeit prägten den Verhandlungsstil und gaben den Beschlüssen zusätzliches Gewicht. Es mag nicht konsequent erscheinen, daß Stein, der die Volksrepräsentation als Ziel betrieb, sich mit der ständischen Vertretung im Landtag positiv abfand. Doch der Pragmatiker mit dem Augenmaß

für Fakten und Entwicklungen sah die öffentlichen Interessen, Pflichten und Verantwortungen in den Ständen aus Tradition und Praxis gut aufgehoben. Die heutige Zeit, die mit vielen ständischen und beruflichen Körperschaften und Aktionen im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich umgeht, nutzt mit ähnlichem Verständnis gemeinschaftsbildende Formen und Inhalte.

Eine besondere westfälische Erfahrung dieses ersten Zeitabschnitts ist von bleibendem Interesse. Der staatliche Zusammenschluß zur Provinz und die Zusammengehörigkeit, die der einheitliche Landtag mit sich brachte, haben es den Landesteilen, die vor 1815 noch nicht preußisch waren, wesentlich erleichtert, in den neuen größeren Staat hineinzuwachsen. Begünstigt wurde dies durch die Erfahrung, daß der Preußische Staat landsmannschaftliche und landschaftliche Tradition und Sonderheit schonte und förderte. Der Verlust eigener Staatlichkeit war auch in den geistlichen Fürstentümern bald verschmerzt. Der Freiherr vom Stein als Zeitgenosse drückte dies in einer Denkschrift für Prinz Wilhelm vom 29. Dezember 1830 wie folgt aus: „Die Provinz Westfalen ist ein Verein altpreußischer Länder (*gemeint waren die Grafschaft Mark, Minden-Ravensberg und Tecklenburg mit einem Teil Lings*) und solcher, die in den Jahren 1803 und 1815 mit der Monarchie vereinigt worden (*zu ihnen sind zu zählen die geistlichen Gebiete Münster, Paderborn, Corvey, Herzogtum Westfalen und Vest Recklinghausen und eine Reihe kleinerer weltlicher Territorien*). In den ersten herrscht die alte Treue und Biederkeit, die sich seit Jahrhunderten bewährt, in den letzteren ist die Neuheit des Bandes immer noch fühlbar, die Erinnerungen an einen älteren, bequemerem, weniger Abgaben und Anstrengungen fordernden Zustand sind bei der gegenwärtigen Generation noch lebhaft, sie werden aber bei dem jüngeren Geschlecht allmählich verschwinden, und in ihm werden sich Anhänglichkeit entwickeln.“⁶

Der Thronwechsel im Jahre 1840 brachte der Reformbewegung einige Erleichterung. Dem Provinziallandtage wurden ständige Kommissionen zugebilligt. Sie wurden sogar als „Vereinigte Ausschüsse“ im Herbst 1842 für einige Wochen nach Berlin zusammengerufen; es folgte 1847 als „Vereinigter Landtag“ ein Zusammentritt aller Provinziallandtage. Doch die Verfassung der Provinzen kam nicht weiter, und die Repräsentationsfunktion übernahm nach der 48er Revolution das Abgeordnetenhaus, das die konstitutionelle Verfassung vom 5. Dezember 1848/31. Januar 1850 gebilligt hatte. Erst nach der Reichsgründung 1871 gelang es, das provinzielle Verfassungsrecht zu verbessern. Das Regulativ vom 15. September 1871 übertrug die Verwaltung des Vermögens und der Provinzialanstalten einem ständischen Verwaltungsausschuß, dem Vorläufer des späteren Provinzialausschusses, und sah die Bestellung eigener Provinzialbeamter vor. Die Verordnung über die Einrichtung und Verwaltung des Landarmen- und Korrigendenwesens in der Provinz Westfalen vom gleichen Tage bestimmte sogar

6 Große Stein-Ausg., Bd. VII, Nr. 894.

ausdrücklich, daß ein Landesarmendirektor als Organ für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu bestellen sei. Westfalen hat dann 1875, als der Wegebau durch die sogenannten Dotationsgesetze von 1873/75 auf die Provinzialverbände übertragen wurde, den Wegebaudirektor gleichrangig neben den Landesarmendirektor gestellt, während zur gleichen Zeit der rheinische Provinziallandtag einen übergeordneten zentralen Landesdirektor bestellte und damit die Funktion des Beschlußorgans Provinzialausschuß, vertreten durch den Landtagsmarschall, von der der hauptamtlichen Exekutive klar trennte.

Dieser Wechsel in der Verfassung des zunächst noch ständisch strukturierten Verbandes ist bereits die Vorstufe der kommunalen Verfassung. Die Gründe, die diese Änderung herbeiführten und beschleunigten, sind im Bericht über den zweiten Zeitabschnitt darzustellen.

Der zweite Zeitabschnitt: Der kommunale Provinzialverband

Es ist daran zu erinnern, daß die beiden Westprovinzen Westfalen und Rheinland rund fünfzig Jahre lang gebietlich keine gemeinsame Grenze mit den östlichen preußischen Provinzen hatten. Das änderte sich erst am 20. September 1866, als nach dem preußisch-österreichischen Kriege Preußen die Gebiete des Königreichs Hannover, des Kurfürstentums Hessen-Kassel, des Herzogtums Nassau und der Freien Reichsstadt Frankfurt am Main (am 18. Oktober 1866 als Teil der Provinz Hessen-Nassau) sowie die Herzogtümer Schleswig und Holstein in sein Staatsgebiet einbezog. Für den Verlust ihrer selbständigen Staatlichkeit wurden diese Gebiete beschwichtigend dadurch entschädigt, daß sie als die preußischen Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover und als die Bezirksverbände Kurhessen und Nassau in der Provinz Hessen-Nassau als provinzielle Selbstverwaltungskörper mit erweiterten Zuständigkeiten organisiert wurden, wobei ihnen die finanziellen Ressourcen ihrer früheren Staaten (Vermögen abzüglich der Schulden, die Preußen trug) belassen wurden. Natürlich forderten die alten preußischen Provinzen alsbald die gleichen Vorzüge. Inzwischen hatte sich ohnehin durch die Zunahme der provinziellen Selbstverwaltungsaufgaben die Notwendigkeit ergeben, die ständische Ehrenamtlichkeit in der Führung durch eine hauptamtliche, beamtete und verbandseigene Exekutive zu ergänzen. Die sich aus der Vor- und Übergangsstufe ergebene Provinzialordnung führte die neuen wie die altpreußischen provinziellen Verbände als kommunale höhere Selbstverwaltungskörperschaften in eine gleichartige Verfassung, in der nur Hannover die Ausnahme machte, daß die Verwaltung von einem dreiköpfigen Direktorium unter dem Vorsitz des Landeshauptmanns geleitet wurde, während die übrigen Provinzen monokratisch durch den Landesdirektor geführt wurden,

dem bald darauf außer in der Provinz Brandenburg der Amtstitel Landeshauptmann von den Landtagen zugesprochen wurde. Die Hauptstadt Berlin, mit Zuständigkeiten wie ein Provinzialverband, gehörte zu keinem dieser Verbände.

Die Provinzialordnung, die die neue Ordnung einleitend ausdrücklich als *Provinzialverfassung* bezeichnete, trat in den Ostprovinzen Preußens bereits im Jahre 1875 in Kraft; sie mußte im Westen noch bis in die achtziger Jahre auf sich warten lassen, weil der sog. Kulturkampf und zum Teil auch Widerstände noch maßgeblicher alt-konservativer Kräfte hemmend wirkten. Die Provinzialordnung für die Provinz Westfalen vom 1. August 1886 wurde praktisch wirksam mit dem 29. Provinziallandtag, der Mitte 1888 nach dem neuen Wahlmodus gewählt worden war.⁷ Es handelte sich um ein ausführliches Organisationsgesetz mit 126 Paragraphen. Danach bildete die Provinz einen körperschaftlichen Verband, dessen Mitglieder die Kreise und die kreisfreien Städte waren. Deren Beschlußorgane wählten die Mitglieder des Provinziallandtags, der wiederum für die Führung der Verwaltung einen Provinzialausschuß bestellte. Diesem gehörte auch der Landeshauptmann als Mitglied, jedoch nicht als Vorsitzender an; er führte auch die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Landtag und Ausschuß hatten je einen besonderen Vorsitzenden aus der Mitte des Landtages. Aus der früheren Verfassung übernommen wurde als einzige volksrepräsentative Aufgabe das sog. Petitionsrecht, das dem Landtag die Befugnis zusprach, „Anträge und Beschwerden, welche die Provinz oder einzelne Teile derselben betreffen, an die Staatsregierung zu richten“. Hinsichtlich der Aufgaben sprach die Provinzialordnung nur davon, daß der Provinzialverband „zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten“ gebildet sei.

Die zahlreichen Pflichtaufgaben ergaben sich aus Sachgesetzen; sie lagen, sich immer wieder erweiternd, im Bereich der Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, der Schwerbeschädigtenfürsorge und der Jugendhilfe, vielfach verbunden mit der Unterhaltung von Anstalten und Schulen, die nur im größeren provinziellen Raum wirksam vorgehalten werden konnten. Aus der Verwaltung von kulturellen, bisher staatlichen Fonds entwickelte sich eine landschaftliche Kulturpflege, deren Ausgang und Kern die Kunst-, Kultur- und Naturdenkmalpflege war und die in eine westfälische Heimat- und Volkstumspflege mündete. Der Wegebau der Provinzialstraßen wurde ergänzt durch den Bau und Betrieb von Eisen- und Kleinbahnen. Die Provinzialverbände wurden auch verwaltende und mithaftende Träger von provinziellen Anstalten der Sozialversicherung, bis diese zumeist in sich selbst verwaltende Körperschaften verwandelt wurden. Das kommunale Landesarbeitsamt wurde 1928 in die Reichsverwaltung übernommen. Neben der

⁷ Die Provinzialordnung für die Provinz Westfalen vom 1. August 1886 ist veröffentlicht in der Preuß. Gesetzsammlung von 1886, S. 256ff., die im Text übereinstimmende Provinzialordnung für die Rheinprovinz (mit den Regierungsbezirken Aachen, Köln, Düsseldorf, Koblenz und Trier) vom 1. Juni 1887, ebd. 1887, S. 252ff. Die Provinzialordnung für die Provinz Schleswig-Holstein als letzte datiert vom 27. Mai 1888.

Trägerschaft für die alt überkommenen Provinzialfeuersozietäten stand die Verwaltung kommunaler und landwirtschaftlicher Versorgungs- und Versicherungskassen. Die Folgen des 1. Weltkrieges führten zu erweiterten und zu neuen Pflichtaufgaben in der Sozialhilfe und zu spontanem sachbedingten Tätigwerden in der öffentlichen Wohnungs-, Kraftverkehrs- und Energiewirtschaft und zur Landesplanung. Die Erfahrungen der Provinzialverbände wurden vielfach Anregung und Vorbild für Gesetze, die neue Pflichtaufgaben schufen.

In diesem zweiten Zeitabschnitt haben die Provinzialordnungen zwei Varianten durchgestanden, die ihre innere Verfassung und das Verhältnis zum Staate Preußen veränderten. Dies betrifft einmal die sog. Weimarer Zeit (die Jahre von 1920 bis 1932) und dann die zwölf Jahre der nationalsozialistischen Diktatur. Wieder zeigte sich in Rückwirkungen die Enge des Zusammenhangs zwischen dem Gesamtstaat und der provinziellen Mitte.

Als mit dem Ende des Ersten Weltkrieges das Reich und seine Gliedstaaten demokratische Republiken wurden, genügte es nicht, die alten Obrigkeiten durch neue Kräfte zu ersetzen, die alsbald ihrerseits überdies am alten bundesstaatlichen System festhielten. Das Bismarcksche System eines Bundesstaates unter preußischer Hegemonie war aber nicht mehr verwendbar, denn das Reich ließ sich nicht von einer preußischen Republik aus führen.

Der maßgebliche Schöpfer der Ideen der Weimarer Reichsverfassung, der Staatssekretär und spätere Reichsinnenminister Dr. Hugo Preuß, war in seinem ersten Entwurf davon ausgegangen, daß die nach Größe und Leistungskraft extrem unterschiedlichen bisherigen deutschen Gliedstaaten durch neue, nach wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Gesichtspunkten abgegrenzte etwa gleich große Verwaltungskörperschaften zu ersetzen seien, die nach dem Muster der preußischen Provinzen als höchst potenzierte Selbstverwaltungskörper zu bilden seien. Die Weimarer Nationalversammlung ist Preuß hierin nicht gefolgt. Sie hat einen Kompromiß gesucht in der Schwächung des preußischen politischen Gewichts im Reiche und diese dadurch zu erreichen versucht, daß Preußens Stimmenanteil in der bundesstaatlichen zweiten Kammer, dem Reichsrat, in doppelter Weise verkürzt wurde: einmal wurde die Stimmenzahl drastisch auf zwei Fünftel begrenzt, dann aber war die Hälfte der Stimmenträger von den Provinzialverbänden zu bestellen, ohne daß der preußischen Regierung diesen Vertretern gegenüber ein stimmliches Weisungsrecht zustand, das aber auch die Provinzialverbände nicht hatten. An die Stelle einer preußischen Führung und Verantwortung für das Reich trat damit ein Dualismus zweier zentraler Regierungen in Berlin, der sich konträr zuspitzte, als auch die parteipolitischen Gewichte im Reiche und in Preußen auseinanderklafften. Die Konstruktion war offensichtlich mißlungen.

Preußen selbst hatte sich den Weimarer Gedankengängen nicht verschlossen. Art. 72 der preußischen Verfassung von 1920 kündigte an, daß durch Gesetze der Kreis der den Provinzen überwiesenen Selbstverwaltungsaufgaben erweitert und

Auftragsangelegenheiten übertragen werden würden. Die Provinzialausschüsse (und die Stadt Berlin) erhielten u. a. die politische Funktion, die Mitglieder des preußischen Staatsrats als einer Art zweiter, jedoch nicht föderaler, Kammer zu wählen, ohne daß jedoch ein Informations- und Instruktionsrecht damit verbunden war. Für die Verfassung der Provinzen erwies sich von Bedeutung, daß Art. 74 der preußischen Verfassung die unmittelbare Wahl zu den Provinziallandtagen vorschrieb, die ein Wahlgesetz von 1924 im einzelnen regelte. An die Stelle der verbandsgemäßen mittelbaren Wahl trat damit eine Wahlform, die den verbandlichen Zusammenhang lockerte, den Provinziallandtag stärker politisierte und damit nicht der Gefahr entging, die administrativen Aufgaben zurücktreten zu lassen.⁸

Um die föderale Struktur des Reiches zu retten und zugleich handlich zu machen, gab es seit der Mitte der zwanziger Jahre eine fast übergroße Fülle von Reformvorschlägen. In ihnen spielten die preußischen Provinzen eine besondere Rolle, so daß hierüber kurz zu berichten ist, obwohl ein praktisches Ergebnis nicht zustande kam. Das galt auch für die Länderkonferenz, die die Reichsregierung im Januar 1928 berief. Diese übernahm im wesentlichen die Vorschläge, die der unter dem Vorsitz des früheren Reichskanzlers Dr. Luther gegründete Bund zur Erneuerung des Reiches im gleichen Jahre erarbeitet hatte und in den folgenden Jahren verfeinerte und ausführlich begründete. Es genügt daher auch, die von ihnen vorgeschlagene sog. „differenzierende Gesamtlösung“ darzustellen: Die großen Länder Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden sollten als „Länder alter Art“ ihre staatlichen Aufgaben und föderalen Funktionen behalten, die preußische Zentralregierung in die Reichsministerien überführt werden und die preußischen Provinzen – abgerundet durch eine gebietliche Flurbereinigung in Nord- und Mitteldeutschland – als Selbstverwaltungskörper mit erweiterten Aufgaben „Länder neuer Art“ bilden. Gerade Sprecher der Provinzialverbände hatten darauf hingewirkt, daß die Provinzen nicht Staaten werden, sondern Kommunalverbände bleiben sollten. Daraus ergab sich, daß in den Provinzen Oberpräsidenten als Kommissare der Reichsregierung einzusetzen waren. Im Reichsrat, der zu einer echten zweiten föderalen Kammer auszuweiten gewesen wäre, sollten die Länder alter und neuer Art vertreten sein, vermehrt um Persönlichkeiten aus dem Bereich der kommunalen und berufsständischen Organisationen. Dr. Luther meinte später in seinen Lebenserinnerungen, die Vorschläge seien einfach durchzuführen gewesen, sie seien aber am Widerstand der vielen Politiker gescheitert, die durch den Wegfall von Parlamenten ihre Mandate verloren hätten. Hermann Pünder, damals Staatssekretär im Reichs-

8 Zu den Aufgaben vergl. die Darstellungen in Helmut Naunin, *Landschaftliche Selbstverwaltung. Wiederaufbau in Westfalen 1945-1951*. Schriftenreihe „Verwaltung und Wirtschaft“ Heft 8, Dortmund 1952, und Ludger Baumeister und Helmut Naunin (Herausgeber), *Selbstverwaltung einer Landschaft. Initiativen und Aufgaben am Beispiel Westfalens*. Ebenda Heft 35, Stuttgart 1967.

kanzleramt, urteilte milder: „Die hier von ersten Sachverständigen erarbeiteten Denkschriften und Vorschläge haben infolge der gegen Ende der Weimarer Zeit heranziehenden Gewitterwolken leider nicht mehr zu der geplanten Verfassungsreform geführt. Jedoch standen sie ein halbes Menschenalter später bei den Vorbereitungen zum heutigen Grundgesetz als wertvolles Material zur Verfügung.“⁹

Während des sog. Dritten Reiches wurde die Provinzialordnung förmlich weder geändert noch gar aufgehoben. Praktisch wurde ihre Verfassung jedoch je länger, desto mehr dem im Reiche und in Preußen herrschenden neuen unfreien System gleichgeschaltet. Es fand am 12. März 1933 noch eine Wahl des Provinziallandtags nach dem Wahlrecht von 1924 statt; in ihm erreichte die NSDAP in Westfalen erst eine auch nur knappe Mehrheit, als die KPD ausgeschaltet wurde. In seiner einzigen Sitzung wählte der Landtag den neuen Provinzialausschuß. Er selbst wurde durch ein preußisches Gesetz vom 17. Juli 1933 zwar nicht als Organ aufgehoben, aber hinsichtlich seiner Mitglieder aufgelöst; seine Zuständigkeiten wurden auf den Provinzialausschuß übertragen. Dieser wiederum wurde durch das Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse der Oberpräsidenten, das sog. Oberpräsidentengesetz, vom 15. Dezember 1933 aufgelöst. Seine Zuständigkeiten gingen ebenso wie die des Landeshauptmanns auf die Person des Oberpräsidenten über. Als dessen Stellvertreter im kommunalen Provinzialbereich waltete der – zunächst als Staatskommissar eingesetzte, dann noch vom Provinzialausschuß förmlich gewählte – Landeshauptmann. Die Zuständigkeit des Oberpräsidenten bzw. Landeshauptmanns war nur insoweit eingeschränkt, als er über grundsätzliche finanzielle und vermögensmäßige Maßnahmen und satzungsmäßige Ordnungen, ein Teil der bisherigen Aufgaben des Provinziallandtages und des Provinzialausschusses, den Provinzialrat hören mußte, der im Juli 1933 für die Beratung der staatlichen Provinzaufgaben gebildet worden war und nun um „geeignete Fachleute und leitende Beamte der Gemeinden sowie der Landkreise“ erweitert wurde; er wurde aber nicht auch Organ des

9 Zitate aus: Hans *Luther*, Politiker ohne Partei. Stuttgart 1960, S. 424, und Hermann *Pünder*, Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen. Stuttgart 1968, S. 92.

Zur Literatur: vergl. auch den in Heft 11 der Schriftenreihe der Hochschule für politische Wissenschaften, 1951, abgedruckten Vortrag von Hans *Luther*, Weimar und Bonn, insbes. S. 15-18. Der sog. Lutherbund hat über seine Arbeiten und alle übrigen Vorschläge in den Jahren 1929 bis 1932 in monatlichen Heften unter dem Titel „Reichsreform, Mitteilungen des Bundes zur Erneuerung des Reichs e. V.“ berichtet.

Die Zeitschrift „Reich und Länder“, Stuttgart, hat in den Jahren 1929 bis 1933 laufend kritisch Stellung genommen. Hingewiesen sei auf die Aufsätze von *Adametz*, Geschäftsführer des Bundes, 1929, S. 7, und 1932, S. 297; *Apelt*, Staatsminister in Dresden, 1928, S. 218; *Brecht*, Beauftragter des Reichs für die Länderkonferenz, 1929, S. 349; *Poetzsch-Heffter*, Universitätsprofessor, zuvor Ministerialdirektor, 1933, S. 172 und S. 213. Über den Referentenentwurf des Länderausschusses wird berichtet in 1931, S. 277.

Es sei hier besonders darauf hingewiesen, daß die Landeshauptleute Dr. Franz Dieckmann und Dr. Johannes Horion sowie die Landesräte Dr. Ernst Kühl und Dr. Wilhelm Kitz, je Münster bzw. Düsseldorf, im Lutherbund fördernd und zum Teil wegweisend mitgearbeitet haben.

Provinzialverbandes, und seine Anhörung blieb ein seltener, formaler Akt. Zentrale Reformbestrebungen der NSDAP, alle Provinzen durch gebietlich mit den Regierungsbezirken sich deckende Gaue mit Gauselbstverwaltungen zu ersetzen, konnten von den Landeshauptleuten unter Führung des westfälischen Landeshauptmannes aufgehalten werden. Durch die Vertagung bis zum Kriegsende blieb Westfalen die Teilung in eine Nord- und eine Südgau-provinz erspart.¹⁰

Als das sog. Dritte Reich mit dem Kriegsschluß zu Ende gegangen war, waren die Gesetze, die die Provinzialverfassung gleichgeschaltet hatten, gegenstandslos geworden. Sie waren als „Nazi-Gesetze“ schon durch das Kontrollratsgesetz Nr. 1 vom 20. September 1945 aufgehoben worden. Das galt nach Auffassung der Provinzialverwaltung gerade auch für das gleichschaltende sog. Oberpräsidentengesetz, und sie konnte sich mit dieser Auslegung auch gegenüber dem westfälischen Oberpräsidenten als Chef der im Juli 1945 eingesetzten Provinzialregierung und später gegenüber dem Innenminister der 1946 gebildeten Landesregierung Nordrhein-Westfalen durchsetzen; beide Stellen hatten – vergeblich – versucht, aus dem Gesetz eine Eingliederung des Provinzialverbandes in die Provinzial- bzw. Landesregierung abzuleiten. Damit war die Provinzialordnung von 1886 rechtlich wieder die Grundlage der Provinzialverbandsverfassung; durch den Wegfall Preußens und seiner Verfassung, die die unmittelbare Wahl zum Provinziallandtag vorgeschrieben hatte, war es aber zumindest zweifelhaft, ob das Wahlgesetz von 1924 noch anzuwenden war. Im Hinblick auf die erwartete baldige gesetzliche Neuordnung der Verbandsverfassung hätte es nahegelegen, im Wege der staatlichen Aufsicht den Provinzialverband wenigstens mit einem neuen Provinzialausschuß als Beschlußorgan auszustatten. Weder die Provinzialregierung Westfalen noch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen entsprachen jedoch solchen Anträgen der Verwaltung. Trotzdem konnte die Verwaltung nach rechtlicher Ordnung geführt werden. Der Landeshauptmann, dem ohnehin wieder die Führung der laufenden Geschäfte oblag, war nach einer Geschäftsordnung des Provinziallandtags vom 2. Juli 1887 und nach der daraus entwickelten Geschäftsinstruktion für den Landesdirektor vom 16. März 1889 ermächtigt und verpflichtet, in den Verwaltungsaufgaben des Provinzialausschusses „eine vorläufige Erledigung nach pflichtmäßigem Ermessen insoweit zu bewirken“, als der Ausschuß nicht rechtzeitig zusammentreten könne, ein früher im Bedarfsfall oft geübtes Verfahren. Dieser Fall war seit 1945 praktisch und auch formalrechtlich gegeben. Damit waren aber die Zuständigkeiten des Provinziallandtages nicht abgedeckt; insoweit traten Landesorgane ein. Die Landesregie-

10 Über diesen jahrelang währenden Strukturstreit und über die Persönlichkeiten des Oberpräsidenten Freiherrn von Lüninck und des Landeshauptmanns Kolbow, die Widerstand leisteten, berichtet aus historischer Sicht Karl *Teppe*: *Provinz – Partei – Staat. Zur provinziellen Selbstverwaltung im Dritten Reich, untersucht am Beispiel Westfalens* (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Westfalen XXXVIII, Beiträge zur Geschichte der preußischen Provinz Westfalen, Bd. 1), Münster 1977.

rung vollzog notwendig werdende Wahlen von Landesräten als Wahl- und Zeitbeamten, der Landtag übernahm den Haushalts- und Umlagebeschuß als Teil B des Landeshaushalts.

Das Unbehagen, daß die Kreise und kreisfreien Städte als Verbandsmitglieder verfassungsrechtlich ausgeschaltet blieben, wurde durch zwei Verwaltungsakte behoben: Der Landeshauptmann berief zum 2. März 1948 eine Versammlung aller Verbandsmitglieder, zu der deren Beschlußorgane bevollmächtigte Vertreter entsandten. Diese Versammlung wählte einen „Vorläufigen Provinzialausschuß“. Der Landeshauptmann erklärte verbindlich, daß er – unbeschadet seiner eigenen Verantwortung – diesen Ausschuß, der auch Fachausschüsse bildete, mit allen Aufgaben des Provinzialausschusses nach der Provinzialordnung befassen und seine Beschlüsse als bindend übernehmen und ausführen werde. So wurde verfahren, solange die Provinzialordnung von 1886 galt, und diese blieb in Kraft, bis sie am 1. Oktober 1953 durch die Landschaftsverbandsordnung ersetzt wurde. In einem Erlaß der Landesregierung vom 21. Juli 1949 fand diese Regelung auch eine aufsichtsrechtliche Grundlage, allerdings mit der Einschränkung, daß der Ausschuß nur als „Beratender Ausschuß“ anerkannt wurde.

Der dritte Zeitabschnitt: Der landschaftliche Kommunalverband

Das Gesetz Nr. 46 des Alliierten Kontrollrates vom 25. Februar 1947 hatte den „Staat Preußen, seine Zentralregierung und alle nachgeordneten Behörden“ aufgelöst und bestimmt, daß „die Gebiete, die ein Teil des Staates Preußen waren und gegenwärtig der Oberhoheit des Kontrollrates unterstehen, . . . die Rechtsstellung von Ländern erhalten oder Ländern einverleibt werden“ sollten. Schon vorher hatte die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung vom 23. August 1946 der Provinz Westfalen und den Regierungsbezirken von Aachen, Düsseldorf und Köln in der Rheinprovinz „vorläufig“ und „ohne die Möglichkeit, eine spätere Neugliederung auszuschließen“, die „staatsrechtliche Stellung“ als Land Nordrhein-Westfalen gegeben. Wie schon der Text des zuerst genannten Gesetzes ergab, war von dem Auflösen nur die staatliche Verfassung Preußens betroffen. Mehrere Rechtsgutachten bedeutender Staatsrechtler (Friesenhahn, Klein, Wolff, Helfritz, z. T. abweichend Giese) klärten diese Auffassung eindeutig und die Gerichte hielten bei Zivilprozessen und in der freiwilligen Gerichtsbarkeit die rechtliche Existenz der beiden Provinzialverbände einhellig für gegeben.

Die sachlichen Aufgaben der Provinzialverbände waren in dieser Zeit vorrangig: In der Sozial- und Gesundheitsfürsorge, bei der Aufnahme von Vertriebenen und im Straßen- und Brückenbau, dessen planerischer Vollzug zudem die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Kreisen brauchte. Dringlich

war auch die Form der Organisation der beiden Provinzialverbände, die durch die Bildung von zunächst zwei Provinzialregierungen und dann einer Landesregierung sich höchst unterschiedlich entwickelt hatte. Während sich in Westfalen die Provinzialregierung aus dem Oberpräsidium entwickeln konnte und als solche geschlossen nach Düsseldorf übersiedelte, als das Land Nordrhein-Westfalen gebildet wurde, war in der Rheinprovinz die Provinzialregierung aus dem Provinzialverband herausgewachsen, da das rheinische Oberpräsidium seinen Sitz in Koblenz, also außerhalb der britischen Zone hatte. Die Verwaltungsabteilungen des rheinischen Provinzialverbandes steckten als Sondergruppen in den für das ganze Land zu bildenden Ministerien, und ihre Leiter hatten in der Mehrzahl die staatlichen Aufgaben in die Hand genommen. In Westfalen gab es bereits eine verbandliche Kommunalvertretung, für den rheinischen Provinzialverband konnte, wenn es überhaupt geschah, nur der Landtag oder seine Ausschüsse herangezogen werden. Es gab also Gründe genug, den Provinzialverbänden eine neue Verfassung zu geben.

Hinzu kam, daß die Vorgeschichte der Landesbildung die Beibehaltung der Provinzialverbände geradezu als Hypothek mitgegeben hatte. Es ist daran zu erinnern, daß die Militärregierung zunächst davon ausgegangen war, die Provinzialregierungen in Düsseldorf und Münster in Landesregierungen mit je eigenen Landtagen, Ministerpräsidenten und Ministerien zu verwandeln. Die in diese Richtung laufenden Vorbereitungen wurden durch die große Politik gestoppt. Um einer Viermächtekontrolle – ähnlich Berlin und Wien – für das Ruhrgebiet zuvorzukommen, entschied sich die britische Regierung für ein Land Rhein-Ruhr, das in der britischen Zone neben Hannover-Niedersachsen und Schleswig-Holstein gebildet werden sollte. Westfalen wäre dabei zwischen Köln und Hannover aufgeteilt worden. Eine vielleicht gezielte Indiskretion mobilisierte erstmalig nach dem Kriege die bis dahin fast apathische Öffentlichkeit und das Zusammengehörigkeitsbewußtsein Westfalens. Der – später so genannte – Zuhorn-Plan stellte dagegen die Bildung eines Landes aus den Provinzen Westfalen und Rheinland (ohne Koblenz und Trier in der französischen Zone) unter Beibehaltung der beiden Provinzialverbände mit ihren Aufgaben. Dieser Plan wurde die maßgebliche Grundlage für die Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Vorsitzende des Städtetags der britischen Zone, der damalige Oberbürgermeister in Köln Dr. Pünder, der den Plan als Vorschlag des Städtetags durchgesetzt, weitergegeben und durch mehrere Eingaben an die Militärregierung erläutert und unterstrichen hatte, schrieb dazu in seinen späteren Lebenserinnerungen: „Dieser Entwurf Dr. Zuhorns war für alle unsere weiteren Schritte eine solide Grundlage. Besonders erfreulich war an diesem Entwurf, daß er innerhalb dieses neuen Landes als Organe der Selbstverwaltung zwei getrennte Provinzialverwaltungen vorsah. Dies war für uns geradezu eine *Conditio sine qua non* des Gesamtplanes.“ Er berichtet dann ausführlich über seine Besprechungen mit Staatsminister Hynd und den Herren Balfour und Asbury von der Militärre-

gierung, von denen er erfuhr, daß von den befragten deutschen Regierungschefs kein konkreter Vorschlag gekommen sei, während die drei englischen Gesprächspartner den Plan als ersten und einzig wirklich konstruktiven Plan bezeichneten. Dr. Pünder schließt die ausführliche Darstellung der Verhandlungen und unterschiedlichen Stellungnahmen auch auf deutscher Seite mit den Sätzen: „So war, im ganzen gesehen, die Mithilfe deutscherseits, um die die englische Militärregierung und das Londoner Kabinett ersucht hatten, bedauerlich gering geblieben. Am 18. Juli 1946 ging dann die Bekanntmachung der Militärregierung über das Radio, daß die Regierung Seiner Majestät in London soeben durch Zusammenschluß der beiden Provinzen Nordrhein und Westfalen das neue Land Nordrhein-Westfalen gebildet habe.“¹¹

Daß das Landesparlament und die Landesregierung bereit waren, aus der Tatsache, daß das Land aus zwei bisher eigenständigen und kommunal verfaßten Landschaften zusammengefügt worden war, auch Konsequenzen zu ziehen, zeigte sich schon darin, daß die Verfassung den Doppelnamen, den die Verordnung 46 gewählt hatte, beibehielt und daß das Landeswappen die Symbole der beiden Landschaften als Landessymbol kombinierte.¹²

So mag es verwundern, daß die am 28. Juni 1950 verkündete Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, die der Landtag verabschiedet und ein Volksentscheid gebilligt hatte, die beiden Landschaften und deren Kommunalverbände nicht namentlich nannte. Doch wäre es abwegig, aus diesem – schließlich – Unterlassen einen Zweifel oder gar ein negatives Argument gegen die Landschaftsverbände als konstitutive Glieder des Landes zu nähren. Denn die Regierungsvorlage zur Verfassung hatte in Art. 44 (Landtagsdrucksache II-1359) die Landschaftsverbände erwähnt, indem sie ihnen die staatliche Aufgabe zuwies, die Mitglieder einer zweiten Kammer zu wählen, die zunächst als Staatsrat, später auch als Landesrat oder Senat bezeichnet werden sollte. Die Frage einer solchen zweiten Kammer wurde immer wieder kontrovers im Landtag behandelt. Es ging um die staatstheoretische Frage der originären Staatlichkeit des Landes als Gliedstaat der Bundesrepublik, die übrigens gerade von Mitgliedern des Kabinetts in Zweifel gezogen wurde, die vorher der Provinzialregierung in Münster angehört hatten. Im Landtag ging es mehr um das Problem, ob und wie eine –

11 Hermann *Pünder*, Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen. DVA Stuttgart 1968, S. 297–301. Interessant sind die einleitenden Worte: „Die heutige Generation, die nun schon seit 2 Jahrzehnten in dem vergleichsweise blühenden Land Nordrhein-Westfalen beheimatet ist, wird es mir kaum glauben, daß die Schar der Befürworter dieser Landesgründung damals ungewöhnlich klein war. Man kann sie fast an einer Hand aufzählen.“

S. auch Heft 22, S. 40/41 mit Literaturangaben. Die Eingabe Dr. Pünders vom 24. Juli 1946 ist bei Naunin, Entstehung und Sinn der LVerbO, S. 87, abgedruckt; siehe auch S. 32f.

12 Vgl. Landtagsprotokoll vom 24. Februar 1953 zum Gesetz vom 10. März 1953, GV NW, S. 219 sowie Handbuch der Landesverwaltung NRW von Rietdorf, Sigulla, Voss, Köln 1966, S. 117: „Das Landeswappen faßt die Symbole und Farben der Rheinprovinz (Rheinstrom), der Provinz Westfalen (springendes Roß) und des Landes Lippe (lippische Rose) zusammen.“

nicht auch parteilich gebundene – zweite Kammer würde nützen können, deren einziges Recht sein sollte, daß ein mit nur relativer Mehrheit beschlossenes Gesetz zurückverwiesen werden konnte, um erst durch die absolute Mehrheit gültig zu werden. Es dürfte interessant genug sein, die damaligen Stimmen wieder einmal zu hören und zugleich zu ersehen, daß die Frage nicht die Landschaftsverbände als Wahlkörperschaften tangierte. Aus den Landtagsprotokollen sei zitiert der Innenminister Dr. Menzel (SPD), der die Regierungsvorlage in der ersten Lesung durch eine große Rede einbrachte: „Es ist natürlich klar, wenn man den Staatscharakter von Nordrhein-Westfalen, wie es die Mehrheit getan hat, bejaht, daß dann der Vorschlag zur Bildung eines Staatsrates eine politisch verständliche Folgerung ist. Die Mehrheit hat erklärt, daß neben dem Landtag als dem eigentlich aktiven, fortschrittlichen, treibenden politischen Element ein Staatsrat als beharrender, zur Besinnlichkeit und Denkpause drängender Faktor eingebaut werden müsse . . . Von der Bildung eines Senates oder einer echten Zweiten Kammer sei bewußt Abstand genommen worden. Denn der Staatsrat sei vorgesehen, um einen gesetzgeberischen Kontakt zwischen Landtag und der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen. Er sei in gewisser Hinsicht ein Ersatz für die früheren Provinziallandtage in Rheinland und Westfalen. Die Befugnisse dieses Staatsrates seien relativ eng bemessen. Sie bestünden darin, daß er bei der Gesetzgebung dem Parlament eine ‚Denkpause‘ aufzwingen könne, die eine übereilte Gesetzesmacherei verhindert . . . Ohne Zersplitterung und Lähmung der staatlichen Willensbildung werde so eine heilsame Mahnung gegenüber der rechtlichen Allmacht des Landtags geschaffen. Die Minderheit hat geglaubt, daß es zunächst wohl einmal erforderlich sei, genauer im Gesetz zu klären, was unter ‚Landschaftsverbänden‘ zu verstehen wäre, wie sie zustande kommen und welche einzelnen Rechte und Pflichten sie haben sollten.“ Der Abgeordnete Middelhaue (F.D.P.), der zunächst der Gegner eines Staatsrats war, sagte: „Gewiß kann man sich den preußischen Staatsrat als analoge Einrichtung von früher denken, und es ist mir gesagt worden, daß die Preußische Regierung sehr oft mehr die Einwirkung des preußischen Staatsrats gefürchtet habe als etwa die Kontrolle des Landtags selbst . . . Aber wir können uns vorläufig nicht mit dem Gedanken dieses Staatsrats befreunden – schon deshalb nicht, weil er nicht unserer Konzeption von der grundsätzlichen Form dieses Grundgesetzes entspricht. . . . Wir wollen nicht, daß die Verfassung mit einer Reihe von Einrichtungen belastet wird, die über den Charakter des Landes, wie wir ihn uns vorstellen, durchaus hinausgehen, und die dafür sorgen, daß wir nun doch immer mehr in den Staatscharakter hineinkommen, den meine Freunde nicht bejahen.“ Der Abgeordnete Dr. Severing (SPD), der frühere preußische Innenminister, erinnerte an die Sorge um den Zusammenhalt Preußens, die dort zum Zweikammersystem geführt hatte: „In dem Reichsverfassungsentwurf von Hugo Preuß, der nicht Gesetz geworden ist, war vorgesehen, den einzelnen Ländern vorzuschreiben, nur eine Kammer einzurichten . . . Wenn Preußen eine Ausnahme gemacht

hat, so waren dafür wichtige Gründe maßgebend. Den Herren Kollegen, die damals schon in der politischen Linie standen, ist bekannt, daß im Westen, aber noch mehr im Osten im Jahre 1918/19 Autonomiebestrebungen lebendig wurden. Die Preußische Staatsregierung hat Gewicht darauf gelegt, diese Autonomiebestrebungen zurückzudrängen . . . Sie konnte das natürlich nur dann tun, wenn sie den Wünschen der Bewohner der Grenzprovinzen im Westen und im Osten soweit wie möglich Konzessionen machte. Diese Konzessionen wurden dadurch gewährt, daß man den Vertretern der Provinzen eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung einräumte. Auch bei der Besetzung der höheren Personalien, wie z. B. der Bestellung von Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten usw. sollte die Staatsregierung im Einvernehmen mit dem Staatsrat handeln. Das ist der Sachverhalt. Es kann also nicht gut davon die Rede sein, daß der Preußische Staatsrat in der Weimarer Zeit den Initiatoren des Mehrheitsentwurfes ein Vorbild gegeben habe.“ Für das Zentrum begründete der Abgeordnete Brockmann seine ablehnende Haltung in der zweiten Lesung u. a. wie folgt: „Wir haben uns gerade auch vom föderativen Prinzip her, das wir in der Politik weitgehend zu realisieren bemüht sind, in Bonn für die Schaffung und Gestaltung einer solchen zweiten Kammer als echter Vertretung der Länder, die ja originären staatspolitischen Rechtes sind, eingesetzt. Wir sind aber der Meinung, daß es darüber hinaus nicht notwendig ist und auch nicht zweckmäßig wäre, nun in den einzelnen Ländern, in den Gliedern der Bundesrepublik Deutschland und auch im Lande Nordrhein-Westfalen zweite Kammern in die Verfassung einzufügen. Wir sind der Auffassung, daß es immerhin ein Wagnis ist, ein völlig unpolitisches Gremium in die politischen Entscheidungen der Gesetzgebung des Landes einzuschalten.“ Zuvor hatte der Abgeordnete Dr. Scholtissek (CDU) in dieser Lesung die zweite Kammer als staatspolitisch positiv befürwortet: „Wenn Sie dem Parlament einen Vorrang zugestehen, dann ist naturgemäß für ein solches ausgleichendes Organ, das wir im Staatsrat oder Landesrat oder Senat erblicken, kein Raum. Wir wollen aber nicht diesen Vorrang. An und für sich wird ein natürliches Schwergewicht dem Parlament allein schon durch die Tatsache verliehen, daß das Parlament die Regierung bildet, daß das Parlament die Gesetze bestimmt, nach denen die Regierung zu arbeiten hat und an die die Regierung gebunden ist. Dazu kommt noch das wichtigste Recht des Parlaments gegenüber der Regierung, das Etatrecht . . . Wir sind der Auffassung, daß zur Herstellung des Gleichgewichts zwischen diesen beiden Gegenspielern ein drittes und ausgleichendes Organ notwendig ist, das wir zunächst Staatsrat nannten. Wir sind aber auch bereit, es als Senat auszugestalten oder gemäß dem Vorschlag der SPD ‚Landesrat‘ zu nennen.“ Gegen diese Gründe, die jetzt auch die F.D.P. teilte, wurde die zweite Kammer bereits in der zweiten Lesung mit 106 gegen 100 Stimmen abgelehnt.¹³ Man wird

13 Die Protokolle der ersten Wahlperiode des Landtags NRW, enthaltend die Stenographischen Berichte über die Sitzungen des Landtags, sind als Broschüren im Hochverlag Düsseldorf erschienen. Die Bände sind nicht nummeriert, doch sind die Seitenzahlen durchlaufend. Zu den Zitaten: Dr. Menzel

das Fehlen der „Denkpause“, eine in größeren Ländern überall übliche Ergänzung des obersten Gesetzorgans, bedauern dürfen. Der Appell an die absolute Mehrheit des Landtags hätte knappe Entscheidungen besser abgesichert. Dazu hätte die zweite Kammer leichter die Note heimatlicher und beruflich-individueller Interessen und die Stimmen origineller Persönlichkeiten farbig in die Landespolitik einbringen können.

Doch auch dieser letzte Gesichtspunkt hat bei der negativen Entscheidung keine Rolle gespielt. Da der Abschnitt über den Staatsrat entfiel, entfiel auch mit dem Art. 44 der Name Landschaftsverbände in der Verfassung. Es gab Bemühungen landschaftlich besonders interessierter Abgeordneter, den Namen an anderer Stelle als höhere Gemeindeverbände ausdrücklich zu nennen. Unter dem Zeitdruck, in dem die Verabschiedung der Verfassung ohnehin und zumal vor der bereits wenige Tage später angesetzten 3. Lesung stand, verzichteten sie darauf, einen Ersatzantrag förmlich weiter zu verfolgen.¹⁴ Wenige Monate später (am 15. Februar 1951 in der Landtagsdrucksache Nr. 214) war in der Begründung des Regierungsentwurfs der Landschaftsverbandsordnung zu lesen: „Das Kabinett bejaht zunächst die politischen Gesichtspunkte, die für die Bildung zweier Verbände sprechen. Es glaubt, daß in einem Lande wie Nordrhein-Westfalen dem Recht der Landschaft und dem Recht selbstverwaltungsmäßiger Verwaltungsführung in der Ebene der Landschaft Rechnung getragen werden muß, weil sich ein derartiger dezentralisierter Verwaltungsaufbau als wesentliches Element für die Hebung der Landesfreudigkeit erweisen wird.“

In Festansprachen, die zehn und zwanzig Jahre nach dem Inkraftsetzen der Landschaftsverbandsordnung gehalten wurden, ist in gelegentlich auftretendem zentralisierenden Wunschdenken der Umstand, daß das Gesetz erst zustande kam, als das Land bereits fast sieben Jahre alt geworden war, als Hinweis benutzt worden, es sei nur mit Mühe und Zweifel zustande gekommen. Es verdient deshalb deutlich herausgestellt zu werden, daß eine solche These unrichtig war. Für die lange Dauer sind nicht Kontroversen zur sachlichen und organisatorischen Neukonstruktion maßgeblich gewesen; sie waren verhandelt und weitgehend einmütig gelöst worden. Daß die Initiativen aus Westfalen gekommen waren, hatte die rheinischen Abgeordneten nicht daran gehindert, überzeugt zuzustimmen. In der Schlußsitzung des Kommunalpolitischen Landtagsausschusses, die am 4. Februar 1953 stattfand, wurde der Gesetzentwurf sogar einhellig als gut gelungen bezeichnet. Erstmals jedoch wurde auch ein offenes „Aber“ ausgesprochen, das bis dahin durch hinhaltende inhaltliche Bedenken verdeckt gewesen war und das der Berichterstatter in der Abschlusssitzung des Landtags am 5. Mai 1953 als „die crux des ganzen Gesetzes“ bezeichnete, nämlich

S. 3640/41, Dr. Middelhaue S. 3695, Dr. Severing S. 3704/05, Brockmann S. 4457, Dr. Scholtissek S. 4442, Abstimmungsergebnis II. Lesung S. 4591 und III. Lesung S. 5081-87.

14 Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung in Heft 22, S. 43.

daß das Wahlverfahren zur Landschaftsversammlung die damals im Landtag noch vertretenen kleinen politischen Gruppen von der Vertretung praktisch ausschloß und es den großen Gruppen zumutete, Reststimmen nicht voll auszunutzen. Die Sorge war in der Tat berechtigt, sie war eine zwangsläufige Folge der – bis dahin noch nicht modifizierten – mittelbaren Wahl, die auf je 75 000 Einwohner ein Mitglied wählen ließ. Als daraufhin das Wahlverfahren dahin ergänzt wurde, daß die Wählerzahlen, die die einzelnen politischen Gruppen in den allgemeinen Kommunalwahlen je im westfälischen und im rheinischen Gebiet erzielten, zugrunde zu legen und deren Verhältniszahl über eine Ergänzungsliste herzustellen sei, nahm der Landtag in seiner dritten Lesung das Gesetz „mit großer Mehrheit bei sieben Stimmenthaltungen“ an, wie es im Protokoll nachzulesen ist.¹⁵ Im übrigen darf nicht die Arbeitslast unterbewertet werden, die der Landtag und vorab sein Kommunalpolitischer Ausschuß zu bewältigen hatten, die die Gemeindeordnung vom 28. Oktober 1952, die Amtsordnung vom 10. März 1953 und die Landkreisordnung vom 21. Juli 1953 verabschiedeten.

Die Landschaftsverbandsordnung vom 10. Mai 1953, die am 1. Oktober 1953 wirksam wurde und die Provinzialordnungen von 1886 und 1887 ablöste, bildete die beiden Provinzialverbände in Landschaftsverbände um, die in unveränderter Identität höhere Kommunalverbände und Gebietskörperschaften blieben und von der Landesverfassung institutionell geschützt sind. Mitglieder blieben weiterhin die Kreise (Landkreise) und die kreisfreien Städte; in Westfalen kamen hinzu die beiden lippischen Kreise. Die Aufgaben sind in einem globalen Katalog generell umschrieben unter den Abschnitten: Wohlfahrtspflege, Jugendwohlfahrt und Gesundheitspflege; Straßenwesen für Landstraßen, Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen; landschaftliche Kulturpflege; Kommunalwirtschaft; hinzu kommen kann die Geschäftsführung von Sozialversicherungsträgern; frühere weitere Aufgabenbereiche sind bis zu einer etwaigen anderweitigen Regelung fortzuführen. Insgesamt handelt es sich zumeist um landschaftliche Selbstverwaltungsaufgaben, zum Teil sind es auch, besonders im Bundesstraßenbau, staatliche Auftragsangelegenheiten. Der Landschaftsverband kann seine Angelegenheiten durch Satzungen ordnen; zu ihnen gehören insbesondere die Satzung über den Haushalt und über die jährliche Umlage, die die Mitglieder verpflichtet, den durch den Finanzausgleich des Landes und durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Restfinanzierungsbedarf des Jahreshaushalts aufzubringen. Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten sinngemäß die Vorschriften der Gemeindeordnung.

Der Verband hat drei Organe: Die *Landschaftsversammlung* besteht aus den Mitgliedern, die die Beschlußorgane der Verbandsmitglieder nach ihrer Einwohnerzahl wählen; über die erwähnte Ergänzungsliste wird das Verhältnis der parteipolitischen Gruppen dem Kommunalwahlergebnis im Gebiet des Land-

15 Desgleichen Heft 22, S. 38/39.

schaftsverbandes angepaßt. Die Mitglieder der Landschaftsversammlung sind nicht an Aufträge ihrer Wahlkörperschaft gebunden. Die Landschaftsversammlung ist zuständig für Grundsätze, Satzungen, Wahlen. Der *Landschaftsausschuß* ist das Hauptverwaltungsorgan. Seine Arbeit wird aktiviert und demokratisiert durch Fachausschüsse, die für die großen Fachgebiete und die Finanzen obligatorisch sind; durch Satzung können für Geschäftsbereiche weitere Fachausschüsse eingerichtet werden. In die Fachausschüsse können auch sachverständige Bürger gewählt werden, die nicht Mitglieder der Landschaftsversammlung sind; jedoch darf deren Zahl nicht die Hälfte erreichen. Die Vorsitzenden der Fachausschüsse sind den Mitgliedern des Landschaftsausschusses zu entnehmen. Durch die Beratung in den Fachausschüssen kommt eine Art dreifacher Lesung zustande: im Ausschuß des Geschäftsbereichs; im Finanzausschuß, wenn, wie meist, Finanzfragen mitspielen; im Landschaftsausschuß, sofern er nicht die Entscheidung delegiert hat. Für die Auswahl der Mitglieder gilt das mathematische Verfahren nach Hare-Niemeyer; nach ihm werden praktisch insbesondere auch die personalpolitischen Entscheidungen getroffen. Es überwiegt weitaus die Kooperation; die politischen Gruppen stehen sich, wie in der kommunalen Selbstverwaltung üblich, nicht grundsätzlich als Mehrheit und Opposition gegenüber. Der *Direktor des Landschaftsverbandes* führt die Beschlüsse der Beschlußorgane aus, die er auch vorbereitet; er führt in eigener Kompetenz die Geschäfte der laufenden Verwaltung und nimmt die gesetzliche Vertretung des Landes wahr. Ihm werden Landesräte als weitere Wahlbeamte beigeordnet.

Die *Aufsicht* führt der Innenminister als Kommunalminister; sie ist wie im übrigen Kommunalverfassungsrecht geordnet mit der Ausnahme, daß die Landschaftsversammlung aufsichtlich nicht aufgelöst werden kann.

Die Landschaftsverbände sind nicht föderative Glieder des Landes. Eine öffentlichrechtliche Kooperation gab es seit dem Landesplanungsgesetz von 1962 auf dem Gebiet der Landesplanung, das von den Provinzialverbänden entwickelt worden war und in den öffentlichrechtlichen Körperschaften der Landesplanungsgemeinschaften wahrgenommen wurde. Ein Landesgesetz vom 12. März 1975 hat die Landesplanungsgemeinschaften aufgelöst, die Selbstverwaltung auf eine unzureichende Anhörung beschränkt und die Aufgabe der Landesplanung praktisch zentralisiert. Eine Kooperation im Kreditwesen ist durch die Beteiligung des Landes an der Landesbank fiskalisch und daher privatrechtlich durch Vertrag geregelt.

Im Verhältnis zu den Gemeinden und Kreisen gilt der Grundsatz der Gleichartigkeit und der Gleichberechtigung. Der Landschaftsverband ist ihnen nicht übergeordnet, er hat auch nicht die Kompetenz-Kompetenz, in deren Aufgaben einzugreifen. Als Wahlkörper für die Landschaftsversammlung und als Mitglieder des Landschaftsverbandes sind die Kreise und kreisfreien Städte an der Tätigkeit der landschaftlichen kommunalen Selbstverwaltung wirksam beteiligt. Für die öffentlichrechtlichen, auf bezirklichem oder landschaftlichem Gebiet

tätigen Organisationen, Behörden und karitativen Verbände ist der Landschaftsverband ein willkommener Partner, seine fachlichen und organisatorischen Möglichkeiten werden gern genutzt. Für gesellschaftliche Organisationen des privaten Rechts ist der Landschaftsverband anregende und helfende Mitte; dies gilt insbesondere für kulturelle und heimatgebundene Interessen. Der Bürger begegnet dem Landschaftsverband auf nahezu allen Aufgabengebieten auch unmittelbar: z. B. als Patient in den Krankenanstalten, als Anspruchsberechtigter für soziale Hilfen, als sorgende Eltern, deren Kinder seine Heime und Schulen besuchen, als Anlieger der Straßen, die er betreut, als Nutzer seiner Investitionen im Verkehrs- und Energiewesen, als Besucher seiner musealen Sammlungen und als Anreger oder auch Widersprechender bei dem Schutz heimatlicher Güter der Geschichte, Kultur und Natur. In allen Fällen tritt der Landschaftsverband dem Bürger in privatrechtlichen Formen praktisch gleichberechtigt gegenüber.

Rückblick und Ausblick

In der staatlichen Entwicklung der deutschen Lande hatte es immer eine Art doppelter Aufteilung des politischen Waltens gegeben. Wie sich im Alten Reich von alters her selbständige Territorien bildeten, die z. T. heute noch in den Bundesländern fortleben, so begegneten diesen nachrangigen Staatsgebilden politische Kräfte und Organisationen, die ständisch oder städtisch organisiert von unten her Mitspracherechte durchsetzten. Die landschaftlichen Räume spielten für die Organisation dieser öffentlichen Teilhabe regelmäßig eine entscheidende Rolle, denn in ihnen kamen aus den natürlichen Bedürfnissen und den Lebensgewohnheiten heraus zusammengehörige Kräfte zur Geltung. Ob und wo die Mitsprache den Ausgleich fand, entschied allerdings nicht ein übergeordnetes Verfassungsrecht, sondern die politische Macht. Dies änderte sich mit dem Beginn der modernen Zeit, die über die demokratische Volksrepräsentation zur rechtlich geordneten Teilung des öffentlichen Waltens, die wir Gewaltenteilung zu nennen pflegen, führte. Die räumliche Verbundenheit in zusammengehörigen Landschaften gewann eine neue innere Begründung in der Genossenschaftstheorie, die den Staat in genossenschaftliche Verbände gliedert, zu denen letztlich der Staat selbst rechnet. Seit Preußen vom Jahre 1823 ab seine Provinzen als Korporationen – mit zunächst ständischem, dann kommunalem Charakter – verfaßt hatte, ist die räumlich-dezentrale Gewaltenteilung ein Teil des öffentlichen Rechtes geworden. Die Geschichte zeigt, daß das politische Bewußtsein damit gut gefahren ist. Die erste öffentliche Aufgabe der früheren Landschaften war die Landarmenpflege: sie hat sich zur weitgefächerten und alle Bedürfnisse sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Art erfassenden Daseinsvorsorge auch der landschaftlichen genossenschaftlichen Korporation ausgebaut bis hin zur Kompetenz, in diesem Rahmen auftretende Lücken selbst nach eigenem Ermes-

sen und Pflichtgefühl zu schließen, ohne erst auf einen staatlichen Gesetzesbefehl warten zu müssen.

In der Landschaftsverbandsordnung sah Ministerpräsident Arnold im Jahre 1953 mit Recht einen Akt der damit beginnenden Funktionalreform. Die für die Zukunft in Aussicht genommene allgemeine Funktionalreform wird in der landschaftlichen Stufe keinen wesentlichen Anlaß zu Korrekturen haben, die geschlossene Aufgabengebiete trennen. Nicht bewährte Absplittierungen aus der Selbstverwaltung werden vielmehr rückgängig zu machen sein.

Die kommunale Gebietsreform ist inzwischen abgeschlossen. Sie ist nicht dem Vorschlag einer Sachverständigen-Kommission gefolgt, die landschaftlichen Aufgaben (sie sollten durch landesplanerische und wirtschaftslenkende Zuständigkeiten erweitert werden) auf drei Regionalverbände zu übertragen, die sich gebietlich mit den neu abzugrenzenden nur noch drei Regierungsbezirken Rheinland, Westfalen und Rhein-Ruhr hätten decken sollen. Mit diesem Vorschlag war die mehrfach in Preußen geprüfte und immer abgelehnte Bildung einer „Ruhrprovinz“ oder auch einer „Einheitsstadt Ruhr“ wieder aufgegriffen worden. Sie war gerade im Ruhrgebiet selbst auf Widerstand gestoßen und von der preußischen Staatsregierung abgelehnt worden, „eine kluge Staatspolitik, obwohl für die Technik der Verwaltung nicht ganz einfach“, wie es der damalige Oberbürgermeister von Essen Dr. Hans Luther später anerkennend beurteilte, denn dieser einseitige Industrieraum brauchte und braucht noch heute ein hinreichendes Umland, das er nur in den beiden Provinzen finden konnte.¹⁶

Das Thema Gebietsreform erinnert an den Neugliederungsauftrag des Artikels 29 des Grundgesetzes, der vorgeschrieben hatte, das Bundesgebiet „unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges“ durch Bundesgesetz neu zu gliedern, um Länder zu schaffen, „die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“. Die beiden Sachverständigengutachten, die dieses Bundesgesetz hatten vorbereiten sollen,¹⁷ erkannten an, daß das Land Nordrhein-Westfalen in seinem gegenwärtigen Gebietsumfang konform mit den genannten

16 Hans *Luther*, Zitat aus dem Vortrag: Weimar und Bonn, S. 17/18, s. Anm. 9.

Das erwähnte Gutachten einer Sachverständigen-Kommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen ist als Abschnitt C „Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen“ am 8. April 1968 im Verlag Kohlhammer veröffentlicht worden. Verfasser hat als Mitglied der Sachverständigen-Kommission zu diesem Punkte ein ausführliches Minderheitsgutachten erstattet, das auf den Seiten 152-161 mit abgedruckt ist. Er verwirft die sog. Dreierlösung gerade auch deshalb, weil die besonderen Probleme des Ruhrgebiets nicht durch eine neue Mittelstufe der Verwaltung zu lösen seien, weil es jeweils örtlich auf das Verhältnis Stadt-Umland ankomme. Sein Vorschlag, diese Probleme durch die Bildung von zweistufigen Regionalstädten zu ordnen, fand allerdings auch kein Gehör. Zur „Ruhrprovinz“ vgl. schon die Ausführungen von Bühler-Ley in Bd. I des Werkes: *Der Raum Westfalen*, 1931, S. 151-154.

17 Das unter dem Vorsitz des früheren Reichskanzlers Dr. Hans Luther von einem von der Bundesregierung auf Beschluß des Bundestages 1951 eingesetzten Sachverständigenausschuß erstat-

Richtbegriffen des Artikels 29 übereinstimme; die Gebiete der beiden Landschaftsverbände wurden durch die Gutachten nicht kritisch tangiert. In der vorparlamentarischen öffentlichen Diskussion war sogar darauf hingewiesen worden, daß bisherige Länder, die als nicht genügend leistungsfähig beurteilt werden würden, zweckmäßigerweise in Landschaftsverbände umzuwandeln wären unter dem Gesichtspunkt, die föderale Struktur des Bundes durch eine landschaftliche Innengliederung der Bundesländer zu ergänzen, die Landschaften also als Bausteine der neuen Länder zu nutzen.¹⁸ Da das Bundesgesetz vom 23. August 1976 (Bundesgesetzblatt I S. 2381) die Mußvorschrift des Artikels 29 in eine bloße Kannvorschrift verwandelt hat und die neue Fassung die bestehenden Ländergrenzen respektiert, ist das Thema der gebietlichen Neugliederung der Länder auf unbestimmte Zeit vertagt. Verfassungsnormen sind für die Verwaltung und Sorge um die öffentliche Wohlfahrt von höchster Wichtigkeit. Sie setzen jedoch nur den Rahmen, den die letztlich von der Politik geführte Verwaltung ausfüllt. Hierzu mag nur noch gesagt werden, daß die geschilderten landschaftlichen Verfassungen keinen Raum und Anlaß gegeben haben und auch nicht mißbraucht worden sind, um einen sich absondernden Partikularismus oder gar einen auseinanderstrebenden Separatismus zu betreiben. Die Verfassungen haben die Landschaften in einer Art vergleichenden Wettbewerbs eher zueinandergeführt und sich sicherlich nicht der Kritik ausgesetzt, in negativem Sinne provinziell zu sein, das heißt einen räumlich engen geistigen Gesichtskreis als ausreichend und maßgeblich zu vertreten. Für den europäischen Regionalismus könnten diese Verfassungen für eine gewaltlose, weil geistig überzeugende, Verwirklichung Muster und Erfahrung anbieten.

tete Gutachten „Die Neugliederung des Bundesgebietes“ ist 1955 vom Bundesminister des Innern im Verlag Carl Heymann, Bonn-Köln, veröffentlicht worden. Der Bericht der Sachverständigen-Kommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, die 1970 unter dem Vorsitz des Staatssekretärs a. D. Prof. Dr. Werner Ernst vom Bundesinnenminister berufen war, ist unter dem Titel: „Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes“ vom Bundesministerium des Innern im November 1972 in Bonn als Buch herausgegeben worden.

18 Der Band 3: Länderreform und Landschaften, ein Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, 1970 im Grote-Verlag in Köln erschienen, behandelt diesen Gesichtspunkt der Neugliederung in Vorträgen und Diskussionsbeiträgen positiv.