

Die Veröffentlichung des Werkes

„Entwicklung und Bedeutung der Preußischen Provinzialverbände und das Problem ihres Fortbestehens als Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen“

erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.

Entwicklung und Bedeutung der preussischen Provinzial-
verbände und das Problem ihres Fortbestehens als
Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen.

I N A U G U R A L - D I S S E R T A T I O N
zur Erlangung des
rechtswissenschaftlichen Doktorgrades
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

Vorgelegt von
Jost E n n e l i n g
aus Essen
1955



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Wolff
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Kloringmann
- Dekan: Prof. Dr. Jecht

55 K M / 191

	Seite
§ 1 Einleitung: Überblick über den Problembereich der Untersuchung.	1
1. T e i l.	
<u>Die Entwicklung der provinzialen Selbstverwaltung in Preußen.</u>	
§ 2 Die Entwicklung der provinzialen Selbstverwaltung bis 1886.	9
I. Die Begründung und das Wirken der Provinzialstände bis 1848.	9
II. Der Einfluß der revolutionären Bestrebungen der Jahre 1847/1848.	15
III. Die Kommunalordnung vom 11. März 1850 und die Gründe ihres Scheiterns.	
§ 3 Die Provinzialverfassung der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen.	21
I. Die Entstehungsgeschichte.	21
II. Überblick über die Organe der Provinzialverwaltung.	24
1. Der Provinziallandtag.	24
2. Der Provinzialausschuß.	24
3. Der Landeshauptmann.	25
III. Die Aufgaben der Provinzialverbände.	28
IV. Die Staatsaufsicht über die Provinzialverbände.	33a
§ 4 Die Stellung der Provinzialverbände in der Weimarer Republik (1919 - 1933).	34
§ 5 Die Umgestaltung der Verfassung der Provinzialverbände im "Dritten Reich".	37

2. T e i l.

Das Schicksal der Provinzialverbände der Rheinprovinz und Westfalens nach dem Zusammenbruch des Reiches 1945.

§ 6 Die staatsrechtliche und politische Entwicklung nach dem Zusammenbruch des Reiches in der ersten Phase der Besatzungsherrschaft.	43
I. Der Status Deutschlands und die rechtliche Charakterisierung der Besatzungsherrschaft.	43

II. Das Problem der Neugliederung Westfalens, insbesondere in der britischen Besatzungszone.	47
1. Allgemeine Kennzeichen der Lage.	47
2. Die Bedeutung der "Zone".	48
3. Überblick über die normativen Regelungen zur Länderbildung in der britischen Besatzungszone.	49
III. Die staatsrechtliche und politische Entwicklung im Raum Nordrhein-Westfalen.	51
1. Die Bildung der Provinzialregierung Nordrheinprovinz.	51
2. Die Bildung der Provinzialregierung Westfalen.	57
3. Die Bildung einer Regierung für Nordrhein-Westfalen (Kabinettsammlungen).	53
§ 7 Die Auflösung des Staates Preußen (Kontrollratengesetz Nr. 46, Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung).	56
I. Das Schicksal des Preustaates Preußen im "Dritten Reich".	58
II. Das Schicksal Preußens beim Zusammenbruch des Reiches 1945.	60
III. Das Kontrollrats-Gesetz Nr. 46.	61
IV. Die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung und die besonderen Maßnahmen deutscher Stellen im Zusammenhang mit der VO Nr. 46.	63
1. Verordnung des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. Oktober 1946 betr. die Auflösung der Behörden des Oberpräsidenten der Nordrheinprovinz und der Provinz Westfalen.	64
2. Aufruf an alle Westfalen vom 20. Oktober 1946.	65
§ 8 Die Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes Westfalen.	66
I. Die Wortinterpretation der Verordnung Nr. 46.	66
II. Der Sinngehalt der von der britischen Militärregierung getroffenen Maßnahmen.	69
III. Die Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes Westfalen in der Literatur.	72

§ 9 Die Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes Rheinland. 77

§ 10 Die Problematik der Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes Westfalen in der Verwaltungspraxis. 80

3. Teil.

Die Reform der Selbstverwaltung in der Provinzstufe.

§ 11 Der erste Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung vom Oktober 1947. 94

I. Das Reformproblem im allgemeinen. 94

II. Der erste Entwurf einer Nordrhein-Westfälischen Landschaftsverbandsordnung. 96

1. Gliederung des Entwurfs und Präambel. 96

2. Allgemeine Charakterisierung. 97

3. Aufgaben der Landschaftsverbände. 98

4. Die Verwaltung der Landschaftsverbände. 99

5. Die Staatsaufsicht. 102

6. Die Wirtschaft der Landschaftsverbände. 102

§ 12 Der Entwurf einer Provinzialverbandsordnung vom August 1948. 104

§ 13 Die Referentenentwürfe einer Landesverbandsordnung aus den Jahren 1948/1949. 108

I. Der Referentenentwurf vom Herbst 1948. 108

II. Der Referentenentwurf vom 8. April 1949. 108

III. Allgemeine Charakterisierung der Entwürfe. 109

§ 14 Der Entwurf einer Provinzialverbandsordnung in der parlamentarischen Behandlung des Landtages der ersten Wahlperiode 1949/1950. 112

I. Vorbemerkung. 112

II. Die Einbringung des Entwurfs einer Provinzialverbandsordnung als Initiativantrag Schrage und Genossen. 113

III. Der Zeitpunkt der Einbringung der Gesetzesvorlage. 113

IV. Die Behandlung des Entwurfs in den Ausschüssen. 114

1. Die Stellungnahme des Verfassungsausschusses. 114

a) Sitzung vom 16. März 1949

b) Sitzung vom 9. Juli 1949.

2. Die Behandlung der Vorlage im kommunalpolitischen Ausschuss. 116

a) Sitzung vom 1. Oktober 1949.

b) Sitzung vom 20. Oktober/ 18. November/ 9. Dezember 1949.

c) Die weiteren Sitzungen (Januar / März 1950).

§ 15 Die Frage der Errichtung von Provinzialverbänden (Landschaftsverbänden) in den Beratungen der Landesverfassung 1949/1950. 124

I. Artikel 1 der Landesverfassung. 124

II. Artikel 78 der Landesverfassung (Artikel 76 der Regierungsvorlage). 125

III. Die Frage der Vertretung der Landschaftsverbände in der zweiten Kammer. 126

§ 16 Der Entwurf einer Provinzialverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. September 1950, Drucksache Nr. 30. 129

§ 17 Der Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung (Regierungsvorlage) vom 15. Februar 1951, Drucksache Nr. 214. 131

I. Allgemeine Charakterisierung der Regierungsvorlage. 131

II. Zur Begründung der Regierungsvorlage. 133

1. Die Ablehnung eines Einheitsverbandes. 133

2. Notwendigkeit der Entlastung der Ministerialinstanz. 134

3. Die Errichtung von Landschaftsverbänden als erste Maßnahme einer Verwaltungsreform. 135

4. Der Zeitpunkt einer Reform der Verwaltung in der Provinzstufe. 136

§ 18 Die Behandlung der beiden Vorlagen. 137

I. Die Grundsatzdebatte in der 1. Lesung des Landtages am 27. Februar 1951. 137

II. Die Beratungen des Kommunalpolitischen Ausschusses zur Vorbereitung der 2. Lesung der Vorlage im Landtag. 140

1. Die Sitzung vom 30. März 1951. 140

2. Die Sitzung vom 5. April 1951. 141

3. Die Sitzung vom 30. Januar 1952. 144

4. Die weiteren Beratungen der Vorlage im Kommunalpolitischen Ausschuss im Jahre 1952. 145

	Seite
III. Die 2. Lesung der Regierungsvorlage am 2. Dezember 1952.	157
IV. Die abschließenden Beratungen des Kommunalpolitischen Ausschusses zur Vorbereitung der 3. Lesung der Vorlage im Landtag.	162
V. Die 3. Lesung des Entwurfs einer Landschaftsverbandsordnung im Landtag.	164
§ 19 Die Landschaftsverbände in der Verwaltungspraxis.	168
I. Konstituierung der Organe der Landschaftsverbände.	168
II. Überblick über die Aufgaben der Organe der Landschaftsverbände.	172
1. Die Landschaftsversammlung.	172
2. Der Landschaftsausschuss.	173
3. Die Fachauschüsse und die besonderen Ausschüsse.	173
4. Der Direktor des Landschaftsverbandes.	174
5. Fragen der Aufsicht über die Landschaftsverbände.	176
III. Schlußbetrachtung.	178
 <u>A B S C H L U S S.</u>	
I. Verordnung Nr. 46 vom 23. August 1946.	180
II. Das Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947.	182
III. Verordnung Nr. 77 vom 21. Januar 1947.	183
IV. Aufruf des Ministerpräsidenten an alle Westfalen vom 20. Oktober 1946.	184
V. Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (zusammengestellt vom Landtagsbüro am 7. November 1952 auf Grund der Beschlüsse der Redaktionskommission des Kommunalpolitischen Ausschusses).	185

Literaturverzeichnis:

Apelt, Willibald: Besondere des Landes Verfassung. München 1946.

Anschel, Eugen: Der Bedeutungswechsel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Würzburg 1933.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. Berlin 1933.

Anschütz-Thoma: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bände, Tübingen 1929/1932.

Arndt, Adolf: Internationales Staatsrecht, StZ 1947, Seite 217 f.

Baedorf, Berndt: Die kommunale Selbstverwaltung in Niedersachsen, Stuttgart 1949.

Blaum, Kurt: Die weiteren Kommunalverbände, DVBl 1951 Seite 161 ff.

Bornhak, Conrad: Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, Berlin 1933.
Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts, Berlin 1886.

Botschhart, Erich: Die Städte- und Reformen des Freiherrn von Stein, 1. Teil: Ihre geistigen Grundlagen 1927.

v. Brauchitsch, Manfred: Verwaltungsgeistes für Frauen (Hrsg. von Drews und Lassar), Berlin 1930.

Clay, Lucius D.: Entscheidung in Deutschland, Frankfurt a.M. 1950.

Green, Gustav: Der rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1974, 1928.

v. Dassel, U.: Die Frage nach dem Deutschen Staat von heute, Black: 1948.

Der Raum Westfalen: Hrsg. von H. Aubin, O. Bühler, B. Kusko und A. Scholz, Berlin 1931/1934.

Die Aufgabengebiete des Provinzialverbandes Westfalen, Münster, im Januar 1948.

Die Mittelstufe der Verwaltung, Hrsg. vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a.M. 1950.

Hilferingmann, Rudolf: Selbstverwaltung in der Verwaltung, Heft 19a, Frankfurt a.M., 1951.
Der Begriff der Körperschaft der Selbstverwaltung, Berlin 1936.

Hilferingmann, Rudolf: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. Berlin 1933.

Fleiner, Fritz: Institutionen des öffentlichen Verwaltungsrechts, 6. Aufl. Tübingen 1928.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. München 1951.

Fraenkel, Heinz-R.: Der gegenwärtige Stand des praktischen Verwaltungsrechts, Diss. Münster 1930.

Friesshahn, Ernst: Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Lage Deutschlands, Recht Staats-Wirtschaft 1945, Seite 34 f.
Rechtsgutachten über die Frage, ob durch die Verordnung Nr. 46 brit. Mil. Reg. die Provinzialverbände Nordrhein-Provinz und Westfalen aufgelöst worden sind (22. Februar 1947).

Froelich, E.: Ergänzungsbuch 2 zu H. v. Brauchitsch, Verwaltungsgeistes für Frauen, Berlin 1931.

Gebhardt, Bruno: Handbuch des deutschen Geschichte, 4. Aufl. Stuttgart, Berlin und Leipzig 1910.

Geller, Karl: Die gegenwärtige völkerrechtliche Lage Deutschlands, Bremen 1947.

Geller-Kleinrahm: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen 1950.

Giese, Friedrich: Zur Frage des Fortbestehens eines Provinzialverbandes westfalen innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine staats- und verwaltungsrechtliche Studie (ohne Datum, wahrscheinlich 1945/1947).

Grewe, Wilhelm: Ein Besatzungsgesetz für Brandenburg, Die Rechtsfragen der Besatzung, Stuttgart 1948.

Gross: Die Landesentwicklung des Bundes, Holstein, Diss. Schlesw.-Holst. 1950, Seite 129 f.

Gutachten: Über die völkerrechtliche und staatsrechtliche Lage Deutschlands, Schlesw.-Holst. 1945, v. Friedländer, 1. Aufl. 1945, Seite 170.

Hammerschmidt: Die provinzielle Selbstverwaltung Westfalens. Dargestellt vom Landeshauptmann Dr. Hammerschmidt (Denkschrift), Münster 1909.

Hartung, Fritz: Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung II. Der Oberpräsident, Berlin 1943.

Hatchek, J.: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 5. Aufl. Stuttgart 1950.

Hatchek, J.: Deutsche und preussische Staatsrecht (hrsg. von P. Kortsig), 2 Bände, 3. Aufl. Leipzig 1930.

Hatchek, J.: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, (hrsg. von P. Kortsig) 7.-8. Aufl. Leipzig 1931.

Heffter, Heinrich: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950.

Hilfrits, Hans: Rechtsgutachten über die Fragen: 1. Existiert der Provinzialverband Westfalen noch rechtlich? 2. welches Organ ist berechtigt, den Provinzialverband zu vertreten? 28.3.1948.

Hilfrits, Hans: Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. Erlangen 1949.

Hengel, Albert: Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1926.

von Hippel, Ernst: Das Wesen der Demokratie, Bonn 1947.

Höpker-Aeschhoff, Hermann: Die Provinzialverbände, westdeutsche Tagesblatt 1947 Nr. 84.

Horion, Johannes: Die rheinische Provinzialverwaltung, ihre Entwicklung und ihr heutiger Stand. (Denkschrift), Düsseldorf 1925.

Huber, E.R.: Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, 2 Bände 1951.

Huber, E.R.: Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl. Hamburg 1939.

Hue de Crais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Reich, 25. Aufl. 1930.

Ipsen, H.P.: Das Grundgesetz in seiner Vollständigkeit, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. II, 1950, Seite 102 ff.

Jacobi, Werner: Die Vereinigung der Verwaltungen, Köln-Opfeln 1948.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1922.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, 3. Aufl. (Sonderdruck) Offenburg 1948.

Jesserich, Kurt: Die preussischen Provinzen. Ein Beitrag zur Verwaltung und Verfassungsreform, Diss. phil. Berlin 1931.

Kaufmann, Erich: Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, Stuttgart 1948.

Kern, H.: Die Verfassungsentwicklung in den Ländern der brit. Zone, DRZ 1948, Seite 202 und 1949, Seite 156 ff.

Klein, Friedrich: Neues deutsches Verfassungsrecht, Frankfurter Grundriße Bd. 26, Frankfurt a.M. 1949.

Köttgen, Arnold: Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.

Kracht: Selbstverwaltung auf höherer Ebene, Die Gemeinde 1951, Seite 55 und 69.

Kruger, Herbert: Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich, SJZ 1950, Spalte 113 ff.

Kube, Horst: Die geschichtliche Entwicklung der Stellung des preussischen Oberpräsidenten, Diss. jur. Berlin 1939.

Kunke, Bruno: Die Eigenart der nordrhein-westfälischen Wirtschaft, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. I, Seite 173 ff.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen, 1911-1914.

Lancicollé, W.: Über Königtum und Landstände in Preußen, Berlin 1946.

Laun, Rudolf: Der gegenwärtige Rechtszustand Deutschlands, Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, Bd. I 1948, Seite 9 ff.

Lauritz-Lauritzen: Die Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, Kiel 1950.

Lochelt, Wilhelm: Die Landesverbandsordnung (aufrecht vor der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Köln), 17. November 1949.

Lochelt, Wilhelm: werdendes Gemeinderecht, Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. II, 1950 Seite 413 ff.

Löts, Erich, Walter von Glätz, Frank: Niedersächsisches Landtagsgesetzgebung. Eine von Westfälischen an der Stadt Braunschweig, 1950.

von Mangoldt, Hermann: Grundsätzliches zum Wiederaufbau einer deutschen Staatsgewalt, Hamburg 1947.
Das Bonner Grundgesetz (Kommentar), Berlin und Frankfurt a.M. 1950/1952.

Hann, F.A.: Deutschland heutiger Status. Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, Bd. I, 1948, Seite 27 ff.; ferner SJZ 1947, Seite 465 ff.

Materialien zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung (als Manuskript gedruckt), Münster 1949.

Mauns, Th.: Deutsches Staatsrecht 1951.

Mehnerth-Schulter: Deutschland-Jahrbuch 1949, Essen 1949.

Meinecke, Friedrich: Weltbürgertum und Nationalstaat, 7. Aufl. München und Berlin 1928.

Menzel, Eberhardt: Deutschland - ein Kondominium oder ein Kolonialreich? Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht 1948, Seite 45 ff.
Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands, Europa-Archiv 1947, Seite 1009 ff.

Mauzin, H.: Wiederaufbau in Westfalen 1945-1951, Dortmund 1952.

v. Nell-Breuning, Oswald: Zur christlichen Staatslehre. Beiträge zu einem Wörterbuch der Politik, Freiburg 1947/1948.

Peters, Hans: Lehrbuch der Verwaltung, Göttingen, Berlin, Heidelberg 1949.
Die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Die Problematik der deutschen Demokratie, 1948.
Die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen, Deutsche Verwaltung 1950, Seite 450 ff.

Follak, Werner: Die Notwendigkeit selbständiger Mittelinstanzen im Lande Niedersachsen, Stade 1948.

Prouß, Hugo: Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, Handbuch der Politik, 1. Aufl. Bd. I, Seite 196. 1912.

Rehbein, Wilhelm: Das Amt des preussischen Oberpräsidenten in seiner geschichtlichen Entwicklung, seiner rechtlichen Stellung und politischen Bedeutung, Diss. Göttingen 1935.

Kausch, Helmut: Die Entwicklung der Richterstellung des Oberpräsidenten in Preußen, Diss. jur. Leipzig 1930.

Reeborn, J.: Die Einrichtung der Provinzialstände in Westfalen und die Wahlen zum ersten westfälischen Provinziallandtag, Diss. phil. Münster 1914.

Salzmann: Ansprache anlässlich der Tagung der Stadt- und Landkreise Westfalens auf der Hohensyburg am 25. Juni 1951.

Schönewald, Ulrich: Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, DVBl. 1950, Seite 481 ff. und Seite 514 ff.
Grundfragen des modernen Staates. Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. III 1951, Seite 156 ff.

Schmitt, Carl: Das Reichsvertragsgesetz, Berlin 1934.

Schoen, Paul: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Berlin 1897.

Sechzig Jahre hannoversche Provinzialverwaltung. Hrg. vom Landesdirektorium Hannover 1928.

Sellschopp: Wir und wirer den Landeskommunalverband, DVBl. 1951, Seite 685 ff.

Seuffert, Walter: Die Grundlagen der heutigen Verfassung Deutschlands und das Friedensproblem in Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft Bd. 105, 1948, Seite 48.

Simon, Heinrich: Das Preussische Staatsrecht, 2 Bände, Breslau 1844.

Städtliche Mittelinstanz und Landschaftsverband. Hrg. vom Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a.M. 1951.

Stappert: Die alliierte Kontrollbehörde in Deutschland, Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht, Bd. I 1948, Seite 179 ff.

Steinbach-Zeeker: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932.

Stier-Somlo, Fritz: Die Wandlungen des preussischen Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialrechts in den Jahren 1818 - 1921, Berlin 1921.
Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen. Bd. I: Das kommunale Verfassungsrecht in Preußen. 2. Aufl. neuausg. Berlin Leipzig 1928.

Rechtlicher Wörter	= Rechtlicher Wörter, wöchentlich- schrift für Politik, Kultur und Wirtschaft (Koblenz)
Stat.Ber.	= statistische Berichte
StZ	= Süddeutsche Juristenzeitung (Heidelberg)
Schl.-H.	= Schleswig-Holstein
Sp.	= Spalt.
StO	= Stadtordnung von 19. November 1808
Vorf.	= Vorfassung
VO	= Verordnung
WRV	= Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
Zeitsch.ges.Staatsw.	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft hrag. von Ehrh. Geow. n.a. (Tübingen)

Einige weitere im Text gebrauchte Abkürzungen sind aus dem
Zusammenhang des Textes verständlich.

§ 1 Einleitung

Wenn die Fragen der Entwicklung und der Bedeutung der preußischen Provinzialverbände und das Problem ihres Fortbestehens als Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen im folgenden einer wissenschaftlichen Untersuchung unterzogen werden, so soll zunächst die allgemeine Problematik einer solchen Untersuchung kurz umrissen werden.

Das Land Nordrhein-Westfalen ist - ebenso wie die Mehrzahl der anderen Länder der Bundesrepublik - eine Schöpfung der Besatzungsmächte. Dieses Land ist im Jahre 1946 aus ehemals preußischen Gebietsanteilen (dem nördlichen Teil der früheren Rheinprovinz und aus der Provinz Westfalen) gebildet worden,¹⁾ zu Beginn des Jahres 1947 wurde ihm das Gebiet des früheren Landes Lippe zugeschlagen.²⁾ Auf die Entstehungsgeschichte des Landes, d.h. auf die staatsrechtliche und politische Entwicklung in dem Raum Nordrhein-Westfalen seit dem Zusammenbruch des Reiches im Jahre 1945, soweit diese für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung ist, wird noch einzugehen sein.³⁾

1) VO Nr. 46 Brit.Mil.Reg. betr. Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder (JBl. Brit.Mil.Reg. S. 305), in Kraft seit dem 25. August 1946. Vgl. hierzu unten § 7 S. 63 ff. - Wortlaut im Anhang S. 180.

2) VO Nr. 77 Brit.Mil.Reg. betr. Land Lippe (JBl. Brit.Mil.Reg. S. 411), in Kraft seit dem 21. Januar 1947. Zum Problem der Sonderstellung des Landesteils Lippe siehe unten § 16 S. 148 - Wortlaut im Anhang S. 183.

3) Vgl. unten § 6 S. 43 ff.

Die Verfassungserkunde des Landes Nordrhein-Westfalen (datiert vom 28. Juni 1950,⁴⁾ S. 10) - wie die übrigen Landesverfassungen in der britischen Besatzungszone, die Landesgesetz für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1945⁵⁾ und die Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 23. April 1951,^{6) 7)} und im Gegensatz zu den Verfassungen der Länder der amerikanischen und französischen Besatzungszone - erst nach dem Erlass des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949⁸⁾ geschaffen worden. Obwohl allen unter Besatzungshoheit getroffenen Regelungen - auch wenn das nicht ausdrücklich betont wird⁹⁾ -

4) GVBl. NRW 1950 S. 107 ff. - Bis zu diesem Datum kann nur von dem in Nordrhein-Westfalen herrschenden Verfassungszustand, von der Verfassung im materiellen Sinne, gesprochen werden.

5) GVBl. Schl.-H. 1950 S. 3 ff.

6) GVBl. NS. 1951 S. 103 ff.

7) Die Vorläufige Verfassung der Hansestadt Hamburg vom 15. Juni 1946 (GVBl. S. 51), die inzwischen durch die Verfassung vom 6. Juni 1952 (GVBl. S. 117) abgelöst worden ist, kann hier außer Betracht bleiben.

8) BGBl. 1949 S. 1 ff.

9) Besonders hervorzuheben wird der Charakter als ein "Provisorium" hauptsächlich im Grundgesetz; hierzu kann auf die Formulierungen in der Präambel und auf Art. 146 GG verwiesen werden. Vgl. auch H.P. Ipsen, Das Grundgesetz in seiner Vorläufigkeit im Recht, Staat, Wirtschaft Bd. II 1950 S. 182 ff. Der niedersächsische Verfassungsgeber hat es für richtig gehalten, dem provisorischen Charakter der Landesverfassung schon in der Überschrift der Verfassung Ausdruck zu geben.

stets Provinzialverhältnisse anhaftet,¹⁰⁾ kann nicht übersehen werden, daß der nordrhein-westfälische Verfassungsgeber im Jahre 1950 einen bereits weitgehend befestigten materiellen Verfassungsbestand vorgefunden hat, der in der Verfassungsurkunde vom 28. Juni 1950 seinen Niederschlag finden konnte. Dennoch sind - sowohl im Bund als auch in den Ländern - zahlreiche Fragen offen geblieben. Zu diesen offenen Fragen gehört in Nordrhein-Westfalen das Problem des Fortbestehens der Provinzialverbände.

Der Landesgesetzgeber hatte dieser Frage schon seit einiger Zeit sein Interesse zugewandt. Bereits im Landtag der 1. Wahlperiode war unter dem 28. Februar 1948 (Landtagsgedrucksache Nr. II-894 und II-970) der Entwurf einer Provinzialverbandsordnung als Initiativantrag von Abgeordneten verschiedener Fraktionen eingebracht worden. Da eine Verabschiedung während der damaligen Legislaturperiode nicht sehr möglich war, wurde dem im Jahre 1950 gewählten Landtag wiederum ein entsprechender Entwurf unterbreitet,¹¹⁾ der bereits auf den Beratungsergebnissen des Kommunalpolitischen Ausschusses des Landtages der 1. Wahlperiode aufbauen konnte. Die Landesregierung hatte ihrerseits unter dem 15. Februar 1951 (Drucksache Nr. 214) den Ent-

10) Auch in der revidierten Fassung des Besitzungsstatuts vom 5. März 1951 (AHE ABl. S. 792) nehmen die Besitzungsmächte die "supreme authority" für sich in Anspruch. Zu der Frage, wie weit sich der "pourvoir ochavissant" unter Besitzungsmacht überhaupt entfalten kann, vgl. E. Klein, *Neues Deutsches Verfassungsrecht*, Pr.Kl. 1. 2. Aufl. 1949, S. 199.

11) Initiativantrag vom 27. September 1950, Landtagsgedrucksache Nr. 30.

wurf einer Landeshauptverordnetenordnung vorgelegt. Beide Vorläge waren im Anschluß an die Grundvotage am der 1. Lesung des Plenums des Landtages am 27. Februar 1951¹²⁾ dem Kommunalpolitischen Ausschuss des Landtages zur Beratung und Vorbereitung einer Beschlüßfassung des Plenums überwiesen worden.¹³⁾

Die 2. Lesung der Vorläge in der von federführendem Ausschuss erarbeiteten Fassung hat in der 87. Sitzung des Landtages am 2. Dezember 1952 stattgefunden,¹⁴⁾ die 3. Lesung und Schlußabstimmung in der 83. und 84. Sitzung des Landtages am 5. und 6. Mai 1953.¹⁵⁾ Die Landeshauptverordnetenordnung für das Land Nordrhein-Westfalen trägt das Datum vom 12. Mai 1953 und ist im Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 35 vom 30. Mai 1953 (S. 271 ff.) verkündet worden.

Es geht sich bei der Frage des Fortbestehens der Provinzialverbände bzw. der Neuerrichtung von Landeshauptverbänden - neben der grundsätzlichen Seite dieser Frage - auch um eine Teilfrage des allgemeinen Problems einer Verwaltungserform handelt, ist sie gegenwärtig auch außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen von aktueller Bedeutung. Die Neubildung der Länder seit in den Jahren 1945 - 1947 im wesentlichen entsprechend den zeitgebundenen besatzungsrechtlichen

12) Vgl. Sten. Ber. 15. Sitzung vom 27. Febr. 1951, S. 455 (A), S. 462.
 13) Vgl. Sten. Ber. 27. Wahlperiode, 7. Sitzung vom 26. Sept. 1950, S. 218 (A).
 14) Sten. Ber. S. 390 (B) bis S. 392 (B).
 15) Sten. Ber. 217 (C) bis S. 218 (C) und S. 215 (B) bis S. 217 (B).

Bedürfnis der Eingliederung sind im Hinblick auf die Einteilung des "Südweststaates" erfolgt.¹⁶⁾ Die deutschen Interessen, unter den Gesichtspunkten einer planvollen Neuordnung der z w e i t u n g s f ä h i g e L ä n d e r als politische Einheiten und in einer homogenen Darstellung die künftigen Bundesgrenzen schaffen, bleiben demals unberücksichtigt. Von der in Art. 29 GG vorgeschriebenen Möglichkeit einer Neugliederung von Bundesgebieten kann wegen des Vorbehalts der Gesetzgebungsmacht¹⁷⁾ auch heute (1953) noch nicht Gebrauch gemacht werden.¹⁸⁾

- 16) Es kann hierzu auf die Darstellung bei F. Klein a.a.O. S. 36 ff. verwiesen werden; vgl. auch Lucius D. Gray, Entscheidung in Deutschland, 1950, Frankfurt a.M.
- 17) Vgl. Ziffer 5 des Verständigungsschreibens der drei Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 (bei E. R. Huber, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit Bd. II 1951 S. 217): "Ein vierter Vorbehalt bezieht sich auf die Artikel 29 und 118 und die allgemeinen Fragen der Neuorganisation der Ländergrenzen. Abgesehen von Württemberg-Baden und Hohenzollern hat sich unsere Haltung in dieser Frage, seitdem wir die Angelegenheit mit Ihnen am 2. März besprochen haben, nicht geändert. Sofern nicht die Hohenzollern Kommissare einstimmig eine Änderung dieser Haltung beschließen, sollen die in den genannten Artikeln festgelegten Befugnisse nicht ausgetübt werden, und die Grenzen aller Länder mit Ausnahme von Württemberg-Baden und Hohenzollern bis zum Zeitpunkt des Friedensvertrages, so wie sie jetzt festgelegt sind, bestehen bleiben."
- 18) Vgl. hierzu die Antwort des Bundesministers des Inneren vom 1. Dezember 1952 (BT Drucks. Nr. 2975) auf die Anfrage Nr. 227 der Fraktion der CDU/CSU - Nr. 2785 der Drucksachen - Neugliederung des Bundesgebietes. Ferner ist auf den Entwurf eines Gesetzes über Volksabgrenzung und Volksrechtsheld bei Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 Abs. 2 bis 5 des GG - BT Drucksache Nr. 553 - mit dem Änderungsvorschlag des Bundesrates, der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu und dem Bescheid des Ausschusses für die Legislative Erwähnung zu verweisen.

Bisher ist nicht die Eingliederung der sogenannten "Südweststaaten" durch Zusammenstoß der Länder Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden zum neuen Bundesland Baden-Württemberg erfolgt. Hier sah Art. 118 GG eine Sonderregelung gegenüber Art. 29 GG vor.¹⁹⁾ Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg ist inzwischen beschlossen. Auch über den Verwaltungsaufbau besteht nunmehr Klarheit. Es wurden keine Landschaftsverbände errichtet. Es verdient jedoch hervorgehoben zu werden, daß teilweise der Plan der Errichtung von z w e i L ä n d e r s k o m m u n a l v e r b ä n d e n erwogen worden ist, eines badischen und eines württembergischen, um im Rahmen einer entwickelten Selbstverwaltung die besährte Eigenart der früheren Länder Württemberg und Baden zu pflegen und zu erhalten.²⁰⁾

Die Problematik der territorialen Neugliederung der übrigen Länder der Bundesrepublik ist immerhin schon Gegenstand umfassender wissenschaftlicher

- 19) Zur Problematik dieser Frage sei auf die beiden Neugliederungsgesetze vom 4. Mai 1951 (BGBI. I S. 283 und S. 284) hingewiesen und auf das Urteil des BVerfG vom 23. Oktober 1951, BVerfG S. 1, 14 ff. - Vgl. ferner Th. Eschenburg, Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates, Frankfurt a.M. 1950 und derselbe, Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaates, Stuttgart 1951.
- 20) Vgl. H. Swarc, Vorschlagsentwurf einer Landschaftsordnung für die Errichtung weiterer Kommunalverbände (Landschaftsverbände) in einem Südweststaat vom 15. August 1950, sowie den Bericht über die Arbeitsbesprechung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten vom 22. Juni 1951 über den Thema "Städtische Mittelstellen und Landschaftsverbände" Vgl. auch Th. Eschenburg, Verfassung und Verwaltungsaufbau S. 52 ff.

Erörterung²¹⁾ Auf Verlangen des Bundestages ist im übrigen von der Bundesregierung ein Sechserverständigenausschuß für die Neugliederungsfragen gebildet worden, der unter Vorsitz von Reichskanzler a. D. Dr. Luther seine Arbeiten Ende des Jahres 1952 aufgenommen hat.²²⁾

Mit den Plänen zur Schaffung großer Länder wird dabei zugleich die Frage nach der zweckmäßigen Gliederung des Verwaltungsaufbaus dieser Länder aufgeworfen. Die Erörterungen einer Verwaltungsreform betreffen dabei sowohl den staatlichen Bereich als auch den Aufgabebereich der Selbstverwaltungskörperschaften und ihre zweckmäßige Gliederung.

Die Frage der Verwaltungsreform ist ein selbsterhellendes Anliegen. Dennoch bedarf es wohl keiner besonderen Rechtfertigung, wenn die vorliegende Untersuchung auf die besonderen Verhältnisse des Landes Nordrhein-Westfalen abgestellt wird. Soweit es erforderlich ist, soweit namentlich allgemeine Erkenntnisse gewonnen werden können, wird die Untersuchung über die Landesgrenzen hinaus greifen. Da Nordrhein-Westfalen - wenn wir von dem

21) Grundlegend: Die Bundesländer - wissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 9, Frankfurt a.M. 1950 mit folgenden Beiträgen: H.L. Brüll, Der Typ des künftigen deutschen Bundeslandes; E. Scheu, Geographische, wirtschafts-, verkehrs- und sozialpolitische Gesichtspunkte für die Länderreform; H.W. Aubin, Kräfte aus der geschichtlichen Entwicklung Deutschlands als raumbildende Faktoren; F. Glus, Die rechtlichen Voraussetzungen, das Verfahren und die Folgen der Neugliederung von Ländern nach dem Grundgesetz.

22) Vgl. BT-Drucke, Nr. 3575.

früheren Land Lippe absehbare - als als produziertes Gebiet ist, bestehen Anknüpfungspunkte und Vergleichsmöglichkeiten insbesondere hinsichtlich aller Länder, die aus Teilen des ehemaligen Landes Preußen gebildet worden sind.

So soll auch in aller gebotenen Kürze auf die geschichtliche Entwicklung der Provinzialverbände in Preußen eingegangen werden. Da der Provinzialverband Westfalen auch in der Zeit nach 1945 Bestand behalten hat,²³⁾ kann seine, in einigen grundlegenden Punkten unstrittige Verfassung für den Zeitraum von 1945 bis zum Inkrafttreten der Landschaftsverbandsordnung am 1. Oktober 1953 nur aus dem überkommenen Recht entwickelt werden. Im Rahmen der Frage einer allgemeinen Lösung wird dabei nicht verkannt, daß die Beibehaltung der Provinzialverbände bzw. die Errichtung von Landschaftsverbänden wie die Begründung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zu ihrem Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung mit Recht hervorgehoben hat,²⁴⁾ "keinesfalls allein aus dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung des Organisationsystems gerechtfertigt werden kann, das früher im Lande Preußen bestanden hat". Existenz und Form derartiger Verbände müssen vielmehr in den derzeitigen Verhältnissen ihre Rechtfertigung finden.

23) Der Nachweis wird in der weiteren Untersuchung erbracht werden. Vgl. hierzu die Darstellung unter § 8 B, 66 ff.

24) LT-Drucksache Nr. 214, Begründung, Teil A.

I. T. 1.

Die Entwicklung der Provinzial-Selbstverwaltungen im Preußen

§ 2 Die Begründung der Provinzial-Selbstverwaltungen

I. Die Entstehung und das Wesen der Provinzialstände

Wie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Preußen noch immer ungelöste Verfassungsfrage und die Begründung der Provinzialstände in engem Zusammenhang. Als sich nach dem Zusammenbruch des preussischen Staates eine Verfassungs- und Verwaltungsreform großen Ausmaßes als unabwendbar notwendig erwies,²⁵⁾ bestand - jedenfalls bei Freiherrn von Stein, mit dessen Wirken die Neugestaltung zunächst verbunden war - die Vorstellung, daß die Krönung des Reformwerkes in der Bildung einer Volkrepräsentation liegen müßte.²⁶⁾ Die Möglichkeit der Schaffung einer Volkrepräsentation wurde in der Neubelebung des ständischen Gedankens durch Einberufung von Reichswänden gesehen, die von der Repräsentation der Provinzen, den Provinzialständen, gewählt werden sollten.²⁷⁾ Bevor es aber zur Verwirklichung des Versprechens des Königs kam, Reichstände einzu-

berufen, weil es sich die erste Entwicklung zum Verfassungsstaat in verschiedenen mitteldeutschen Einzelstaaten und im mitteldeutschen Raum.

In Preußen wurde durch königliche Verordnung vom 30. April 1815²⁸⁾ das Staatsgebiet in zehn Provinzen eingeteilt, wobei vier Wünsche des Königs gemäß die historischen Grenzen der Gebietsteile beibehalten wurden.²⁹⁾ An der Spitze der Provinzen standen Oberpräsidenten.³⁰⁾ Die neu geschaffenen Provinzen gaben im Gegensatz zu den ausschließlich künstlich-bürokratisch gebildeten Regierungen und den alten territorialen Ordnungen des Ständewesens die günstigere Grundlage für die landschaftlichen Selbstverwaltungskörper-

28) GS S. 85.

29) Zur Entstehung der Rheinprovinz und von Westfalen vgl. E. Jesserich, a.a.O., S. 35, sowie für Westfalen auch das im Auftrag der Provinz Westfalen herausgegebene Werk Der Raum Westfalen, Bd. I, Berlin 1931, S. 7 ff. und Karte Nr. 13. weiter: A. Tröndle, Aus der Geschichte der Provinz Westfalen, Münster 1933, S. 111. H. Simon, Das preussische Staatsrecht, Brauns 1844, I. Teil, S. 109 f. und II. Teil S. 140.

30) Zur Stellung der Oberpräsidenten vgl. verschiedene Dissertationen, so: H. Kube, Die geschichtliche Entwicklung der Stellung des preussischen Oberpräsidenten, Diss. jur. Berlin 1939. H. Haugch, Die Entwicklung der Rechtsstellung des Oberpräsidenten in Preußen, Diss. jur. Leipzig 1936.

25) Die Darstellung dieser Reformen, die den Anfang der Entwicklung der Selbstverwaltung im modernen Sinne einleiteten, kann hier nur insoweit gegeben werden, wie sie die provinzielle Selbstverwaltung betreffen. Bezgl. der allgemeinen politischen Grundlagen, aus denen die Reformen erwachsen, sowie bezgl. der Verfassungslegung und des Verwaltungsaufbaus in Preußen zu Beginn des 19. Jahrhunderts wird auf die reichhaltige Literatur verwiesen.

26) Vgl. E. Jesserich, Die Provinzialen Preußens, Diss. phil. Berlin 1930, S. 21.

27) Hinweis auf J. Rothemann, Die Entwicklung der Provinzialstände im 19. Jahrhundert und die Wahlen zum ersten westfälischen Provinziallandtag, Diss. phil. Münster 1914, S. 2.

schaften an. 31) 32) 33)

Als erste Schritte, durch die Begründung der Provinzialstände eine Volkrepräsentation zu schaffen, können folgende normative Regelungen bezeichnet werden: die VO über die Repräsentation des Volkes vom 22. Mai 1815³⁴⁾ und das Allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände vom 5. Juni 1823³⁵⁾ bzw. in Rheinland³⁶⁾ und in Westfalen vom 27. März 1824.³⁷⁾

- 31) Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die bei Jaserich, S. 15 ff. geführte Untersuchung über die Anfänge einer gebietkörperlichen Selbstverwaltung und des Beginns des Ständewesens, die bis zur Zeit Karls des Großen zurückgeht.
- 32) Aus der Fülle der Literatur zum Begriff der "Selbstverwaltung" kann nur auf einige wenige neuere Schriften hingewiesen werden. P. Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897. F. Stier-Soale, Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen, Bd. I, Oldenburg i. Gr. 1919 S. 7 ff. H. Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926. E. Anschel, Der Bedeutungswandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Würzburg 1931. R. Elleringmann, Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung, Berlin 1936. H. Heffer, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950. E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl., Berlin und München 1951, S. 356 ff. R. Elleringmann, Selbstverwaltung in "Die Verwaltung", Heft 19 a, Frankfurt a.M. 1951.
- 33) Eine eingehende Übersicht über die Entwicklung der alten landständischen Verfassungen in Westfalen und der Rheinprovinz s. bei G. Croon, Der Rheinische Provinziallandtag bis zum Jahre 1874, Düsseldorf 1918, Vgl. auch Landtselle, Über Königtum und Landstände in Preußen, Berlin 1846.
- 34) GS S. 103.
- 35) GS S. 129.
- 36) Kleve-Berg und Niederrhein wurden erst 1829 zur "Rheinprovinz" vereinigt.
- 37) GS S. 101 und 108.

Die Entwicklung, die die Provinzialstände in Preußen nahen, war vergleichbar: Jenseit die einfachen Gegenseite, unter ihnen die Provinzialstände errichtet wurden.³⁸⁾ wab., sich in der Rheinprovinz und in Westfalen, schon wegen der engen Berührung mit dem Geist der französischen Revolution, Besonderheiten zur Entwicklung zeigten.³⁹⁾ Im Kampf zwischen den Kräften des Absolutismus und des aufstrebenden, politisch mündigen Bürgertums, das einen Verfassungsstaat forderte, sind die Provinzialstände als Mittler zwischen König und Volk eingerichtet worden. Sie haben in Anbetracht ihrer unvollkommenen Organisation und ihrer äußerst beschränkten Rechte die ihnen gestellten Aufgaben nur für eine Übergangszeit befriedigend lösen können.

Die Provinzialstände befaßten sich in der Hauptsache mit der Beratung von Gesetzesentwürfen provinzieller und allgemeiner Art,⁴⁰⁾ die ihnen vom König oder der Staatsregierung vorgelegt wurden. Die Beratungsgegenstände selbst bestimmen konnten sie nicht. Bitten und Beschwerden, die die Provinzen betrafen, richteten sie an den König und faßten, mit Vorbehalt der Genehmigung des Monarchen, Beschlüsse über Kommunalangelegenheiten wie z.B. über die Verwaltung der Landarmen-, Irren-, Invaliden- und Blindenanstalten, Feuersocietäten. Diese Aufgaben auf die Provinzialstände zu überführen,

38) Fünf Verfassungskommissionen versuchten in der Zeit von 1817 - 1822 die Geist der älteren deutschen Verfassungen mit dem Geist der Neuzeit zu versöhnen. Das Ergebnis waren die auf der geschichtlichen Grundlage ständischer Gliederung beruhenden provinziellständischen Gesetze von 1823 und 1824. Vgl. hierzu G. Croon, a.a.O. S. 20.

39) So hatten das Rheinland und Westfalen auf Antrag ihrer 1822 in 3 Klassen (Städte, Ritter und Bauern) eingeteilten Provinzialstände die Vertretung der Städte, der Ritter, Städte und Bauern erhalten. S. 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10.

war erst allmählich gelungen, da neben ihnen noch die alten Landstände weiterbestanden, die ihre Existenz u.T. noch bis in d. 30. Jahrhundert zu wahren wußten.⁴¹⁾ Den Provinziallandtagen fehlte es vor allem - was damals auch Freiherr von Stein beklagte - an dem wichtigsten Recht zur Erledigung von Aufgaben: dem Recht, Steuern zu erheben und Anleihen aufzunehmen.

Die eng umgrenzte Zuständigkeit der Provinzial-Landtage, ihre ständische, den Grundbesitz bevorzugende Grundlage, der Ausschluß der Öffentlichkeit bei den Verhandlungen, die Notwendigkeit der Genehmigung aller Beschlüsse in Kommunalangelegenheiten und der Mangel an Kontinuität in der Zeit zwischen den Sessionen, zudem das Fehlen eines eigenen Versammlungsrechts⁴²⁾ forderte in den 30er und 40er Jahren die immer schärfer werdende Kritik der fortschrittlichen Kräfte heraus. Es wurde die Einrichtung von echten Selbstverwaltungsvorständen verlangt, die auf einer gleichmäßigen Vertretung der Stände beruhend eine vom Staat möglichst unabhängige Verwaltung der eigenen Interessen, freie Wahl ihrer Organe und Öffentlichkeit der Beratungen erhalten sollten. Gegenüber diesen Bestrebungen war König Friedrich Wilhelm IV. entschlossen, nur durch eine schrittweise, die allgemeinen politischen Grundlagen nicht erschütternde Weiterentwicklung der provinzialständischen Verfassung den Bedürfnissen der Zeit Rechnung zu

41) Die Landstände nahmen dieselben Aufgaben in verschiedenen Provinzen neben den Provinzialständen weiterhin wahr. Vgl. P. Schoen, S. 467 ff., P. Stier-Somlo, Handbuch S. 718 ff.

42) Die Befürchtung, in den Verbänden von der Größe der Provinzen könnten leicht Sonderbestrebungen entstehen, war der Grund für diese Beschränkungen der Landtage. So W. Zimmermann, Die Entstehung der provinziellen Selbstverwaltung in Preußen 1848 - 1875, Diss. phil. Berlin 1952, S. 14/15.

tragen.⁴³⁾

Im Rahmen der allmählichen Verwirklichung seines Vorhabens gewährte der König den Provinziallandtagen bei seinem Regierungsantritt die Veröffentlichung ihrer Verhandlungen,⁴⁴⁾ während das Verbot, die Namen der Redner und die Antragsteller zu nennen, erhalten blieb. Außerdem sollte die Tätigkeit der Provinzialstände durch acht Gesetze aus dem Jahre 1842⁴⁵⁾ belebt werden. Durch diese Gesetze wurde die Bildung ständischer Ausschüsse aus den Provinziallandtagen angeordnet. Die Ausschüsse hatten zu den Zeiten, in denen die Landtage nicht versammelt waren, deren Interessen zu wahren. Darüber hinaus wurde den Landtagen das Recht zugestanden, zur ständischen Mitwirkung an der Verwaltung der Provinzialinstitute Kommissionen einzusetzen. 1843 wurden die vereinigten Ausschüsse der Provinziallandtage in Berlin versammelt, wo sie über verschiedene Wirtschafts- und Verwaltungsangelegenheiten berieten. Es wurde u.a. beschlossen, die Provinzialstände zu einem vereinigten Landtag einzuberufen.⁴⁶⁾

43) So W. Zimmermann, aaO S. 25.

44) Bisher durften nur die Ergebnisse bekannt gemacht werden. Die wichtigeren Reden der Abgeordneten erschienen vor dem Jahre 1842 oft in nicht-preussischen Blättern. Vgl. G. Croon, S. 62.

45) GS S. 215 ff.

46) Jeserich, S. 30.

II. Der Einfluss der revolutionären Bestrebungen der Jahre 1847/48.

Durch den Zusammentritt der vereinigten Landtage im Jahre 1847 wurde den Einzellandtagen das Recht auf Beratung allgemeiner Gesetzesentwürfe über Personen- und Eigentumsrechte und Steuern entzogen.⁴⁷⁾ Die Absicht dieser Versammlung, in Übereinstimmung mit dem königlichen Willen Provinzialhilfskassen zu gründen, die dem wachsenden Bedürfnis der Provinzialstände nach Betriebskapital nachkamen, bahnte eine Entwicklung an, die den Provinzialständen auf dem Gebiet der Kommunalangelegenheiten größere Befugnisse geben sollten. Der Ausbruch der Revolution im März des Jahres 1848 verhinderte die Durchführung dieses Planes und stellte die Frage der prinzipiellen Neugestaltung der Vertretungen der Provinzen im Sinne der Selbstverwaltung auf.⁴⁸⁾

Die Bemühungen der Reaktion, die liberalen, z.T. auch demokratischen Strömungen, die vor allem von Südwestdeutschland und vom Rheinland ausgingen, im preussischen und den anderen deutschen Staaten zu beruhigen, scheiterten. Die Februarrevolution in Paris wurde auch für die revolutionäre Bewegung in Deutschland zum Fehlschlag. Das Ziel des liberalen Bürgertums, die Beteiligung an der Staatsgewalt, schien in den Märztagen 1848 erreicht. In einer geschriebenen mit dem König gewissermaßen "vereinbarten" Verfassung sollte dieses Recht verbrieft werden.⁴⁹⁾

Auch gegen das geltende Kommunalrecht richtete sich das revolutionäre liberale Bürgertum. Müge

47) Patent vom 3. Februar 1847

48) W. Zimmermann, S. 13.

49) Vgl. Darstellung bei F. Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 5. Aufl., Stuttgart 1950, S. 259 ff.

und Geist der bestehenden Kommunalordnung waren noch in starkem Maß vom Absolutismus geprägt. So beschäftigten sich die aus gesamtdeutschen Vertretern bestehende Frankfurter Nationalversammlung und die in Berlin, später in Brandenburg, zusammengetretene preussische Nationalversammlung auch mit der Neuordnung der Selbstverwaltung. Nach den Entwürfen der beiden Versammlungen sollte den Gemeinden das Recht auf selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten gegeben werden.

Weder die Bemühungen der Frankfurter Paulskirchenversammlung noch der preussischen verfassungsgebenden Versammlung führten zu dem vom Volke gewünschten Ergebnissen.⁵⁰⁾ In Preußen wurde am 5. Dezember 1848 von der Regierung auf Grund königlicher Machtvollkommenheit eine Verfassung "oktroziert", nachdem die Nationalversammlung durch General Wrangel auseinandergetrieben worden war. Allerdings wurde in der Verfassung der Entwurf der Nationalversammlung weitgehend berücksichtigt. Die oktroyierte Verfassung wurde Ausgang des Jahres 1848 revidiert und blieb als Verfassung vom 31. Januar 1850 bis zum Jahre 1918 in Kraft. Damit war in Preußen der entscheidende Schritt zum Konstitutionalismus getan.

Auch der von der Versammlung in der Paulskirche im Frühjahr 1849 angenommene Entwurf einer Reichsverfassung konnte nicht durchgesetzt werden. Dennoch haben die Ideen der Paulskirche die folgende deutsche Verfassungsentwicklung wesentlich beeinflusst. Die Regelung des Kommunalrechts im Rahmen des Entwurfs blieb nicht ohne Auswirkungen auf die weitere Gestaltung des Kommunalrechts in den deutschen Ländern.

50) Eingehende Würdigung der Bestrebungen zur Durchsetzung der Selbstverwaltung in Preußen bei K. Ustermann, Der Kampf um die preussische Selbstverwaltung im Jahre 1848, Berlin 1937.

III. Die Kommunalordnung vom 11. März 1850 und die Gründe ihres Scheiterns.

Die alten ständischen Prinzipien wurden durch Art. 105⁵¹⁾ der preussischen Verfassung vom 31. Januar 1850 aufgegeben. Art. 105 bestimmte bezgl. der Neuregelung der Provinz- und Bezirksverfassung folgendes:⁵²⁾

1. Über die innere und besondere Angelegenheiten der Provinzen und Bezirke beschließen aus gewählten Vertretern bestehende Versammlungen, deren Beschlüsse durch die Vorsteher der Provinzen und Bezirke ausgeführt werden;
2. die Vorsteher der Provinzen und Bezirke werden vom König ernannt;
3. die Beratungen der Provinzialvertretungen sind öffentlich. Die Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Über die Ausgaben und Einnahmen muß wenigstens jährlich ein Bericht veröffentlicht werden.

Durch diese Bestimmungen sollten die Verfassung und Verwaltung der Provinzen und Kreise mit der Verfassung des neuen konstitutionellen Staates in Übereinstimmung gebracht werden. Zur Verwirklichung dieser Ziele wurde unter dem 11. März 1850 eine Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung für den gesamten Umfang der Monarchie erlassen.^{53) 54)}

Die sehr fortschrittliche Kommunalordnung sah für die Provinzstufe bedeutsame Änderungen vor. Der Provinziallandtag sollte aus Abgeordneten bestehen, die von den Kreistagen auf sechs Jahre gewählt wurden. Die Hälfte der Abgeordneten sollte nach je drei Jahren ausscheiden. Die laufenden Provinzialgeschäfte hatte der gleichzeitig als staatliche Aufsichtsbehörde fungierende Oberprä-

51) Art. 105 enthielt die Grundlage für die Selbstverwaltungsgesetzgebung.

52) Vgl. F. Schoen, S. 433, F. Stier-Somlo, Preuß. Staatsrecht 2. Teil S. 160.

53) GS S. 251

54) Vgl. hierzu O. Horahak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin 1905.

sident zu besorgen. Als Aufgaben der Provinz bezeichnete das Gesetz die Errichtung und Unterhaltung von gemeinschaftlichen, im besondern Interesse der Provinz liegenden Anstalten und die Verwaltung des Provinzialvermögens. Außerdem wurde der Provinz ein Besteuerrungsrecht beigelegt.

Durch diese Regelungen wurden den Provinzen, wenn auch mit starken Einschränkungen, eine dem liberalen Ideal entsprechende Selbstverwaltung gewährt, d.h. das Recht, Beschlüsse zu fassen über Dinge, die das besondere Interesse dieser Verbände berührten.

Der Einfluß der Ideen der Märzrevolution war in den Kommunalordnungen des Jahres 1850 bereits durch die rückläufigen Tendenzen abgeschwächt. Dennoch standen diese neuen Gesetze den wieder zur Herrschaft gelangten konservativen Gewalten infolge ihrer liberalen Färbung im Wege. Jetzt zeigten sich die Folgen davon, daß es der Revolution nicht gelungen war, die Grundpfeiler des Absolutismus: Königtum,⁵⁵⁾ Beamtentum, Arme und Adel und ihren inneren Zusammenhalt zu erschüttern.⁵⁶⁾

Wenn auch die Ordnungen vom 11. März 1850 bereits am 19. Juni 1852 infolge des Wiedererstehens der reaktionären Kräfte sistiert⁵⁷⁾ und am 24. März 1853 zusammen mit Art. 105 der Verfassung förmlich aufgehoben wurden,⁵⁸⁾ so haben sie doch im Kommunalrecht neue Wege gewiesen, die für die weitere Entwicklung von großer Bedeutung waren.

55) Der Wunsch des Königs war es - bei seiner Abneigung gegen die ihm widerwillig abgerungenen neuen konstitutionellen Grundlagen des preussischen Staates - zu den alten Provinzialständen, wie sie in der Form der vereinigten Landtage von 1847 bestanden hatten, zurückzukehren.

56) F. Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte S. 261.

Art. 104 der Verfassung wurde durch Gesetz vom 24. Mai 1853 neu gefaßt. Nach der Neufassung sollten die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen des preussischen Staates durch besondere Gesetze näher bestimmt werden. Mit dieser Fassung des Art. 104 waren den konservativen Wünschen der weiteste Spielraum gewährt, eine Reform zu verhindern bzw. die provinzialständische Verfassung nur soweit abzuändern, als es ihren Interessen entsprach.⁵⁹⁾

Im Laufe dieser Entwicklung wurde durch Erlaß⁶⁰⁾ des damaligen Ministers im Inneren die Beibehaltung der alten Provinzialstände als "interimistische" Vertretungsbehörden der Kreise und Provinzen angeordnet.⁶¹⁾ Damit traten die alten Provinzialordnungen von 1823/1824 wieder in Kraft. In Preußen herrschte wieder das ständische Prinzip. Den Provinzialständen fehlten jedoch die Aufgaben, als beratende Organe in Gesetzgebungsangelegenheiten mitzuwirken, die nach der Verfassung jetzt von den Kammern des preussischen Landtags wahrgenommen wurden.

Die sich an diese Ereignisse anschließenden Stappen des Kampfes um die Reformen auf dem Gebiet des Kommunalrechts, in denen besonders auf eine Änderung der überalterten Kreis- und Provinzialordnungen der 20er Jahre abgezielt wurde, können hier nicht aufgezählt werden.⁶²⁾

Die Ursachen für das Scheitern der Reformbestrebungen waren - abgesehen von den oben aufgezählten Widerständen - auch in den bedeutenden innen- und außenpolitischen Ereignissen zu suchen, die die notwendigen Reformen hinaus-

59) So W. Zimmermann, S. 25.

60) Erlaß vom 5. Juni 1850, MBliv 1850 S. 168

61) Vgl. auch Erlaß vom 16. August 1850, MBliv 1850 S. 243.

62) Vgl. hierzu eingehend W. Zimmermann, a.a.O.

zügerten. So nahm zuerst der Verfassungskonflikt (1862 - 1866), dann die schleswig-holsteinische Frage (1864) die Aufmerksamkeit weitgehend in Anspruch. Darauf folgten der Krieg gegen Österreich (1866), die Gründung des Norddeutschen Bundes und schließlich der deutsch-französische Krieg (1870/71) und die Bildung des Deutschen Kaiserreiches.

Am Ende dieser ereignisreichen Entwicklung stand ein auch räumlich vergrößertes Preußen, das - nun im größeren Verband des Reiches stehend - eine hegemoniale Stellung im Reich einnahm.

§ 3 Die Provinzialverfassung der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen.

I. Die Entstehungsgeschichte.

Im Gegensatz zum Werke der Paulskirche enthielt die Deutsche Reichsverfassung vom 16. April 1871⁶³⁾ keinerlei Vorschriften bezüglich der innerpolitischen Gestaltung der Länder. Die Kompetenz auf dem Gebiete der inneren Verwaltung lag bei den Einzelstaaten. Die soziologischen Veränderungen, vor allem der verstärkte Einfluß des Bürgertums, sowie die Bildung eines Arbeiterstandes machten auf nahezu allen Gebieten staatlichen Wirkens zahlreiche Reformen notwendig.

Zuerst begann man im östlichen Preußen mit der Einführung der Reformen.^{64) 65)} Kennzeichnend für die "neue liberale Ära", die jetzt in der preußischen Innenpolitik - nicht zuletzt auf Grund gesamtdeutscher Einflüsse -⁶⁶⁾ angebrochen war, sowie für die Kraftverlegung im Staate waren die Auseinandersetzungen zwischen den Konservativen und Liberalen, die um die Reform der Kreisordnung für die östlichen Provinzen geführt wurden und die zu dem Bruch Bismarcks mit den Konservativen beigetragen haben. Der Anlaß zu diesem Bruch war die Begründung der Selbstverwaltung in den neu erworbenen Provin-

63) RGBI S. 63.

64) KrO für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872 (GS S. 661), die den Anstoß zur umfassenden Reform der Provinzialverfassung bildete.

65) Eine eingehende Darstellung der preußischen Verwaltungsreform der Bismarckzeit und der ihr zugrunde liegenden geistigen Strömungen sowie des Einflusses ihrer Hauptträger (von Guizot, von Bismarck und Fr. Schulenburg) gibt H. Heffter in 9. und 10. Kapitel seines schon mehrfach erwähnten Werkes.

zen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen, die für den Verlust ihrer Eigenstaatlichkeit mit der Verleihung provinzieller Selbstverwaltung entschädigt wurden.⁶⁷⁾ In diesem Zusammenhang wurde den Provinzialständen Westfalens und der Rheinprovinz erweiterte provinzielle Selbstverwaltung durch das Regulativ vom 15. September 1871 verliehen.^{67a)}

Nachdem die Reformen durch die Einführung der Kreisordnung ihren Anfang genommen hatten, war auch die Änderung der noch ständisch geordneten Verfassungsgrundlagen der Provinzen geboten. Unter dem 29. Juni 1875⁶⁸⁾ wurde die Provinzialordnung für Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen erlassen. Diese Reform war durch Ausstattung der Provinzialverbände mit materiellen Mitteln vorbereitet worden.⁶⁹⁾

Damit waren die Ziele der kommunalen Reformbestrebungen für die Provinzen erreicht; Der Provinzialverband ist nicht mehr ein Verband der Stände,⁷⁰⁾ sondern ist - als Gebietskörperschaft mit eigenen Organen - die Zusammenfassung der

67) So wurde Hannover durch die Verordnung vom 22. August 1867 (GS S. 13) zum Kommunalverband erklärt und erhielt eine Provinzialverfassung, die zwar noch mit ständischen Elementen durchsetzt war, jedoch schon Bestimmungen echter Selbstverwaltung enthielt. (Siehe Denkschrift: 60 Jahre Hannoversche Provinzialverwaltung, S. 13 f.)

67a) GS S. 457 ff. und S. 469 ff.

68) GS S. 176.

69) Gesetz zur Dotation der Provinzial- und Kreisverbände vom 30. April 1873 (GS S. 187) und das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 (GS S. 497). Vgl. hierzu die weiteren Ausführungen unten Seite 33 Anm. 89 a.

70) Vgl. P. Schoen, S. 436.

Kreisverbände, die nur der Staatsaufsicht (Kommunalaufsicht) unterliegt.

In Westfalen wurde die Provinzialordnung am 1. August 1886⁷¹⁾ 72) und in der Rheinprovinz am 1. Juli 1887⁷³⁾ 74) eingeführt.

71) GS S. 249.

72) Zur Einführung der Provinzialordnung in Westfalen siehe Hammerschmidt, Die provinzielle Selbstverwaltung Westfalens. Dargestellt von Landeshauptmann Dr. Hammerschmidt (Denkschrift), Münster 1909, S. 31 ff.

73) GS S. 254.

74) Zur Einführung der Provinzialordnung in der Rheinprovinz siehe J. Horion, Die rheinische Provinzialverwaltung, ihre Entwicklung und ihr heutiger Stand (Denkschrift), Düsseldorf, 1925, S. 34 ff.

II. Überblick über die Organe der Provinzialverwaltung.

Während an der Spitze der staatlichen Provinzialverwaltung der O b e r p r ä s i d e n t stand, dem als Kollegialbehörde der staatlichen Selbstverwaltung der P r o v i n z i a l r a t beigegeben war,⁷⁵⁾ wurden zur Erledigung der Verwaltung des Provinzialverbandes, die von der staatlichen Verwaltung - anders als in der Kreis-ebene - gänzlich getrennt war, d r e i O r g a n e bestellt: Der Provinziallandtag, der Provinzialausschuß und der Landesdirektor (Landeshauptmann).

1. Der P r o v i n z i a l l a n d t a g stellte die Repräsentation des Provinzialvolkes und das Legislativorgan des Provinzialverbandes dar.⁷⁶⁾ Seine Geschäfte, die sich zum Teil auch auf den Bereich der Exekutive erstreckten, ergaben sich aus den Bestimmungen der §§ 34 bis 44 ProvO. Der Provinziallandtag trat in der Regel nur alle zwei Jahre zusammen (§ 25 ProvO).

2. Der P r o v i n z i a l a u s s c h u ß fungierte als ausführendes Organ der kommunalen Selbstverwaltung (§ 45 ProvO).⁷⁷⁾

75) Vgl. hierzu §§ 10 bis 15 LVG 1883.

76) Benutzt wurde die "Systematische Zusammenstellung der für die Provinzialverwaltung von Westfalen geltenden Gesetze, Verordnungen, Reglements und sonstigen Bestimmungen", hrsg. v. H. Westermann, 2. Aufl. Münster 1902.

77) Ursprünglich aus Abgeordneten der Stadt- und Landkreise zusammengesetzt (§ 9 ProvO). Durch Gesetz v. 16. Juli 1919 (GS S. 129) und 7. Oktober 1925 (GS S. 125) wurde dem Wahlrecht entspr. Art. 17 WRV von 1919 umgestaltet. Durch direkte Wahl und Einführung des Verhältniswahlsystems wurde eine unmittelbare politische Vertretung des Provinzialvolkes gebildet, die ein getrenntes Spiegelbild der politischen Gesamtvertretung im Landtag darstellte. - Zur grundsätzlichen Stellung des Provinzialland-

Er war eine Kollegialbehörde und hatte die Beschlüsse des Provinziallandtages vorzubereiten und auszuführen, soweit nicht andere Stellen hiermit beauftragt waren (§ 58 ProvO).⁷⁸⁾

Der Provinzialausschuß bestand aus einem Vorsitzenden und weiteren Mitgliedern, deren Zahl durch Provinzialstatut festzulegen war.⁷⁹⁾

Diese Mitglieder wurden vom Provinziallandtag gewählt (§ 47 ProvO). Außerdem gehörte kraft seines Amtes der Landeshauptmann dem Ausschuss an (§ 46 II ProvO). Die Geschäfte des Provinzialausschusses ergaben sich aus den Bestimmungen §§ 58 bis 61 ProvO.

3. Für die Abgrenzung der Geschäfte des Provinzialausschusses und des Landes...

78) Auch hier ist zum Grundsätzlichen auf die Darstellung bei Stier-Somle, Handbuch S. 611 f. zu verweisen.

79) . . . „mindestens sieben bis höchstens dreizehn Mitglieder“ (so § 46 I ProvO). Der Provinziallandtag zu Münster hatte mit Statut vom 20. Juni 1887 bestimmt, daß der Provinzialausschuß außer dem Vorsitzenden und dem Landeshauptmann aus zwölf Mitgliedern besteht. - S. Westermann, S. 51.

h a u p t m a n n e⁸⁰⁾ war § 90 ProvO maßgebend, wonach der Landeshauptmann unter der Aufsicht des Provinzialausschusses die l a u f e n d e n G e s c h ä f t e der "kommunalen Provinzialverwaltung" zu führen hatte. Er war Mitglied des Provinzialausschusses von Amts wegen (§ 46 Abs. II ProvO). Der Landeshauptmann bereitete die Beschlüsse des Provinzialausschusses vor und trug für die Ausführung derselben Sorge (§ 90 II ProvO). Ebenso bestimmte § 87 I ProvO, daß der Landeshauptmann bestellt wurde "zur Wahrnehmung der l a u f e n d e n G e s c h ä f t e der kommunalen Provinzialverwaltung".⁸¹⁾

Der Landeshauptmann wurde vom Provinziallandtag auf sechs bis zwölf Jahre gewählt. Er war also Beamtet auf Zeit. Die Wahl bedurfte der Bestätigung durch das Staatsministerium. § 90 III ProvO bestimmte: "Der Landesdirektor vertritt den Provinzialverband nach außen in allen Angelegenheiten, insbesondere auch da, wo die Gesetze eine Spezialvollmacht verlangen."

§ 93 ProvO bestimmte, daß dem Landeshauptmann "nach näherer Vorschrift des Provinzialstatuts" "zur Mitwirkung bei Erledigung der Geschäfte der gesamten oder einzelner Zweige der kommunalen Provinzialverwaltung" noch a n d e r e vom Provinziallandtag zu wählende o b e r e B e a m t e mit beratender oder beschließender Stimme zugeordnet werden können. Diese Beamte führten

80) Auf Grund der "allerhöchsten Verordnung" vom 24. April 1889 führte der erste Beamte der kommunalen Provinzialverwaltung in Westfalen an Stelle der Bezeichnung "Landesdirektor" die Bezeichnung "Landeshauptmann". - S. Westermann, S. 33 ff.

81) Zum Begriff der "laufenden Verwaltung" sgl. die beiden Entscheidungen OVG 70, 116 und 77, 106 verwiesen; ferner auf Welfrige in von Brantsch, Verwaltungsgesetze Bd. VII zu § 90 (S. 146 f.) und schließlich auf die Ausf. Anw. vom 25. Januar 1934, Riffer 3 bei Friedrich, a.a.O. S. 30.

die Amtsbezeichnung 'Landesrat', Blz) Glb)

Blz) Die Amtsbezeichnung ist durch AKabOrder vom 20. Januar 1877 (ABlIV S. 37) genehmigt worden; soweit die Landesräte besondere juristische oder technische Funktionen ausüben hatten, waren die Titel "Landessyndikus" oder "Landesbaureis" usw. zugelassen. Vgl. auch OVG 63, 1 betr. die für unzulässig erklärte Amtsbezeichnung "Provinzial-Baureis."

Blz) Bezüglich der sonstigen Beamten der Provinzialverwaltung vgl. §§ 90 Abs. II, 94 ff. ProvO. Die Provinzialbeamten waren mittelbare Staatsbeamte (§ 96 ProvO). Das Gesetz vom 30. Juli 1899 betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten (GS S. 141) fand gemäß § 22 nur in Bezug auf die in den §§ 1 - 7 enthaltenen allgemeinen Bestimmungen Anwendung.

III. Die Aufgaben der Provinzialverbände.

Bezüglich der Aufgaben der Provinzialverbände heißt es in der Provinzialordnung für die Provinz Westfalen vom 1. August 1896 im § 1 Abs. I ganz allgemein: "Jeder Provinzialverband ist ein mit den Rechten einer Korporation ausgestatteter Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angehörigen". 82)

"Provinzialangehörige" sind alle Angehörigen der zur Provinz gehörigen Kreise" (so § 5 ProvO). Es ist also den Provinzen ebenso wie den Gemeinden und den übrigen Gemeindeverbänden als Gebietskörperschaften ein räumliches Substrat (ein bestimmtes räumlich abgegrenztes Gebiet) und ein mittelbares - personelles Substrat (die Provinzangehörigen) eigen. Auf ihrem Gebiet übt die Provinz als Korporation durch ihre Organe ihren Mitgliedern gegenüber - ebenso wie die Gemeinden und Kreise, jedoch auf höherer Ebene und auf größere Aufgaben beschränkt, die über die Leistungsfähigkeit der anderen Kommunalverbände hinausgehen - hoheitliche Gewalt aus.

Die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften aller Stufen ist gekennzeichnet durch die Grundsätze der Universalität der Aufgaben. Dieser Grundsatz bringt zum Ausdruck, daß die Gebietskörperschaften nicht nur bestimmte einzelne, in den Kommunalverfassungsgesetzen nummerierte Aufgaben zu erfüllen haben, sondern daß sie - insofern mit dem Staate selbst in Konkurrenz tretend - "alle öffentlichen Aufgaben unter eigener Verwaltung zu verwalten" haben, "soweit ihnen diese Aufgaben nicht auf Grund gesetzlicher Vorschrift entzogen oder einer anderen

82) Übereinstimmend mit § 1 I der ProvO für die Provinzen Ostpreußen, Grenzmark Posen-Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Niederschlesien. Ob. schlesien und Elsaß-Lothringen vom 20.

Behörde zugewiesen sind".⁸³⁾

In Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wird dieser Grundsatz heute von Bundeswegen folgendermaßen formuliert: "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln". Da nach dem "Subsidiaritätsprinzip" die Vermutung für die Zuständigkeit der unteren Verbände spricht, ist die Umschreibung der Selbstverwaltungsgarantie für die Kommunalverbände im Grundgesetz etwas vorsichtiger abgefaßt: "Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung" (so Art. 28 Abs. II Satz 2 GG).

Die neuen Landesverfassungen sind in ihren Formulierungen vielfach weiter gegangen, ohne daß jedoch hieraus besondere Folgerungen zu ziehen wären. So heißt es z.B. in der Landesverfassung für Nordrhein-Westfalen Art. 78 Abs. II: "Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung", allerdings folgt bezeichnenderweise der Nachsatz: "soweit die Ge-

⁸³⁾ So die Formulierung in § 2 Abs. I DGO 1946.

setzt nichts anderes bestimmen".⁸⁴⁾ ⁸⁵⁾ Es kann also - was seit jeher unbestritten ist - durch einfaches Gesetz eine Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Selbstverwaltungskörpern vorgenommen werden; es können durch einfaches Gesetz den Kommunen und Kommunalverbänden Aufgaben entzogen oder Aufgaben zugewiesen werden. Bei der Zuweisung von Aufgaben kann bestimmt werden, ob sie als Selbstverwaltungsangelegenheiten oder als staatliche Auftragsangelegenheit durchzuführen sind. So wird unterschieden zwischen freiwillig übernommenen und gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben einerseits und staatlichen Auftragsangelegenheiten andererseits; daneben besteht der Bereich der staatlichen Verwaltung, auf dem staatliche Aufgaben durch staatliche Behörden (Landesbehörden, Reichs- bzw. Bundesbehörden) durchgeführt werden.⁸⁶⁾

⁸⁴⁾ Eine noch stärkere Verankerung des Rechts der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände findet sich in der LVorf Rheinland-Pfalz Art. 49 Abs. 1 und 2; 1. "Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden. 2. Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung." Vgl. hierzu die Erläuterungen von Büsterhonn-Schäfer, Kommentar zu Art. 49 LVorf Rhld.-Pfalz (S. 218 ff.).

⁸⁵⁾ Es ist ferner auf die entsprechenden Bestimmungen in den übrigen Landesverfassungen hinzuweisen: Baden Art. 98 Abs. 1; Bayern Art. 10; Bremen Art. 144; Hessen Art. 137 Abs. 3; Niedersachsen Art. 44 Abs. 1; Baden-Württemberg Art. 98 Abs. 1; Württemberg-Hohenzollern Art. 84.

⁸⁶⁾ Es muß hier dieser Hinweis genügen. Von einer systematischen Abgrenzung im Einzelnen muß Abstand genommen werden.

Der vielstufige, reich gegliederte Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung, (der im steigenden Maße durchgeführte Zuweisung bestimmter Sonderaufgaben zur Wahrnehmung als Selbstverwaltungsaufgaben an Nichtgebietskörperschaften brachte es ganz natürlich mit sich, daß den Provinzialverbänden keineswegs die Fülle kommunaler Aufgaben überlassen blieb. Den höher gestuften Gliedern der Selbstverwaltung fielen vielmehr die Aufgaben zu, die die Unteren Glieder (Gemeinden, Ämter und Kreise) nicht bewältigen konnten oder für die eine Zusammenfassung auf höherer Ebene - auch aus finanziellen Erwägungen - allein lohnend erscheinen mußte. Allerdings besaßen die Provinzialverbände keineswegs eine "Kompetenz" dahingehend, daß sie für eine bisher den Gemeinden oder den Kreisen vorbehaltenen Aufgaben ihre eigene ausschließliche Zuständigkeit begründen konnten.⁸⁷⁾

Wenn in den Provinzialordnungen in einzelnen Paragraphen über "Aufgaben" oder "Geschäfte" gehandelt wird (§§ 34 ff., §§ 50 ff., § 90, § 99), so betreffen diese Bestimmungen im wesentlichen die Abgrenzung der Aufgaben der Organe des Provinzialverbandes untereinander. Der materielle Umfang der Aufgaben der Provinzialverbände wird dagegen durch den Begriff "Selbstverwaltung

87) Vgl. hierzu Einf. Gesetze zu dem Ges. über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 (GS S. 137), §§ 43 ff.

seiner Aufgaben", wem aber nicht eindeutig bestimmt, so doch allgemein anzuschreiben.⁸⁸⁾ Nur ein Blick in die lebendige Praxis der Kommunen und Kommunalverbände kann ein vollständiges und plastisches Bild von dem Umfang der Aufgaben auf den Gebieten des Wohlfahrts- und Gesundheitswesens, der Jugendhilfe, der Kulturpflege, des Straßenwesens, der Wirtschaftspflege und des Wohnungs- und Siedlungswesens vermitteln.⁸⁹⁾

Unter den Aufgaben, die den Provinzialverbänden obliegen, nimmt die Auswahlverwaltung einen besonderen Rang ein. Eine Reihe bisher staatlicher Aufgaben wurden den Provinzen übertragen, wobei der Staat die Provinzen entsprechend dotierte, damit sie die Aufgaben auch erfüllen konnten. Die eigentliche Dotationsguasts-

88) Über "obligatorische und freiwillige Aufgaben" der Provinzialverbände vgl. Stier-Somlo, Handbuch Bd. I 690 f.

89) Einen solchen Einblick gewähren für die Provinzialstufe z.B. folgende Werke (wobei auch spätere Darstellungen aus der Weimarer Epoche und aus der Gegenwart schon hier aufgeführt werden können, da trotz Veränderungen hinsichtlich einzelner Aufgaben die Vielseitigkeit der Aufgaben und ihr Charakter als Dienst am Gemeinwohl erhalten geblieben ist): Hammerschmidt, Die provinzielle Selbstverwaltung Westfalens (Denkschrift), Münster 1909; J. Herion, Die rheinische Provinzialverwaltung, ihre Entwicklung und ihr heutiger Stand (Denkschrift), Düsseldorf 1925; K. Joserich, Die Preussischen Provinzen, Diss., Phil., Berlin 1921; ferner: die vom Landesdirektorium Hannover herausgegebene Jubiläumsschrift: Sechzig Jahre hannoversche Provinzialverwaltung, 1928. Die Aufgabengebiete des Provinzialverbandes Westfalen, Münster 1948, herausgegeben von der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen vermittelt einen Überblick; ein Überblick bezüglich der vom Provinzialverband wahrgenommenen Aufgaben; schließlich neuerdings H. Haunig, Landschaftliche Selbstverwaltung - Wiederaufbau in Westfalen 1945 - 1951, Dortmund 1952 (Verwaltung und Wirtschaft H. F. 8).

gebung datiert aus der 2. Hälfte des 19. Jahrh.^{89a)}
 Die Provinzialverbände sind Träger der Irren-,
 Blinden-, Taubstummen- und Krüppelpflege, des
 Hebammenlehrwesens, der Wanderfürsorge, der Für-
 sorgeerziehung. Zu den zu neuerer Zeit hinzuge-
 kommenen Aufgaben gehören die Ausgaben der Pro-
 vinzialverbände als Landesfürsorgeverbände, als
 Träger der Landesjugendämter, der Schwerbeschädig-
 ten- und teilweise auch der Kriegsverwundtenfür-
 sorge.

Auf dem Gebiet des Verkehrswezens sind die provin-
 zialen und provinzial geförderten Kleinbahnen
 zu nennen, vor allem aber die Straßunterhal-
 tung.^{89b)}

89a) Erlass vom 16. September 1867 (GS S. 1528),
 Gesetz vom 7. März 1868 (GS S. 223) und Ge-
 setz vom 11. März 1872 (GS S. 357); insbe-
 sondere das Gesetz betreffend die Dotationen
 der Provinzial- und Kreisverbände vom 30.
 April 1873 (GS S. 187) und das Ergänzungsgesetz
 vom 8. Juli 1875 (GS S. 497). Später,
 in der Weimarer Epoche, sind diese Fragen
 im Wege des Finanzausgleichs geregelt worden.
 Vgl. Artikel "Dotationen der Kreise und Provin-
 zen" im Handwörterbuch der Preussischen
 Verwaltung, 3. Aufl. Bd. I S. 405 ff.

89b) Vgl. zu Vorstehendem Hue de Grais-Peters,
 Handbuch der Verfassung und Verwaltung,
 24. Aufl. (1930) S. 153 ff; Artikel "Provin-
 zen als Gemeindeverbände" im Handwörterbuch
 Bd. II S. 348 ff.

IV. Die Staatsaufsicht über die Provinzialverbände.

Die Aufsicht^{89c)} über die Verwaltung der
 Provinzialverbände wurde von dem Oberpräsidenten,
 in höherer Instanz von dem Innenminister ausgeübt
 (§ 114 ProvO). Der Umfang und Ziel der
 Aufsicht wurde in § 115 ProvO umrissen:
 "Die Aufsichtsbehörden haben mit den ihnen in diesem
 Gesetze zugewiesenen Mitteln darüber zu wachen, daß
 die Verwaltung den Bestimmungen der Gesetze gemäß
 geführt und in geordnetem Gange gehalten werde."
 Die Aufsichtsbehörden waren befugt,^{89d)} Auskünfte
 einzufordern, Aktenverläge zu verlangen, den Haus-
 halteplan und die Jahresrechnungen einzusehen und
 Geschäfts- und Kassarvisionen zu veranlassen.^{89e)}
 Der Oberpräsident war berechtigt, an den Beratungen
 des Provinzialausschusses und der Kommissionen ent-
 weder selbst oder durch einen zu seiner Vertretung
 abzuordnenden Staatsbeamten teilzunehmen.^{89f)} Be-
 schlüsse des Provinziallandtages, des Provinzial-
 ausschusses oder einer Provinzialkommission, die
 deren Befugnisse überschritten oder die Gesetze
 verletzten, konnte der Oberpräsident, gegebenenfalls
 auf Anweisung des Ministers des Inneren, unter An-
 gabe der Gründe mit aufschiebender
 Wirkung beanstanden.^{89g)} Beschlüsse
 des Provinziallandtages über bestimmte Gegenstän-

89c) Eine erschöpfende gesetzliche Regelung der
 staatlichen Aufsicht über die Kommunen und
 Kommunalverbände in Preußen fehlte und unter-
 blieb auch, als Art. 70 der preuß. Verf. von
 1920 das Aufsichtsrecht des Staates von Verfas-
 sungen wegen vorbehielt. Vgl. die zusammen-
 fassende Darstellung der "Kommunalaufsicht" im
 Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung,
 Bd. I (1928) S. 1025 ff.

89d) Es handelt sich im Folgenden um die schon im
 gemeinen deutschen Recht bekannten und unter-
 verschiedenen Aufsichtsmitteln: ius cognoscendi,
 ius confirmandi, ius interdicendi; vgl. hier-
 zu OVG 20, 65 (72)

89e) Vgl. § 116 ProvO.

89f) § 117 ProvO.

89g) § 118 ProvO - Gegen die Verhältnisse des Ober-

de, die in § 119 ProvO aufgeführt waren, bedurften der Genehmigung des Staatsministeriums bzw. der Bestätigung des Ministeriums des Inneren, oder in finanziellen Fragen zusätzlich des Ministers der Finanzen.^{89h)}

Schließlich ist im Rahmen der Aufsichtsmittel auf die Möglichkeit der "E w a n g e t a t i s i e r u n g" (§ 121 ProvO) und - als ultima ratio - auf den Fall der A u f l ö s u n g d e s P r o v i n z i a l l a n d t a g e s durch Verordnung des Staatsministeriums (§ 122 ProvO) zu verweisen. Hervorgehoben sei - weil uns diese Frage noch in anderem Zusammenhang beschäftigen wird -, daß das Mittel einer "K o m m i s s a r b e s t e l l u n g" in der Provinzialordnung - abgesehen von dem Einzelfall des § 67 Abs. 1 Satz 3 bis 5 - allgemein nicht vorgesehen war.⁸⁹ⁱ⁾

89h) Zu beachten waren die weiteren Genehmigungsfälle des § 120 ProvO.

89i) Nach herrschender Auffassung waren die Aufsichtsmittel in § 114 f. ProvO e r s o h t p f e n d aufgezählt, während die Aufsichtsbehörden gegenüber den Kommunen und übrigen Kommunalverbänden auch ohne spezielle Ermächtigung Aufsichtsmittel anwenden konnten, wenn sie erforderlich waren, "um den geordneten Gang der Verwaltung zu erhalten" (vgl. OVG 25, 28, 46; 89; 35, 113; 78, 71). Aus diesem Grundsatz leitete die Aufsichtsbehörde auch ihre Befugnisse ab, für den Fall, daß die Bildung gesetzlicher Organe unterblieb, zur Führung der Verwaltung an Stelle des fehlenden Organs einen K o m m i s s a r zu bestellen. Vgl. hierzu Hue de Graaf-Peters, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 25. Aufl. 1930 S. 131 Anm. 6.

§ 4 Die Stellung der Provinzialverbände in der Weimarer Republik.

Die Zeit von der Einführung einer echten provinziellen Selbstverwaltung bis zur Schaffung der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 war für die Provinzialverbände eine Zeit der Bewährung. Wandlungen des Provinzialrechts sind in dieser Zeitspanne nicht eingetreten. Nachdem sich durch den unglücklichen Ausgang des Krieges und der Novemberrevolution des Jahres 1918 das feste Gefüge des Reiches gelockert hatte,⁹⁰⁾ erfuhr das Recht der Provinzialverbände gemäß der veränderten Verfassungslage einige Änderungen.

Nach Beseitigung der monarchistisch-konstitutionellen Mächte schied der Weg für die Errichtung einer ungehinderten Selbstverwaltung frei zu sein. Aber schon in den Vorbereitungen eines Verfassungsentwurfs konnte der von H. Pruss stammende Plan eines Selbstverwaltungsstaates, der Provinzialverbände besonderer Art als höchst entwickelte Selbstverwaltungskörperschaften vorsah, nicht durchgesetzt werden. Die RV befaßte sich in Art. 127 nur knapp mit dem Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung, das innerhalb der Schranken des Gesetzes zugestanden wurde.⁹¹⁾

Nach der Konsolidierung des Reiches begann man auch in Preußen sich mit der Umgestaltung des Kommunalrechts zu beschäftigen. Schon im Sommer 1919 waren die sogenannten "Drew'schen Gesetzesentwürfe" ausgearbeitet worden, die eine Stärkung der Selbstverwaltung planten. Die Entwürfe wurden

90) Vgl. zu diesen Vorgängen ausführlich W. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946 S. 35 ff.

91) Auf den theoretischen Streit, ob Art. 127 RV ein echtes Grundrecht oder nur eine "institutionelle Garantie" gewährleistete, kann hier nicht eingegangen werden. G. Anghültz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1930, Anm. 1 zu Art. 127, betrachtet die Streitfrage als praktisch bedeutungslos.

Jedoch nicht verwirklicht. Sie füllten das Schicksal aller weiteren Versuche in der Weimarer Zeit, das preußische Kommunalrecht neu zu kodifizieren.⁹²⁾ Art. 70 der Preussischen Verfassung vom 30. November 1920 gewährleistete die kommunale Selbstverwaltung und stellte sie unter die gesetzlich geregelte Aufsicht des Staates.

Die wesentlichste Änderung des bisherigen Provinzialrechts ist durch Erlass des Gesetzes betr. die Wahlen zu den Provinziallandtagen und zu den Kreistagen vom 3. Dezember 1920⁹³⁾ und der dazugehörigen Wahlordnung vom 31. Dezember 1920 / 18. Januar 1921⁹⁴⁾ erfolgt.⁹⁵⁾ Nach § 1 des Wahlgesetzes wurden die Provinziallandtage, anstatt wie bisher von den Kreistagen, in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts - wie nach Art. 17 WRV - gewählt. Dies hatte zur Folge, daß der Gedanke einer unmittelbaren Provinzialbürgerschaft stärker in den Vordergrund drang und in gewissem Umfang eine Politisierung der Provinziallandtage eintrat.

Ein weiterer Grund für diese Entwicklung ist darin zu sehen, daß nach Art. 63 WRV die Länder im Reichsrat zwar in der Regel durch Mitglieder ihrer Regierung vertreten wurden, die Hälfte der preußischen Stimmen jedoch nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt wurde. Dieses Landesgesetz

92) Entwurf eines Gesetzes über die Erweiterung der Selbständigkeitsrechte der Provinzen, das am 15. Januar 1921 veröffentlicht wurde, sowie Entwürfe einer Städte- und einer Landgemeindeförderung von 1921 und 1925, Referentenentwurf eines Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung (1930). Vgl. J. Widerra, Die Rechtsstellung des preussischen Oberpräsidenten und die geplante Verwaltungsreform, Diss. jur. Berlin 1928.

93) GS 1921 S. 1

94) GS S. 8, 111.

95) Vgl. F. Stier-Somlo, Die Wandlungen des preussischen Städte-, Landgemeindeförderung- und Provinzialrechts in den Jahren 1918 - 1921, Berlin 1921 S. 128.

3. Juni 1921 ergangen.⁹⁶⁾ Durch die Errichtung des Staatserats nach Art. 57 und 58 der preussischen Verfassungsurkunde vom 30. November 1920 als Vertretung der Provinzen bei der Übergabe und Verwaltung des Staates,⁹⁷⁾ die in engster Zusammenhang mit den Absichten der Erweiterung der provinziellen Autonomie standen, wurde diese Entwicklung noch verstärkt.

Die Entwicklung nahm schließlich einen den ursprünglichen Absichten gerdenn entgegengesetzten Verlauf. Schon in der Mitte der Zwanziger Jahre war eine Tendenz zum Zentralismus zu bemerken. In der Endzeit der Weimarer Republik war die Meinung, die kommunale Selbstverwaltung habe in der Demokratie ihre Bedeutung verloren so weitgehend verbreitet, daß auch in der Praxis von einer wirklichen kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr die Rede sein konnte⁹⁸⁾ und von einer Krise der kommunalen Selbstverwaltung gesprochen wurde. Für diese Krise der kommunalen Selbstverwaltung lassen sich viele Gründe anführen.⁹⁹⁾ Es darf dabei nicht übersehen werden, daß diese Krisenlage durch die allgemeine wirtschaftliche Notlage im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise 1929/1930 wesentlich verschärft worden ist.

96) GS S. 379.

97) Gesetz über die Wahlen zum Staaterrat vom 16. Dezember 1920 (GS 1921 S. 90).

98) Vgl. die Beschreibung des Niedergangs der kommunalen Selbstverwaltung bei F. Friedensburg, Die Weimarer Republik, Berlin 1946 S. 255 ff.

99) Aus dem umfangreichen Schrifttum über die "Krise der Selbstverwaltung" seien hier herausgehoben: H. Peters, Grenzen ... S. 39 ff. und 43 ff.; A. Honsel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, Breslau 1928 S. 7 ff.; A. Kotzger, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931.

§ 5 Die Umgestaltung der Tätigkeitsbereiche der Provinzialverwaltungen im "Dritten Reich"

In "Drittes Reich" wurde bei dem Bau des nationalsozialistischen "Führerprinzips" in die Verwaltung eingeführt, auch die durch fast fünfzig Jahre bewährte preussische Provinzialverwaltung entscheidend umgestaltet. Nachdem eine Reihe von Gesetzen vorausgegangen war, ¹⁰⁰⁾ brach das Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse der Oberpräsidenten vom 15. Dezember 1933 (RS S. 477) mit der starker bestehenden Trennung der Spitze der allgemeinen Landesverwaltung auf der Provinzebene und der Spitze der provinziellen Kommunalverwaltung, zugleich wurde eine Umgestaltung der Organe der Provinzialverwaltung vorgenommen mit dem Erfolge, daß dem Provinzialverband die "Führer- und Ratsverfassung" beschert wurde. ¹⁰²⁾

Das Gesetz übertrug die Aufgaben und Zuständigkeiten des Provinziallandtages, des Provinzialausschusses, des Landeshauptmanns, der verschiedenen Provinzialkommissionen und Provinzialkommissare für einzelne Verwaltungszweige auf den Oberpräsidenten. Die kollektiven Organe der Provinzialverbände (Provinziallandtage, Provinzialausschüsse, Provinzialkommissionen) wurden aufgehoben und die Institution der

100) Vgl. hierzu die Feststellungen R. Elleringmann, Die Verfassung der Preussischen Gemeindeverbände im Zuge der nationalsozialistischen Rechtsentwicklung, in: Festschrift zum zehnjährigen Bestehen der Westfälischen Verwaltungsakademie "Abteilung Industriebezirk" in Bochum, 1935 S. 51.

101) Gesetz über die Übertragung von Zuständigkeiten der Provinziallandtage auf die Provinzialausschüsse vom 24. Mai 1933 (RS S. 189); Gesetz über die Übertragung von Zuständigkeiten der Provinziallandtage vom 17. Juli 1933 (RS S. 257); ferner für den Bereich der allgemeinen Landesverwaltung das Gesetz über den Provinzialrat vom 17.7.1933 RS S. 234.

102) Auch hierzu vgl. die nachfolgende Darstellung

Provinzialkommissare vom 15. Dezember 1933, ihre Neubildung wurde unterbunden (RS S. 477).

Damit hatte der Oberpräsident die Stellung des "Kommunalen Führers" (R. Elleringmann) des Provinzialverbandes, er wurde dessen "Führer". ¹⁰³⁾

Die Führung der eigentlichen und kommunalen Provinzialverwaltung war in der Hand des Oberpräsidenten vereinigt. In der Provinzialinstanz bestand in den Spitzenorganen - wie es Elleringmann formuliert - ¹⁰⁴⁾ nunmehr die gleiche Personalunion zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung, wie sie in der Kreisinstanz schon immer vorhanden war. Ein Recht, auf die Ernennung des Oberpräsidenten: Einfluß zu nehmen, stand dem Provinzialverband schon im Hinblick auf den starken politischen Beschlag der Stellung des Oberpräsidenten - jedoch nicht mehr zu. ¹⁰⁷⁾

103) So Art. II Ziff. 1 u. 3 des Gesetzes. - Damit war auch das Gesetz vom 17. Juli 1933 überholt, soweit es in § 1 die Zuständigkeiten des Provinziallandtages auf den Provinzialausschuss übertragen hatte. Das Gesetz brauchte u. E. nicht besonders aufgehoben zu werden, da der Grundsatz durchgriff: lex posterior derogat legi priori. Zur rechtlichen Würdigung der einzelnen gesetzlichen Maßnahmen vgl. R. Elleringmann aaO S. 54, 55.

104) Auf die politischen Gründe für die Neuregelung las hier im einzelnen nicht einzugehen. Es sei nur auf die Gefahr der Regel gewordenen Verbindung des Amtes des Oberpräsidenten mit der Person des politischen Funktionsträgers "Gauleiter der NSDAP" hingewiesen.

105) Vgl. § 143 Abs. 2 Ziff. 1 des Gemeindefinanzgesetzes vom 10. Dezember 1933 (RS S. 442).

106) R. Elleringmann, aaO. S. 72.

107) Vgl. hierzu R. Elleringmann aaO. S. 70: Die auf Grund der preuß. Verfassung von 1920 verüberragende geltende Regelung, dass der Oberpräsident in Einvernehmen mit dem Provinzialausschuss zu ernennen war (Art. 86) hat Art. II des Gesetzes vom 17. Juli 1933 beseitigt. Mit der Auflösung des Provinzialausschusses durch Art. II Ziff. 3 des Gesetzes vom 15. Dez. 1933 hätte es nicht möglich sein können.

Der Provinzialrat ist, der durch Gesetz vom 17. Juli 1933 in Form des nationalsozialistischen Ausschusses als ein nur "beratendes" Organ - Klasse gesagt: als ein "Akklimationsorgan" des Gau? eingeführt worden war,¹⁰⁸⁾ war nunmehr zur Beratung des Oberpräsidenten auch in Angelegenheiten des Provinzialverbandes zuständig (Art. II Ziff. 4 des Gesetzes vom 15. Dezember 1933). In wichtigen Angelegenheiten war der Oberpräsident ausdrücklich gehalten, den Provinzialrat zu "hören" (Art. II, Ziff. 5).¹⁰⁹⁾

Das Gesetz hielt es für notwendig zu betonen, daß das Verhältnis des Provinzialverbandes zum Staat durch die Neuordnung "nicht berührt" sein sollte (Art. II Ziff. 1, Satz 2). Es stellte die Übertragung der Zuständigkeiten auf das Amt des Oberpräsidenten ab. Das Oberpräsidium als staatliche Behörde und die Behörde der provinziellen Selbstverwaltung blieben voneinander durchaus getrennt.

Das Verhältnis des Oberpräsidenten zur Verwaltung des Provinzialverbandes ist in den Anweisungen des Ministeriums des Inneren zur Ausführung des Gesetzes über die Erweiterung der Befugnisse des Oberpräsidenten vom 15. Dezember 1933, vom 22. Dezember 1933 und vom 25. Januar 1934¹¹⁰⁾ eingehend dargelegt worden. Demnach war die Vereini-

108) Elleringmann a.a.O. S. 85 spricht von dem Provinzialrat, nicht Provinzialrat. Vgl. dort auch S. 71 f. u. S. 74.

109) Das Gesetz schloß in einem "Witzwort" alle Fälle der staatlichen Selbstverwaltung ein.

110) RA-BIIV 1934 S. 7, 8 und 9, 10.

der Geschäfte behälter war. Der Vizepräsident des Oberpräsidiums und die dem Oberpräsidenten beigeordneten ständigen Beamten konnten in den Geschäften des Provinzialverbandes in keiner Form tätig werden. Die Vertretung des Oberpräsidenten in diesen Geschäften lag ausschließlich dem Landeshauptmann ob.

Der Landeshauptmann wurde kraft Gesetzes der ständige Vertreter des Oberpräsidenten in den Angelegenheiten des Provinzialverbandes (Art. II Ziff. 2). Nachdem der Provinziallandtag und der Provinzialausschuss weggefallen waren, verblieb der Landeshauptmann dem Provinzialverband als das einzige "alte" und "eigene" Organ. Nach Art. II Ziff. 2 des Gesetzes bedurfte er nur "selbständigen Erledigung laufender Geschäfte des Provinzialverbandes" der "Beauftragung" durch den Oberpräsidenten.¹¹²⁾ So blieb nach außen hin die ursprüngliche Stellung des Landeshauptmanns als eigenständiges Organ der provinziellen Selbstverwaltung erhalten, wenn auch der Landeshauptmann in einem Unterstellungsverhältnis zum Oberpräsidenten

111) Die Anweisungen sind auch abgedruckt bei F. Freulich, Ergänzungsheft 2 zu M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. I, Berlin 1934, S. 26 f. Vgl. auch die "Materialien zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung", Münster 1948 (als Manuskript gedruckt) S. 54, 55.

112) Zur nicht ganz zweifelsfreien Auslegung des Art. II Ziff. 2 Satz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1933 vgl. insbesondere Elleringmann, S. 76, der eine Zuständigkeitsweisung kraft Gesetzes annimmt.

stand. 113)

Abschließend kann hervorgehoben werden, daß bei der im "Dritten Reich" erfolgten Umgestaltung die Provinzialverbände nicht als u b e r f l ü s s i g angesehen wurden, auch dann nicht, als das Gesetz über den Aufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 (RGBl. I S. 75) die Länder ihres Staatshauptmanns entkleidete¹¹⁴⁾ - und sie - und damit auch Preußen - unter der einheitlichen politischen Führung des Reiches zu "höheren Verwaltungseinheiten", "Landschaftsverbänden" oder "staatlichen Führungsbereichen" (Ellerlingmann¹¹⁵⁾ sprach von "höheren Kommunalverbänden") herabstufte.¹¹⁶⁾ Allerdings bleibt

- 113) Der Landeshauptmann wurde nun von Oberpräsidenten ernannt, während er ursprünglich gewählt und vom König (seit 1918 vom Staatsministerium) bestätigt worden war. Die Dauer der Amtsperiode war durch Provinzialstatut festzusetzen. Das Wahlrecht war durch das bereits erwähnte Gesetz vom 17. Juli 1933 auf den Provinzialausschuß übergegangen, mit dessen Wegfall auf den Oberpräsidenten. Die Bestätigung lag nunmehr beim Minister des Innern (vgl. § 2a des preuß. Gesetzes über die Bestätigung von Beamten der Gemeinden u. Gemeindeverbände v. 23. Juni 1933, GG S. 217). Vgl. hierzu Ellerlingmann, Postchrift S. 70, ferner zur Stellung des Landeshauptmanns im allgemeinen, ebendort, S. 74 ff.
- 114) Art. 2 des "Reichsreformgesetzes" vom 30. Jan. 1934 bestimmte: "Die Hoheitsrechte der Länder gehen auf das Reich über. Die Landesregierungen unterstehen der Reichsregierung."
- 115) Ellerlingmann, Begriff u. Wesen der körper-schaftlichen Selbstverwaltung, Berlin 1936, S. 104.
- 116) Schon das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 (RGBl. I S. 175) hatte das Recht der Länder auf eigene Politik beseitigt. Vgl. hierzu Carl Schmitt, Das Reichsverfassungsgesetz, 1934, ferner K. v. H. S. 1, 5. Aufhebungsgesetz des Großdeutschen Reiches vom 17. April 1933, S. 323, 326. Im Übrigen war der Staatsoberhaupt der Länder schon am 1. März 1933 durch den Reichspräsidenten ernannt worden, vgl. die Verfassung des Reiches vom 11. August 1933, Art. 1 VIII, S. 162, sowie das Gesetz über die Landesstaats-Hauptmänner vom 17. Juli 1933, S. 162 ff.

- 42 -

zu bemerkenwert, daß die nationalsozialistische Staatsführung eine zusammenfassende Kodifikation des Rechts der Provinzialverbände nicht ausgedacht hat.¹¹⁷⁾

117) Hierauf hat kritisch schon Ellerlingmann, Postchrift S. 51/52, ferner S. 72 hingewiesen. Das gleiche gilt von der Kreisstufe.

2. Teil.

Das Schicksal der Provinzialverbände der Rheinprovinz und Westfalens nach dem Zusammenbruch des Reiches 1945.

§ 6 Die staatsrechtliche und politische Entwicklung nach dem Zusammenbruch des Reiches in der ersten Phase der Besatzungsherrschaft.

Das Problem des Fortbestandes der provinziellen Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen nach 1945 läßt sich nicht aus der umfassenderen Frage des rechtlichen und politischen Schicksals des Reiches nach dem Zusammenbruch von 1945 herauslösen und isoliert betrachten. So soll daher diese Frage wenigstens in den Grundzügen behandelt werden.

I. Der Status Deutschlands und die rechtliche Charakterisierung der Besatzungsherrschaft.

Die "bedingungslose Kapitulation" der deutschen Wehrmacht, die Besetzung des Staatsgebietes durch die Truppen der Siegermächte, die Einsetzung einer Militärregierung, die Inhaftierung und Aburteilung der Mitglieder der letzten deutschen Reichsregierung, die Verhinderung der Konstituierung einer neuen deutschen Zentralgewalt, alle diese tiefgreifenden Ereignisse haben nicht das Ende des deutschen Staates bedeutet. Der völkerrechtliche und staatsrechtliche Status Deutschlands nach dem Zusammenbruch ist in der Literatur der Jahre 1945/1950 hinreichend geklärt worden. Es kann hierzu auf die Untersuchungen von Laun¹¹⁸⁾

118) Der gegenwärtige Rechtszustand Deutschlands, Jahrb. int. ausl. öff.R. Bd. I 1948 S. 9 ff.

F.A. Mann¹¹⁹⁾, F. Kunzel¹²⁰⁾, Stappert¹²¹⁾,
S. Schuffert¹²²⁾, U.v. Dänneberg¹²³⁾, S. Friesenbalm¹²⁴⁾,
M. Grimm¹²⁵⁾, F. Kaufmann¹²⁶⁾, H. Stödter¹²⁷⁾,
F. Klein¹²⁸⁾ und anderer¹²⁹⁾ vorzuziehen werden.

Nach der fast übereinstimmenden Auffassung in der Literatur ist das Reich 1945 nicht untergegangen, sondern hat als Staat und Völkerrechtssubjekt Bestand behalten.

Mit dieser Feststellung ist aber die eigentliche Problematik der "Deutschland-Frage" keineswegs erschöpft. Während heute die Frage der Identität und Kontinuität der auf dem deutschen Staatsgebiet ins Leben getretenen Teilstaaten (Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik) mit dem Reich im Vordergrund

119) The present legal status of Germany, ebendort S. 27 ff. Vgl. auch F.A. Mann, S.J.Z. 1947 Sp. 465 ff.

120) Deutschland - ein Kondominium oder Kolimperium, eine Auseinandersetzung mit den Thesen von Prof. Kelsen, ebendort S. 43 ff. Ferner H. Menzel, Zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands, Europe-Archiv 1947 S. 1009 ff.

121) Die alliierte Kontrollbehörde in Deutschland, Jahrb. int. ausl. öff.R. Bd. I 1948, S. 139 ff.

122) Die Grundlagen der heutigen Verfassung Deutschlands u. das Friedensproblem, Zeitschr. ges. Staatsw. Bd. 105, 1948 S. 48 ff.

123) Die Frage nach dem deutschen Staat von heute, Blockade 1948.

124) Die völkerrechtliche und staatsrechtliche Lage Deutschlands, Recht - Staat - Wirtschaft Bd. I 1949 S. 34 ff.

125) Ein Besatzungstatut für Deutschland - Die Rechtsformen der Besatzung, Stuttgart 1948.

126) Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, Stuttgart 1948.

127) Deutschlands Rechtslage, Hamburg 1948. Es handelt sich hierbei um die bei weitem umfangreichste Monographie zur Deutschlandfrage.

128) Neues deutsches Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 1949

129) Ein vollständiger Nachweis der Literatur findet sich in den beiden letztgenannten Werken von H. Stödter und F. Klein.

steht,¹³⁰⁾ gab in den Jahren 1945 bis 1949 das bedeutsame Problem des Umfangs und der Grenzen der Rechte der Besatzungsmächte zu tiefgreifenden Erörterungen Anlaß.

Die Besatzungsmächte fanden 1945 in Deutschland ein Chaos vor. Mit dem militärischen Zusammenbruch, der in der "bedingungslosen Kapitulation" seinen eindeutigen Ausdruck gefunden hatte,¹³¹⁾ war der politische Zusammenbruch auf das engste verbunden gewesen; ihm folgte alsbald auch der Zusammenbruch der Wirtschaft. Der autoritäre und totalitäre Machtstaat des Nationalsozialismus war in der Tat im Chaos geendet. Eine eigenständige deutsche Staatsgewalt bestand nicht mehr. Die Besatzungsmächte waren Übergangskommissionen, die deutsche Staatsgewalt zunächst selbst ausübten.¹³²⁾ Aus der einzigartigen Katastrophenslage Deutschlands ergab sich für die Alliierten geradezu von selbst die Notwendigkeit, den Umfang ihrer Besatzungsgewalt nicht nur an den Normen der überkommenen völkerrechtlichen Regelungen¹³³⁾ zu messen. Die Stellen der Militärregierung übten einmal im Völkerrecht begründete Besatzungsgewalt aus, zum anderen nahmen sie - da gesamtdeutsche Staatsorgane fehlten - die von ihnen in Anspruch genommene deutsche Staatsgewalt wahr, um das weitgesteckte Ziel

130) Vgl. hierzu H. Krüger, Bundesrepublik Deutschland und Deutsches Reich, SJZ 1950 Sp. 113 ff. V. Schömler, Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, DVBl. 1950 S. 484 ff.

131) Vgl. die Darstellung der maßgeblichen Vorgänge und ihrer rechtliche Würdigung bei P. Klein S. 15 ff.

132) Vgl. hierzu die Berliner Erklärung im Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands ... von 5. Juni 1945, ABt. ER, Frg.Bl. Nr. 1 U.7, Europa-Archiv 1945 S. 213.

133) Heeger Landkriegsordnung von 16. Oktober 1907 vgl. hierzu die Angabe mit Verweisung von

ihrer völkerrechtlichen Intervention,¹³⁴⁾ den Umbau und Neuaufbau eines demokratischen¹³⁵⁾ deutschen Staates durchzusetzen.

134) Den Interventionscharakter der Besatzung behandelten in der Literatur: Zinn, Das staatsrechtliche Problem Deutschlands, SJZ 1947 Sp. 4 ff.; Arndt, Internationales Staatsrecht, SJZ 1947 Sp. 217 ff.; Seiler, Die gegenwärtige völkerrechtliche Lage Deutschlands, Bremen 1947 S. 12 ff. So wurden durch die Regeln der HLKO begründete occupatio bellica und die occupatio interveniens unterschieden.

Der Treuhandszweck der Besatzung und die aus ihm abzuleitenden Begrenzungen der Besatzungsgewalt wurden betont insbesondere von H. v. Mangoldt, Grundsätzliches zum Neuaufbau einer deutschen Staatsgewalt, Göttingen 1947 S. 10; E. Monzel, Jahrb. int. ausl. off. R. 1948 B. 76 ff.; S. Kaufmann, Deutschlands Rechtslage unter der Besatzung, Stuttgart 1948 S. 18 ff.; S. Friesenhahn, Recht - Staat - Wirtschaft 1949 S. 63; vgl. auch die Übersicht bei H. Stöckler, Deutschlands Rechtslage 1948 S. 137 f.

135) Diese Zielsetzung mußte um deswillen so problematisch sein, weil unter den vier Alliierten selbst eine einheitliche Vorstellung, was unter "Demokratie" zu verstehen ist, nicht bestand. Aus der deutschen Literatur kann auch folgendes Schrifttum verwiesen werden: R. Thoma, Das Reich als Demokratie, Handb. dt. StaatsR. Bd. I 1930 S. 168 ff.; derselbe, Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie, Recht - Staat - Wirtschaft, Bd. I 1949 S. 1 ff.; E. v. Hippel, Das Wesen der Demokratie, Bonn 1947; H. Peters, Die Problematik der deutschen Demokratie, Zürich 1948; U. Scheuner, Grundfragen des modernen Staates, Recht - Staat - Wirtschaft Bd. III, 1951 S. 166 ff.

II. Das Problem der Neugliederung Deutschlands insbesondere in der britischen Besatzungs- zone.

1. Allgemeine Charakteristika der Lage.

So machten es die Besatzungsmächte zu einem Anliegen ihrer eigenen Politik, den konföderalistischen deutschen Einheitsstaat zu beseitigen und dem künftigen deutschen Staat einen föderalistischen Aufbau zu geben. Im Prinzip begegneten sich hier die Bestrebungen der Besatzungsmächte mit den Wünschen einflussreicher deutscher Politiker. In der Frage der Gliederung der neuen territorialen Gebilde wurden die deutschen Stellen jedoch nicht beteiligt.

Die Ländergrenzen wurden so gezogen, wie es den Interessen der vier Besatzungsmächte und der Abgrenzung ihrer Besatzungszonen entsprach.

Der Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung entsprechend soll im folgenden nur auf die Entwicklung in der britischen Besatzungszone eingegangen werden.

In der britischen Besatzungszone bestanden 1945, nachdem die vier Mächte ihre Herrschaftsbereiche gegeneinander abgegrenzt hatten, zunächst 10 selbständige verfassungsrechtliche bzw. verwaltungsrechtliche "Einheiten",¹³⁶⁾ und zwar die ehemaligen Länder Braunschweig, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe und Oldenburg, die beiden Hansestädte Hamburg und Bremen; ferner die preussischen Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover, Westfalen und die Nordrhein-Provinz, nachdem durch die Abgrenzung der britischen und französischen Besatzungszonen der südliche Teil der Rheinprovinz (Regierungsbezirk Koblenz) abgeschnitten und dem neugebildeten Land Rhein-

136) Vgl. hierzu F. Klein, S. VI ff., u. Weber, Der gegenwärtige Verwaltungsaufbau Deutschlands, 1948, S. 36 ff.

land-Pfalz eingegliedert worden war.

Während die Besatzungsmächte in der amerikanischen, französischen und sowjetischen Zone die territoriale Neugliederung in Ländern sehr rasch vollzogen und auch den Prozeß der Verfassungsgebung beschleunigten,¹³⁷⁾ bewies die britische Militärregierung größere Zurückhaltung.

2. Die Bedeutung der "Zone".

Für die britische Militärregierung bildete die Zone in einem stärkeren Maße eine staatsrechtlich-politische Einheit, als es nach den Auffassungen der beiden anderen westlichen Besatzungsmächte der Fall war.¹³⁸⁾ In der britischen Zone wurden in der Gestalt von Zonen-Zentralinrichtungen (Zonenzentralräte, Zonenbeirat, Länderkonferenz) die Aufgaben der entsprechenden Reichsministerien, nun allerdings beschränkt auf das Gebiet der Zone, weitergeführt.¹³⁹⁾ So verringerte sich das Bedürfnis, alsbald eine deutsche politische

137) Sämtliche Landesverfassungen wurden in den beiden Jahren 1946/1947 beschlossen und verkündet. Von einem Nachweis im einzelnen soll hier abgesehen werden. Es kann auf die Übersichten bei W. Wegener, Die neuen deutschen Verfassungen, 1947; F. Klein, Neues Deutsches Verfassungsrecht, 1949 und neuerdings E. R. Huber, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. II 1951 verwiesen werden.

138) Vgl. hierzu E. Friessenhahn in Recht - Staat - Wirtschaft Bd. I 1948 S. 89 f.; ferner H. Peters, ebendort Bd. II 1950 S. 93 f.

139) Vgl. hierzu W. Weber, Verwaltungsaufbau S. 36 ff.; F. Klein, S. 78 ff.; E. Friessenhahn, in Recht, Staat, Wirtschaft Bd. I 1949 S. 75 f.; E. Kern, Die Verfassungsentwicklung in den Ländern der britischen Zone D.S.Z. 1948 S. 202 ff., und 1949 S. 156 ff.

Autorität in den neuen "Ländern" zu schaffen. Die Bildung von Ländern und die Übertragung von Hoheitsbefugnissen an deutsche Autoritäten vollzog sich wesentlich langsamer, zurückhaltender und überlegter als in den anderen drei Zonen. Auch blieb die Vorstellung von der Einheit des Reiches und der deutschen Tradition in der britischen Besatzungszone lebendiger als etwa in der amerikanischen Zone.

3. Überblick über die normativen Regelungen zur Länderbildung in der britischen Besatzungszone.

Die Frage der territorialen Neugliederung der britischen Zone war schon im Jahre 1946 Gegenstand zahlreicher Erörterungen und Pläne, die von deutschen Stellen wenigstens begutachtet werden durften.¹⁴⁰⁾ Schließlich bildete die Besatzungsmacht vier Länder: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und die Hansestadt Hamburg, die den Rang eines Landes erhielt. Die maßgeblichen normativen Regelungen waren folgende:

1. Verordnung Nr. 46 brit. Mil. Reg. betr. Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder (ABl. brit. Mil. Reg. S. 305), in Kraft seit dem 23. August 1946. Durch diesen Akt wurden die Länder Schleswig-Holstein, Hannover und Nordrhein-Westfalen geschaffen.
2. Verordnung Nr. 55 brit. Mil. Reg. betr. Bildung des Landes Niedersachsen (ABl. brit. Mil. Reg. S. 341), in Kraft seit dem 1. November 1946. Durch diese Verordnung wurden die ehemaligen Länder Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe und die frühere Provinz Hannover zu dem neuen

140) Vgl. hierzu auch die Übersicht bei F. Klein, S. 72 f.

Land Niedersachsen zusammengeschlossen. 141)

3. Verordnung Nr. 76 brit. Mil. Reg. betr. Land Bremen (ABl. brit. Mil. Reg. S. 411), in Kraft seit dem 31. Dezember 1946. Durch diese Verordnung wurde das Land Bremen aus der britischen Besatzungszone ausgegliedert und der amerikanischen Besatzungshoheit unterstellt. 142)
4. Verordnung Nr. 77 brit. Mil. Reg. betr. Land Lippe (ABl. brit. Mil. Reg. S. 411), in Kraft seit dem 21. Januar 1947. Durch diese Verordnung wurde das frühere Land Lippe in das neugebildete Land Nordrhein-Westfalen eingegliedert. 143)

141) Hierzu erging die Ergänzungsverordnung Nr. 70 brit. Mil. Reg. ABl. S. 408.

142) Vgl. hierzu die entsprechende Anordnung der amerikanischen Militär-Regierung, Proklamation Nr. 3 vom 21. Januar 1947.

143) Vgl. den Wortlaut der Verordnung Nr. 77 in Anhang III S. 183.

III. Die staatsrechtlichen und politische Entwicklung in Haar Nordrhein-Westfalen.

1. Die Bildung der Provinzialregierung Nordrheinprovinz.

Unmittelbar nach der Besetzung durch die Truppen der alliierten Mächte wurden die Regierungsbezirke Düsseldorf, Köln und Aachen auf Befehl der britischen Militärregierung mit Wirkung vom 21. Juni 1945 zur Nordrheinprovinz zusammengefaßt.¹⁴⁴⁾

Die Militärregierung bildete eine Provinzialregierung unter Dr. Fuchs als Oberpräsidenten. An die Stelle von Dr. Fuchs trat im Oktober 1945 Oberpräsident Dr. Dr. Lehr. Sitz der Provinzialregierung war zunächst Bonn, sodann Düsseldorf.¹⁴⁵⁾

In der Provinzialregierung bestanden zehn Abteilungen die - wenn man von der Eigenart, der besonderen Lage und von dem Tätigwerden unter Besatzungshoheit absieht - mit den entsprechenden Ministerien eines Landes verglichen werden konnten:^{145a)}

1. Allgemeine Verwaltung und Vertretung des Oberpräsidenten (Dr. Hermann Wandersleb)
2. Finanzen (Dr. Wilhelm Kitz)
3. Wirtschaft (Dr. Bruno Kuske)
4. Landwirtschaft und Ernährung (Dr. Karl Müller)
5. Kultur (Dr. Hermann Flats)
6. Volkswohlfahrt (Georg Stöver)
7. Öffentl. Gesundheitswesen (Dr. Ewald Gerfeldt)
8. Arbeit (Julius Scheuble)
9. Öffentl. Arbeiten (Dr. Franz Heinr. v. Bode)
10. Bau (Dr. Hans Schwippert)

144) Über die anderweitigen ersten Planungen vgl. die Darstellung bei H. Wandersleb, Der Aufbau der Landesregierung von Nordrheinwestfalen in: Recht - Staat - Wirtschaft, Bd. I 1949 S. 131.

145) Die Darstellung folgt den Ausführungen von H. Wandersleb, a.a.O., S. 131 ff.; es ist ferner zu verweisen auf F. Klein, Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, ebendort Bd. III 1951, S. 166 ff und schließlich auf die Einführung in den beiden Kommentaren zur Landesverfassung NRW von Geller-Kleinrath u. A. Vogels, beide 1951.

145a) Zu den Folgerungen hieraus vgl. unten S. 77 ff.

auf deutschen Vorschlag billigte die Militärregierung die Berufung eines Provinzialrates. Dieser hatte allerdings nur beratende Tätigkeit und führte die Bezeichnung "Nichtexekutiver Provinzialrat". Er bestand zunächst aus 25 Mitgliedern und wurde im Jahre 1946 auf 55 Mitglieder erweitert.¹⁴⁶⁾

Es ist zweckmäßig, schon hier hervorzuheben, daß in der Nordrheinprovinz die einzelnen Verwaltungszweige des Provinzialverbandes der früheren (ungestalteten) Rheinprovinz mit den entsprechenden Abteilungen des Oberpräsidiums vereinigt wurden. Die Selbstverwaltung und die Staatsverwaltung wurden auf der Provinzebene - wenn auch nicht rechtlich, so doch in der praktischen Handhabung - verschmolzen. Die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit dieser Regelung - jedenfalls als einer zeitbedingten Notlösung - ergab sich aus der Tatsache, daß die Verwaltung des Provinzialverbandes durch die Herauslösung des dem Lande Rheinland-Pfalz zugeschlagenen Südtiles der Provinz¹⁴⁷⁾ empfindlich gestört war und erst neu hätte aufgebaut werden müssen. Wandersleb bemerkt hierzu,¹⁴⁸⁾ - wobei seine Sachkunde als Vertreter des damaligen Oberpräsidenten unbestritten sein dürfte - daß die Zusammenlagung der provinziellen Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltung einer endgültigen Entscheidung auf diesem Gebiete, zum Beispiel auch über das Verbleiben des Provinzialverbandes, nicht vorgreifen sollte.

2. Die Bildung der Provinzialregierung Westfalen.

Ähnlich und doch in entscheidenden Punkte anders verlief die Entwicklung in Westfalen. Der gebietliche Bestand der Provinz Westfalen

146) H. Wandersleb, S. 133. - Die 55 Mitglieder verteilten sich wie folgt: je sieben Vertreter der damals zugelassenen politischen Parteien CDU, SPD, KP; je drei Vertreter der FDP und des B. A. L. u. M.; je acht Vertreter der Gruppe Verwaltung und Kultur, zehn Vertreter der Wirtschaft und zwei Vertreter der jüdischen Gemeinden.

147) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 1.

blich unverändert. Die Militärregierung bildete auch hier eine Provisorische Regierung als deutsche Verwaltungsorganisation.^{148a)} Zu ihrem Leiter wurde am 9. Juni 1945 mit der Amtsbezeichnung eines Oberpräsidenten Dr. Amelunxen ernannt. Dieser bildete eine "Regierung", die folgende neun Abteilungen umfaßte, an deren Spitze "Generalreferenten" standen:

- | | |
|-------------------|----------------------------------|
| 1. Inneres | (Dr. Walter Mensel) |
| 2. Finanzen | (Dr. Dr. Hermann Höpker-Aschoff) |
| 3. Wirtschaft | (Dr. Erik Nölting) |
| 4. Verkehr | (Dr. Fritz Stricker) |
| 5. Landwirtschaft | (Dr. Hermann Haukamp) |
| 6. Arbeit | (August Halbfell) |
| 7. Wohlfahrt | (Dr. Josef Weber) |
| 8. Kultus | (Johannes Brockmann) |
| 9. Wiederaufbau | (Karl Heller) |

Daneben wurde der "Westfälische Provinzialrat"¹⁴⁹⁾ ebenso wie der nordrheinische "Nichtakademischer Provinzialrat" mit lediglich beratender Funktion - gebildet. Er war jedoch im Gegensatz zum nordrheinischen Provinzialrat von vornherein parteipolitisch zusammengesetzt und konnte als der Ansatz für ein künftiges Parlament gewertet werden.

Als Besonderheit ist zu verzeichnen, daß der Chef der britischen Provinzial-Militärregierung Westfalens fast gleichzeitig mit dem Oberpräsidenten unter dem 2. Juni 1945 auch einen Landeshauptmann berief, der an die Spitze des Provinzialverbandes Westfalen trat. Mit diesem Amte wurde der bisherige Landesrat Salzmann betraut.

3. Die Bildung einer Regierung für Nordrhein-Westfalen.

Der Beginn der zweiten Phase der staatsrechtlichen und politischen Entwicklung wurde mit der Bekanntgabe der Vereinigung der Nordrheinprovinz mit der Provinz Westfalen zu einem einheitlichen Verwaltungsbezirk mit der Hauptstadt Düsseldorf

148a) Vgl. hierzu auch die Bemerkung bei Maunin, a.a.O. S. 22 f.
 149) 33 Mitglieder der SPD, 20 der CDU, 20 der KPD, 10 der Zentrum und 2 der FDP. Vgl. hierzu Maunin, a.a.O. S. 22 f.

durch den Staatsrat Dr. Klein an Deutschland am 17. Juli 1945 erg. Landtag.¹⁵⁰⁾

In Vollzug dieser Absicht wurde der bisherige Oberpräsident von Westfalen Dr. Amelunxen am 24. Juli 1946 zum ersten Ministerpräsidenten des neuen Landes ernannt. Er wählte diese Funktion zunächst bis zur Wahl eines Landtages ausübend. Das von Dr. Amelunxen gebildete politische Kabinett war folgende Mitglieder vor:

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1. Innenminister und stellvertretender Ministerpräsident | (Dr. Walter Mensel) |
| 2. Finanzminister | (Franz Blücher) |
| 3. Wirtschaftsminister | (Dr. Erik Nölting) |
| 4. Verkehrsminister | (Dr. Fritz Stricker) |
| 5. Minister für Ernährung und Landwirtschaft | (Dr. Hermann Haukamp) |
| 6. Arbeitsminister | (August Halbfell) |
| 7. Sozialminister | (Heinz Renner) |
| 8. Minister für Wiederaufbau | (Hugo Paul) |
| 9. Kultusminister | (Dr. Wilhelm Hamacher) |
| 10. Justizminister | (Edward Kreuzer) ¹⁵¹⁾ |

Allerdings folgte bereits im Dezember 1946 eine Kabinettsumbildung,¹⁵²⁾ bei welcher die Minister Dr. Haukamp, Renner, Dr. Hamacher und Kreuzer auschieden und durch folgende, der CDU angehörende Minister ersetzt wurden: Karl Arnold (stellvertretender Ministerpräsident), Josef Gockeln (Sozialminister), Arthur Sträter (Justizminister, Dr. Heinrich Kohlen (Kultusminister) und Heinrich Lübke (Minister für Ernährung und Landwirtschaft).

150) F. Klein Verfassungsrecht S. 75; derselbe in Recht - Staat - Wirtschaft 1951, S. 166; Wanderaufb. S. 134.
 151) Aus der Provinzialregierung Nordrheinprovinz wurde niemand in das neue Kabinett übernommen.
 152) Wanderaufb. S. 135

Diese Umbildung der Regierung hatte ihren Grund in der Nichtübernahme einmal auf die Zusammensetzung des Landtags, zum anderen auf den Wunsch der Militärregierung, daß alle Kabinettsmitglieder zugleich dem Parlament angehören sollten.¹⁵³⁾ Die Mitglieder des ersten Landtages für Nordrhein-Westfalen waren am 29. August 1946 auf Grund von Vorschlägen der legitimierten Parteien von der Militärregierung ernannt worden. Er bestand aus den 100 Mitgliedern des "Westfälischen Provinzialrates" und 100 Mitgliedern aus dem Gebietsteil Nordrheinprovinz. Nach politischen Parteien geordnet hatte der am 2. Oktober 1946 eröffnete Landtag folgende Zusammensetzung:

SPD	71
CDU	66
KPD	34
Zentrum	18
FDP	9
Unabh.	2
	<u>200</u>

Auf Grund des Ergebnisses der ersten freien Wahlen, die allerdings zunächst nur auf Kommunalebene durchgeführt worden waren (Gemeindevahlen und Kreiswahlen vom 15. September bzw. 15. Oktober 1946), bestimmte die Militärregierung folgende Sitzverteilung:

CDU	92
SPD	66
KPD	19
Zentrum	12
FDP	9
Unabh.	2
	<u>200</u>

Die ersten freien Wahlen zum Landtag (Parlamentwahlen) seit 1933 sollten in Nordrhein-Westfalen erst am 20. April 1947 stattfinden. Doch werden hiermit schon Fragen der späteren Entwicklung angeschnitten.

153) Kriegsgebu., S. 137 f. V. Klein, Verfass.
Fragebuch, S. 97

§ 7 Die Auflösung des Staates Preußen.
Kontrollratsgesetz Nr. 46, Verordnung
Nr. 46 der Britischen Militärregierung).

Es mag bezeichnet sein für die Elastizität britischer Staatskunst, daß die normativen Regelungen der staatsrechtlich-politischen Entwicklung nachfolgend und im eigentlichen Sinne nur eine Bestätigung dessen darstellten, was bereits geschaffen war.

Es ist bereits oben¹⁵⁴⁾ auf die allgemeine Bedeutung der Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung betr. "Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder" hingewiesen worden. Diese Verordnung datiert vom 25. August 1946. Sie ist der eigentliche Rechtsakt, durch den das Land Nordrhein-Westfalen geschaffen wurde.

Die britische Militärregierung war hiermit der allgemeinen Regelung, die der Kontrollrat vorbereitet, um rund ein halbes Jahr zuvorgekommen. Das Gesetz Nr. 46 des Kontrollrates betr. "Auflösung des Staates Preußen" ist erst unter dem 25. Februar 1947 erlassen worden.¹⁵⁵⁾ Das Nebeneinanderbestehen der Rechtssetzungsbefugnis des Kontrollrates als dem Gemeinschaftsorgan der vier alliierten Mächte und der Kompetenz der einzelnen Zonenoberbefehlshaber, die ja ihrerseits gemeinschaftlich den Kontrollrat bildeten, ist ein eigentümliches Problem der Besatzungsherrschaft bis zum Auseinanderfallen des Kontrollrates im März 1948 gewesen.¹⁵⁶⁾ Die Bewältigung des

154) Vgl. oben S. 49.

155) ABl. KR. S. 262; ABl. brit. Mil. Reg. Nr. 18
S. 408.

156) Diese Frage kann hier im einzelnen nicht behandelt werden. Es ist auf die oben S. 63 f. Anm. 118 ff. genannte Literatur zu verweisen. Insbesondere P. E. de Vries, Verfassungsrecht S. 65

Problems Preußen konnte in der Tat als eine "Deutschland als Ganzes betreffende Angelegenheit"¹⁵⁷⁾, zu deren Regelung der Kontrollrat befugt und verpflichtet war, angesehen werden.

157) Formulierung der Feststellung über das Kontrollverfahren vom 5. Juli 1945 und des Potsdamer Abkommens vom 2. August 1945 (ABl. KR. Erg. Bl. Nr. 1; ferner Europa-Archiv 1946 S. 215).

I. Das Schicksal des Preussens in der Weimarer Republik

Es sollte aber nicht übersehen werden, daß der Staat Preußen, als sich der Kontrollrat 1946/1947 um dessen "Auflösung" bemühte, gar nicht mehr bestanden hatte. Preußen hatte ebenso wie die anderen Länder der Weimarer Republik¹⁵⁸⁾ seinen Staatscharakter - genauer gesagt: den Rest staatscharakter - bereits im Jahre 1934 durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches (Reichsorganisationsgesetz) vom 30. Januar 1934¹⁵⁹⁾ verloren.

Vorangegangen waren die beiden auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 23. März 1933¹⁶⁰⁾ erlassenen sogenannten "Gleichschaltungsgesetze"¹⁶¹⁾, die dem Zwecke dienten, eine eigenständige Politik der Länder zu beseitigen und durch diese politische "Gleichschaltung" den zentralistischen Einheitsstaat staatsrechtlich vorzubereiten, wie er im Jahre 1934 verwirklicht wurde.

Immerhin sind die Länder und gerade auch Preußen als höchste Verwaltungseinheiten im "Dritten Reich" bestehen geblieben. Sie blieben "autonome" Verbände

158) Die Frage der "Staatlichkeit" der Länder war schon in der Weimarer Verfassungsepoche lebhaft umstritten; vgl. zu diesem Problem G. Anschütz, Kommentar Anm. 4 und 5 zu Art. 1 WRV (S. 38/39); R. Thom in Handbuch d. dt. Staatsrecht Bd. I S. 15 S. 169 ff.

159) RGBl. I S. 75. - Vgl. hierzu E.R. Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches 1939 S. 321 ff.

160) Gesetz zur Beseitigung der Not von Volk und Reich, RGBl. I S. 141.

161) Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933 (RGBl. I S. 155) und Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 (RGBl. I S. 173), letzteres auch als "Reichsstatthaltergesetz" bezeichnet und später durch das Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1934 (RGBl. I S. 65) abgelöst.

de mit eigener Rechtspersönlichkeit, demzufolge Träger von Rechten und Vermögen,¹⁶²⁾ sie waren eine Art "Reichsmittellin-
stanz" des zentralistisch geführten Einheitsstaates. Soweit der territoriale Verband erhalten geblieben war, konnten diese Länder nach dem Zusammenbruch des Reiches im Jahre 1945 ihre alte Rechtspersönlichkeit, nun wieder Staaten geworden, fortsetzen.¹⁶³⁾

162) Vgl. hierzu U. Schöner, Die staatsrechtliche Kontinuität in Deutschland, DVBl 1950 S. 484 f.; ähnlich schon E.R. Huber, aaO S. 326 f., S. 347 und 353.

163) So U. Schöner, aaO. - Das gilt z.B. für den Freistaat Bayern.

II. Das Schicksal Preußens beim Zusammenbruch des Reiches 1945.

Für Preußen bestand aber doch 1945 eine unvergleichlich andere Lage als für die übrigen deutschen Länder. Die Ostgebiete Preußens jenseits der Oder-Neiße-Linie waren unter polnische bzw. sowjetische Verwaltung gestellt worden; die deutsche Bevölkerung wurde hier fast völlig verdrängt. Die Gebietsteile Preußens, die der sowjetischen Besatzungszone zugeteilt worden waren, haben eine territoriale Neugliederung erfahren und wurden "Länder" im Verband der Deutschen Demokratischen Republik. Für Berlin, die ehemalige Hauptstadt Preußens, besteht seit 1945 eine Sonderregelung als "Viermächtestadt".¹⁶⁴⁾ Der preussische Staat, die Verwaltungseinheit Preußens, ist durch die kriegerischen Ereignisse des Jahres 1945 und durch die politischen Veränderungen, die diese Ereignisse zur Folge hatten, durch die D e h e l l a t i o n u n t e r g a n g e n. Diese Auffassung wird auch in der Literatur vertreten.¹⁶⁵⁾

164) Vgl. die Übersicht über die Entwicklung der Berliner Frage bei E.R. Huber, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. II 1951 S. 527 ff.; ferner F. Klein, Verfassungsrecht, S. 166 f.

165) E. Peters, Die Verfassungsentwicklung in Deutschland seit 1945 bis zum Bonner Grundgesetz in Recht- Staat- Wirtschaft Bd. II 1950 S. 91.

III. Das Kontrollratsgesetz Nr. 46.

Hieraus ergibt sich die Konsequenz, daß das Kontrollrats-Gesetz Nr. 46 "Auflösung des Staates Preußen", wenn es in Art. I die Bestimmung traf, "der Staat Preußen, seine Zentralregierung und alle nachgeordneten Behörden" werden "h i e r m i t aufgelöst", lediglich deklaratorische Bedeutung haben konnte. Das Gesetz stellte rechtlich nur - wie Peters betreffend formuliert¹⁶⁶⁾ - "einen längst bestehenden Zustand klar". Dennoch darf im Hinblick auf die Geschichte Preußens und auf die Bedeutung des preussischen Staates für die Einheit Deutschlands das große politische Gewicht dieses Aktes - auf das besonders P. Klein aufmerksam gemacht hat -¹⁶⁷⁾ nicht verkannt werden.

Das Kontrollrats-Gesetz Nr. 46 betr. "Auflösung des Staates Preußen" bestimmt in Art. I:

"Der Staat Preußen, seine Zentralregierung und alle nachgeordneten Behörden werden hiermit aufgelöst."

Da die Auflösung nur einen Akt mit negativer Wirkung darstellte, liegt das Schwergewicht der politischen Entscheidung in dem Gebot, "den Gebieten, die ein Teil des Staates Preußen waren und die gegenwärtig der Oberhoheit des Kontrollrats unterstehen", die Rechtsstellung von L ä n d e r n zu geben oder sie Ländern einzuverleihen (Art. II).

In diesem Auflösungs- und Neubildungsprozeß mußte einer Bestimmung, wie sie Art. III bes. wegen der Problematik der Frage der R e c h t e n a c h f o l g e besondere Bedeutung

166) H. Peters, aaO S. 92. Diese Auffassung wird auch in der Präambel des KRG Nr. 46 zum Ausdruck gebracht, wo es im ersten Satz heißt: "Der Staat Preußen, der seit Jahr Träger des militärischen und der Funktion in Deutschland gewesen ist (?), hat in Wirklichkeit zu bestehen aufgehört."

zukommen.

Artikel III lautet:

Staats- und Verwaltungsfunktionen, sowie Vermögen und Verbindlichkeiten des früheren Staates Preußen sollen auf die beteiligten Länder übertragen werden, vorbehaltlich etwaiger Abkommen, die sich als notwendig herausstellen sollten und von der Alliierten Kontrollbehörde getroffen werden.

IV. Die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung und die besonderen Maßnahmen deutscher Stellen im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 46.

Die von der britischen Militärregierung getroffene Regelung der Verordnung Nr. 46 betr. "Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder" vom 23. August 1946 war - wie Klein zutreffend bemerkt -¹⁶⁸⁾ "im Vorgriff auf das KRG Nr. 46" erfolgt. Beide Normierungen hatten das gleiche Ziel: die Wiederaufrichtung des preussischen Staates als Machtfaktor in Deutschland für die Zukunft zu verhindern.¹⁶⁹⁾

Es ist nicht uninteressant, daß die britische Besatzungsmacht den Vorbehalt einer "späteren Neugliederung" ihrem Plan voranstellte (Art. I Satz 1). Sodann wurde bestimmt, daß die

Provinzen des Landes Preußen oder Teile davon in der britischen Zone (in der Verordnung die "Provinzen" genannt) - aufgeführt in Teil I des Anhangs zu der Verordnung¹⁷⁰⁾ - "hiermit als solche aufgelöst werden" und vorläufig die staatsrechtliche Stellung von Ländern erhalten.¹⁷¹⁾

168) Neues Deutsches Verfassungsrecht, S. 73 Anm. 6.

169) Hier spricht die "Präambel" des KRG Nr. 46 eine eindeutige Sprache.

170) Anhang, Teil I, 1. Provinz Schleswig-Holstein, 2. Provinz Hannover, 3. Provinz Westfalen, 4. Die Regierungsbezirke von Aachen, Düsseldorf und Köln in der Rheinprovinz.

171) Die Bezeichnung dieser neu gebildeten Länder regelte der Anhang, Teil II: 1. Land Schleswig-Holstein, 2. Land Hannover, 3. Land Nordrhein-Westfalen, bestehend aus den unter 3 und 4, Teil I, aufgeführten Gebieten.

Artikel II der Verordnung Nr. 46 bestimmte, daß die Oberpräsidenten der Provinzen vom Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung an die Amtsbezeichnung "Ministerpräsidenten" führen.

In Artikel II wurde bestimmt, daß die gesetzlichen Bestimmungen zur Durchführung von Änderungen auf dem Gebiete der Behörden- und Amtsbezeichnungen, der Verwaltung, der Finanzen und sonstiger Art, soweit sie aus Gründen der Erhaltung der Provinzen zu Erlassen notwendig oder wünschenswert sind, von der Militärregierung oder von den zuständigen deutschen Behörden mit Genehmigung der Militärregierung verkündet wurden.

Zur Frage der Kontinuität des Rechts traf Artikel IV die maßgebliche Regelung. Es heißt dort:

Mit Ausnahme der Änderungen, die durch spätere von der Militärregierung oder mit deren Genehmigung gemäß Art. III oder in anderer Weise verkündete Gesetze bestimmt werden, soll die Erhebung der Provinzen zu Ländern nicht verfahren:

- a) die Vollmachten, Pflichten, Rechte oder Verantwortlichkeiten der Regierungs-, Verwaltungs- oder anderer Behörden oder der Beamten oder Angestellten, die bei einer Behörde tätig sind; oder
- b) die Gültigkeit von Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften, Anordnungen oder anderen Bestimmungen, die in den Provinzen am Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung in Kraft sind und nicht im Gegensatz zu den Bestimmungen dieser Verordnung stehen.

Es sind schließlich noch zwei Maßnahmen der deutschen Verwaltungsspitze bedeutsam, die von dem Ministerpräsidenten Dr. Anslungen unter dem 20. Oktober 1946 verlautbart wurden.

1) Die Verordnung des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. Oktober 1946 betr. die Auflösung der Oberpräsidenten der Nordrheinprovinz und der Provinz Westfalen.¹⁷²⁾ Sie hatte

172) Mitteilungs- und Verordnungsblatt des Oberpräsidenten der Provinz Westfalen, 1. Jahrg. Nr. 17 S. 101. Die Verordnung ist von dem damaligen Ministerpräsidenten Dr. Anslungen unter dem Namen des Landes Nordrhein-Westfalen...

folgenden Wortlaut:

In Ausführung der Anweisung der Militärregierung (Schreiben vom 11. Oktober 1946 - NRW/ALG 1162) wird hiermit verfügt:

- § 1. Die Dienststellen der Oberpräsidien in Düsseldorf und Münster werden mit dem heutigen Tage aufgelöst. Ihre Befugnisse gehen mit dem gleichen Tage auf die Landesregierung für das Land Nordrhein-Westfalen über.
- § 2. Die Durchführungsbestimmungen erläßt die Landesregierung mit Genehmigung der Militärregierung.

2) Von geschichtlichem Wert ist ferner der "Aufruf des Ministerpräsidenten an alle Westfalen", der ebenfalls unter dem 26. Oktober 1946 verlautbart worden ist.¹⁷³⁾

173) Vgl. den Wortlaut des "Aufrufs" unten Anhang IV S. 184. - Abgedruckt in den "Materialien", Münster 1948 S. 79.

§ 8 Die Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes westfalen.

I. Die Wortinterpretation der VO Nr. 46.

wenn nun in eine rechtliche Bewertung der von der Besatzungsmacht getroffenen normativen Regelungen eingetreten wird, so muß es zunächst darauf ankommen, einen Versuch zu machen, den Wortlaut der Bestimmungen zu interpretieren, ferner ihren rechtlichen Sinn und ihre tatsächlichen Auswirkungen in Beziehung zu setzen.

Einer Wortinterpretation der Verordnung Nr. 46 stehen dadurch besondere Schwierigkeiten entgegen, daß als maßgeblich der englische Text anzusehen ist.¹⁷⁴⁾ Die englische Wortfassung stimmt aber keineswegs mit der deutschen staatsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Terminologie überein. Hinsukommt, daß unbestrittenmaßen die sprachliche Fassung unklar und ungenau ist.

Im englischen Text lauten die Überschriften der Verordnung Nr. 46 und der entscheidende Art. I:

"Abolition of the Provinces in the British Zone of the former State of Prussia and Reconstruction thereof as Separate Länder."

"Without prejudice to any reorganisation which may hereafter be ordered, the Provinces of the State of Prussia or parts thereof in the British Zone (herein after called "the Provinces"), named in Part I of the schedule to this ordinance, are hereby abolished as such and for the time being shall assume the status of Länder and shall bear the names set out in Part II of the said schedule."

Die als "Provinces" bezeichneten Teile des früheren preussischen Staates (richtiger:

147) Ges. Nr. 4 der mil. Reg. Dtschl.-Kontrollgebiet d. Oberb.-Fehlhabers, Art. II Ziff. 5: "In case of any discrepancy between the English Text of a Military Government Gazette and the German translation thereof as published, the English text shall prevail."

Länder [1973] "abgeschafft", "mit 100%" [abolished].
 Es erfolgt ihre "Neubildung" [regional: Recon-
 struction] also nicht als "organisations-
 maßnahme, die: "Umorganisation" [Reorganisation]
 schon best. Länder Gebiete: 1946/47 mehr; mit dem
 Begriff nach off. nachträglich kontraktiver Akt, der
 neue Gebilde politisch - Charaktere zur Entsta-
 nung bringen sollte. Inwiefern wird der englische
 Begriff "Assumption" [Erhebung, Aufbebung] dem
 Materialien wert der Vorgänge in etwa gerecht.

Es kann der Besatzungsmacht nicht entgangen sein,
 daß der frühere "Staat Preußen" seit dem
 Jahre 1934 keinen Bestand mehr hatte. Ziel der
 Verordnung Nr. 46 - wie des nachfolgenden KRG
 Nr. 46 - war ja gerade eine wichtige Einzelfrage
 im Rahmen der Zerschlagung des deutschen Ei-
 nheitsstaates zu regeln. In Bayern,
 das seinen territorialen Bestand ungefähr behal-
 ten hatte, brauchte nur diese vorhandene, terri-
 toriale Verwaltungseinheit nach ihrer politischen
 Abwertung 1933 - 1945 erneut zum "Land" bzw. zum
 "Staat" Bayern erhoben zu werden. Auf dem größeren,
 früheren preußischen Territorium wird dagegen die-
 ser Prozeß an dem territorialen Komplex der
 Provinzen durchgeführt. [176]

Dieser Wille der britischen Besatzungsmacht ist
 in der Verordnung Nr. 46 jedenfalls deutlich zum
 Ausdruck gekommen. Zweifel besteht nur, ob der
 Begriff "Provinz" in dieser
 Verordnung unmissverständlich
 die staatliche Verwaltung

175) Auf die Ungenauigkeit des "Staatbegriffes"
 in der Anwendung auf Preußen, auf die nicht
 ganz glückliche Umschreibung des Begriffes
 "Provinz" ins Deutsche (Preußen), während
 der Begriff "Provinz" als ein deutscher Begriff
 gebraucht wird, soll hier nicht hingewiesen
 werden.

176) Auf die Einheit von Staat und Land in der Poli-

einheit Provinz meint oder
 ob er in seinem Doppelsinn
 auch den Provinzialverband
 als Selbstverwaltungskör-
 perschaft trifft.

In der Literatur hat lediglich Prof. Dr. Giese
 in einem (unveröffentlichten) Gutachten "zur Frage
 des Fortbestehens eines Provinzialverbandes West-
 falen innerhalb des Landes Nordrhein-westfalen
 - eine verwaltungsrechtliche Studie" - ohne Jahr,
 offenbar 1946/1947 [177] die Auffassung vertreten,
 daß "schon der Wortlaut" des englischen Textes
 der Verordnung Nr. 46 den Wortsinne mit hinreichender
 Deutlichkeit erkennen lasse, "daß eine Ersetzung
 der bisherigen Provinzen sowohl im staatlichen
 wie auch im kommunalen Sinne durch die neuen
 Länder anzunehmen sei". [178] Giese führt zur Begrün-
 dung an, daß man auch in der deutschen Geset-
 zgebung und Verwaltung, wenn man schlechthin "Provinz"
 sagt, darunter sowohl den Provinzialbezirk als
 auch den Provinzialverband zu verstehen pflegte. [179]
 Es dürfte m.E. nicht zu bestreiten sein, daß der
 Gesetzgeber ebenso wie die Rechtswissenschaft eine
 korrekte sprachliche Unterscheidung zwischen bei-
 den Begriffen nicht durchgeführt haben. Höhere
 Anforderungen können aber an den Besatzungsgesetz-
 geber nicht gestellt werden. Nach meiner Auffas-
 sung ist die hier angeschnittene Frage aus
 dem Wortlaut der Verordnung Nr. 46
 nicht zu lösen.

177) Vgl. den Hinweis auf dieses Gutachten bei
H. Heunig.

178) Gutachten S. 14.

179) Es lassen sich zahlreiche Beispiele dafür
 anführen, daß mit dem Wort "Provinz" nicht
 nur der Provinzialbezirk, sondern zugleich der
 Provinzialverband gemeint war, ja, daß damit
 nur der letztere gemeint sein konnte: Art. 31,
 32, 72, 73 der preussischen Verfassung vom
 30. November 1920.

II. Der Streit um die Form der britischen
Militärverwaltung in Westfalen.

Kann es nicht aber große Unklarheit in der Auffassung der eigentlichen Sinn der Verordnung Nr. 46 gewesen sein, die Provinzen in je drei bis vier Kreise abzuschaffen? Auch hierüber gehen die Ansichten auseinander. Sind die weitergehende Auslegung könnte sprechen, daß Bahn geschaffen werden sollte für einen neuen deutschen Staatsaufbau mit einer einischen (vereinfachten), klar gegliederten Verwaltung. Für die in Gegensatz zu dem großen preussischen Staatsgebilde, das von Ost nach West mehr als 1.000 km weit, nunmehr kleinen und übersichtlichen neuen Ländern bedurfte es nach einer weit verbreiteten Ansicht einer Untergliederung in Provinzen auf der kommunalen Ebene nicht mehr. Es lassen sich nach dieser Auffassung die von den Provinzialverbänden wahrgenommenen Aufgaben durchaus verteilen: teils auf die Ministerialinstanz, teils - soweit es Selbstverwaltungsaufgaben bleiben sollten - auf die Kreise oder bei über die Kreisebene hinausgehenden Aufgabengebieten auf besonders zu schaffende Zweckverbände. Diese Frörterung greift aber schon in die heiklen Fragen der Verwaltungsreform und der Verwaltungsorganisation ein. Es läßt sich nicht verschweigen, daß mit dieser großen Leidenschaft die Ansicht vertreten wird, daß die Aufgaben der Provinzialverbände gerade auf den Gebieten der Anstaltsfürsorge, der Heimatpflege usw. weder vom Staat (als staatliche Aufgaben) noch von den leistungsschwachen Kreisen richtig wahrgenommen werden können. 180)

180) Vgl. hierzu Traubert, Die Neuordnung der Staats- und Kommunalverwaltung (Gießen 1947). Traubert war Präsident des Deutschen Landkreistages und kann daher als besonders sachverständig bezeichnet werden. Vgl. auch den Schrifttumsnachweis an Dankeschreiben u. Gesuchen zur Verwaltungsreform bei Traubert, a.a.O. S. 70, der jedoch um zahlreiche Verbesserungen 1948/49 zu ergänzen ist. Ich zitiere A. Vogel, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen (Essen ohne Jahr, aber veröffentlicht 1948); ferner die Veranschaulichung der Verwaltung (Köln, Opladen 1948); ferner

Es könnte die Auffassung vertretbar werden, daß die britische Militärregierung bei der Fassung der Verordnung Nr. 46 die Frage des Schicksals der Provinzialverbände gar nicht bedacht hatte. Dadurch, daß die Oberpräsidenten i. J. 1945 die Spitze sowohl der staatlichen wie der kommunalen Verwaltung geworden waren, war die strenge Trennung der beiden Verwaltungsbereiche doch in etwa verwischt worden, was das deutsche Verwaltungspraktiker trotzdem goldäufig war, braucht einer fremden Militärregierung keineswegs klar zu sein. Gegen diese Auffassung spricht allerdings, daß den Stellen der Militärregierung sachkundige Berater zur Seite standen, denen die deutsche Verwaltungsorganisation - auch in ihrer geschichtlichen Entwicklung - hinreichend bekannt war. Daß bei klarer Einsicht in die rechtlichen Verhältnisse eine Entscheidung der Mil. Reg. gegen die provinzielle Selbstverwaltung gefallen wäre, ist doch zu bezweifeln. Es ist auf das hohe Ansehen hinzuweisen, das sich die Selbstverwaltung auf allen Stufen ihres Aufbaus nach dem Zusammenbruch von 1945 bewahrt hat. Zerschlagen werden sollte das zentralistische System zwischen Deutschland. Die bewährte und in ihrem Wesen von echtem demokratischen Geist erfüllte Selbstverwaltung zu vernichten, war kein vorbereiteter Plan der Besatzungsmächte!

Es ist immer als eine politische Klugheit der britischen Militärregierung gerühmt worden, daß sie sich stets nur mit einem Minimum an Befehlen begnügte und besonders Verständnis bewies für das organische Wachstum und die Entwicklung sowohl der

zu 180) Rhein-Westfalen (Der Deutsche Städtetag, Der Deutsche Städtebund, der Gemeindegemeinschaftstag Nordrhein, der Gemeindegemeinschaftstag Westfalen, der nordrhein-westfälische Landkreistag). - Vgl. den Hinweis hierauf z.B. in der Neuen Zeitung vom 28. Febr. 1950; insbesondere aber die "Materialien" S. 29 f. "Dankeschreiben zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung", Münster 1948.

Verfassungsreform wie des Verwaltungsaufbaus in Deutschland.¹⁸¹⁾ So hat die Annahme viel für sich, daß die e t a t l i e h e n Bezirke - "Provinzen" genannt - ausdrücklich aufgelöst und zu Ländern "erhoben" werden. Wie diese zu einem neuen Status und zu einer neuen politischen Verwaltung, d.h. mit der Selbstverwaltung, die mit ihr b i s h e r a u f d e r g l e i c h e n Ebene bestanden hätte, fertig worden würden, diese Frage könnte und wollte die Besatzungsmacht den deutschen Stellen überlassen.

Ein weiteres Argument, das für die Absicht der britischen Militärregierung spricht, den Provinzialverband Westfalen nicht auflösen zu wollen, läßt sich aus der Überlegung gewinnen, daß dann, wenn es in ihrer Absicht gelegen hätte, auch den Provinzialverband Westfalen aufzulösen, sie dem durch entsprechende Anordnung in Durchführung der VO 46 Ausdruck gegeben hätten.

181) Im Gegensatz zu der Reformfreudigkeit der amerikanischen Mil. Reg. und ganz abgesehen von den gewaltsamen Methoden der sowjetischen Politik.

III. Die Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes Westfalen

Für die Entwicklung in Westfalen wird zwei Tatsachen von besonderer Bedeutung genannt.
 S t r a t h a n : Der territoriale Bestand der Provinz wesentlich wie bestehen geblieben.
 Z w e i t e n s : Als Dr. Anglunke im Juni 1945 von dem Chef der britischen Provinzialverwaltung den Befehl erhielt, "für den Bereich westfalens eine Regierung zu bilden"¹⁸²⁾ war von der Militärregierung auch ein L a n d e s h a u p t m a n n ernannt worden, der - wenn auch dem Oberpräsidenten unterstellt (die durch das Gesetz vom 15. Dezember 1953 getroffene autoritäre Regelung war zunächst beibehalten worden) - die Geschäfte des Provinzialverbandes Westfalen weiterführte.
 Diese in der britischen Zone einzigartig dastehende Regelung ist der eigentliche Ausgangspunkt der verwickelten Streitfrage nach dem Fortbestehen der Provinzialkörperschaft Westfalen geworden. Auf diese Streitfrage, insbesondere auf die in der Literatur vertretenen Ansichten soll im folgenden kurz eingegangen werden. Die Streitfrage selbst ist heute (1953) allerdings durch den Gesetzgeber in der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Mai 1953 im Sinne des Fortbestehens des Provinzialverbandes entschieden worden.¹⁸³⁾

An den Tatsachen, daß in Westfalen - wenn auch nur in Westfalen - der Provinzialverband noch eine Verwaltung unterhalten hat, daß ein Landeshauptmann bestellt worden ist und als "Chef" dieser Verwaltung tätig war, könnte in der Zeit nach 1945 nicht vorbeigegangen werden. Richtig ist aus dem Gesichtspunkte aus, um das rechtliche Fortbestehen der Provinzialkörperschaft zu bejahen?

1. Abhandlung Straßmann, Vergl. 184) nahe die "Grundgesetze des Landes Hannover und Schleswig-Holstein" als Argument und

folgende, daß - wie La Roche äußert - auch in Westfalen von einem Fortbestehen eines Provinzialverbandes "als lebendiger Organismus" keine Rede mehr sein könnte, "sondern höchstens von einem solchen im Stadium der Liquidation".

Auch Giese¹⁸⁵⁾ wollte die Beibehaltung des Amtes eines westfälischen Landeshauptmannes aus dem "Liquidationsstadium des restlichen noch im Abbau befindlichen, aber rechtlich schon nicht mehr existentem ehemaligen Provinzialverbandes" begründen.

Der damalige Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. Manzel vertrat die Anschauung¹⁸⁶⁾, daß der Provinzialverband Westfalen das rechtliche Schicksal des früheren Provinzialverbandes der Rheinprovinz geteilt hat, d.h. daß er durch die Verordnung Nr. 46 brit. Mil. Reg. aufgelöst worden sei. In diesem Sinne wollte er offenbar auch die erwähnte "Verordnung" der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen vom 20. Oktober 1946 aufgefaßt wissen, obwohl diese Verordnung nur von der Auflösung der "Dienststellen der Oberpräsidien in Düsseldorf und Münster" sprach.¹⁸⁷⁾

2. Überblick über die das Fortbestehen des Provinzialverbandes Westfalen bejahenden Stimmen.

Es überwogen jedoch in der Literatur die bejahenden Stimmen. Prof. Dr. Friesenhahn (Bonn) kam in einem im Jahre 1947 dem Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen erstatteten Gutachten¹⁸⁸⁾ zu dem Ergebnis, "daß die Provinzialverbände durch

185) Gutachten Seite 18. -- Auf ein weiteres Argument von Giese, daß das Amt des Landeshauptmannes bei der Neubesetzung 1949 von einem kommunalen in ein staatliches "abgewandelt" worden sei, ist nicht einzugehen. Giese gibt hierzu keine Begründung.

186) Vgl. unten Seite 82 f.

187) Vgl. den Wortlaut, oben Seite 65.

188) "Rechtsgutachten über die Frage, ob durch die VO Nr. 46 brit. Mil. Reg. die Provinzialverbände Nordrheinprovinz und Westfalen aufgelöst wer-

die Verordnung Nr. 46 mit 2.5.46 abgeschafft sind"¹⁸⁹⁾

Auch Prof. Dr. Wolf (Münster) bejahte vorbehaltlos, daß durch die Verordnung Nr. 46 "der Bestand und die Rechtsstellung der Organe des kommunalen Provinzialverbandes nicht berührt" worden sind.¹⁹⁰⁾

Es liegt ferner ein Gutachten von Prof. Dr. Halfrits (Erlangen) vor,¹⁹¹⁾ das sich ebenfalls in der Frage der rechtlichen Fortexistenz des Provinzialverbandes im Ergebnis mit den letztgenannten beiden Gutachten übereinstimmt.

Aber auch in der sonstigen Literatur wurde das Fortbestehen des Provinzialverbandes Westfalen bejaht, wenn auch dabei in der Regel betont wurde, daß es sich um eine besondere Eigenart innerhalb der britischen Zone handele. Es kann z.B. auf die Bemerkung von H. Petersen in seinem Lehrbuch der Verwaltung (1949) verwiesen werden¹⁹²⁾, "Nur Westfalen bildete noch einen eigenen Provinzialverband", dem zahlreiche Aufgaben der früheren provinziellen Selbstverwaltung "neben dem Lande Nordrhein-Westfalen obliegen". Bejahend auch E. Forsthoef^{192a)} und R. Elleringmann^{192b)}.

Auch W. Jacobi¹⁹³⁾ wies zur Bejahung der hier zu behandelnden Frage und betonte eindringlich die ver-
waltungspolitische Notwendigkeit der "überkraislichen" Landschaftsverbände.

189) Ob Prof. Dr. Friesenhahn der besonderen Lage der restlichen Rheinprovinz geracht geworden ist, muß z.B. bezweifelt werden.

190) Gutachten vom 1. Februar 1948, erstattet dem Provinzialverband Westfalen, S. 5, 18.

191) "Rechtsgutachten über die Fragen: 1.) Existiert der Provinzialverband Westfalen noch rechtlich? 2.) welches Organ ist berechtigt, den Provinzialverband zu vertreten?" vom 26. März 1949 (33 Seiten); neuerdings abgedruckt bei H. Maunin, Landschaftliche Selbstverwaltung 1957 S. 45 ff.

192) aaO S. 320

192a) In seinem Beitrag "Verwaltungsorganisation", Die Verwaltung, Heft 18, Darmstadt, 1951, S. 35.

192b) In seinem Beitrag "Selbstverwaltung", Die Verwaltung, Heft 19, S. 27 ff.

193) Die Vereinfachung der Verwaltung, 1948 S. 13 f.

Herrn Aschoff, Frucht - Preussischer Staatsminister und kurzfristig Präsident der Provincialregierung Westfalen,¹⁹⁴⁾ erklärte fast: "Zur Zeit bestehen im Lande Nordrhein-Westfalen noch die beiden Provincialverbände und erfüllen nach wie vor bedeutsame Aufgaben",¹⁹⁵⁾

In Deutschland-Jahrbuch 1949¹⁹⁶⁾ wurde - als ein Ausnahmefall gegenüber den übrigen Provincialverbänden - der "Provincialverband Westfalen" als fortbestehend bezeichnet.

Nach Zeitungsmeldungen sprach der Kölner Oberbürgermeister Schwering in der Eröffnungsrede anlässlich der Tagung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Düsseldorf am 27. Februar 1950 - in einer richtigen Unterscheidung - von der Forderung auf "W i s s e n s e r s t e l l u n g" des Provincialverbandes Rheinland und "S i c h e r u n g" des noch bestehenden Provincialverbandes Westfalen,¹⁹⁷⁾

Unter der Schlagzeile "westfälische Sorgen" wies der "Rheinische Merkur" in seiner Ausgabe vom 1. April 1950¹⁹⁸⁾ darauf hin, "das man sich in Westfalen mit einer Aufhebung oder Verwässerung der eigenen Provincialverwaltung nicht abfinden würde". Der Provincialverband wurde als bestehend vorausgesetzt und sein Kampf gegen die "zentralistischen Simplifikatoren" und Belassung der eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben wurde publizistisch unterstützt.

Das eindrucksvollste Dokument ist aber immer noch die im Januar 1948 herausgegebene Schrift der Verwaltung des Provincialverbandes Westfalen Materialien zur Neuordnung der Kreis-

194) Vgl. oben Seite 55.

195) westdeutsches Tageblatt: vom 25. Oktober 1947 Nr. 84.

196) Hrsg. von Wahner-Schnitz (Hessn, 1949) S. 54, 55.

197) Neue Zeitung (Münster): vom 26. Februar 1950.

198) Nr. 14 - z.B. S. 1.

Materialien zur Neuordnung der Kreis-
verwaltung".¹⁹⁹⁾ Es handelt sich um mehr als um ein bloß historisches Dokument. Die Dankschrift gab einen umfassenden Überblick über "Entstehung, Aufbau und Aufgaben des Provincialverbandes Westfalen" in der geschichtlichen Entwicklung²⁰⁰⁾ und ließ einen weiteren Abschnitt über die "Neuordnung der provincialen Selbstverwaltung" nach dem Zusammenbruch des Reiches"²⁰¹⁾ zur Wiedergabe der Texte einschlägiger Gesetze und Verordnungen schließen die "Materialien" an.²⁰²⁾ Es besteht kein Zweifel darüber, daß durch diese Publikation ein bedeutsamer Beitrag zur Klärung der Frage des rechtlichen Fortbestehens des Provincialverbandes Westfalen geleistet worden ist. Größer noch war die Bedeutung dieser Dankschrift im Hinblick auf den Nachweis der weiteren Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer lebendigen Selbstverwaltung auf der Ebene über den Kreiskommunalverbänden.

Schließlich ist noch auf die ebenfalls im Auftrage der Verwaltung des Provincialverbandes Westfalen im Jahre 1952 herausgegebene, von H. Haunig bearbeitete umfassende Darstellung "Landschaftliche Selbstverwaltung - Wiederaufbau in Westfalen 1945 - 1951" hinauszuweisen,^{202a)} In dieser Darstellung wurde dem Fortbestehen des Provincialverbandes Westfalen rechtlich vorbehaltlos bejaht und von Seiten der Verwaltungspraxis sindringlich belegt.

Die Verabschiedung der Landschaftsverbandsordnung am 6. Mai 1953 hat die in der Dankschrift von 1948 und in dem eben erwähnten Rechenschaftsbericht von 1952 vertretene These bestätigt.

199) Als Manuskript gedruckt.

200) Abschnitt A, S. 5 bis 27.

201) Abschnitt B, S. 29 bis 50.

202) Abschnitt C, S. 51 bis 79.

202a) Dortmund 1952 (Veröffentlichung der Landschaft H. 17 8). - Dieser Text ist in einigen dieser Untersuchung berücksichtigt worden. Vgl. oben S. 52 und S. 37 und 1948.

§ 9 Die Frage der Fortbestehen des Provinzialverbandes Rheinland

Während die Frage des Fortbestehens des Provinzialverbandes noch nicht in der Literatur - wie oben dargestellt - in umfassender Weise erörtert worden ist, fehlt es für die Rheinprovinz fast völlig an vergleichbaren Untersuchungen. Der Grund kann einmal darin gesehen werden, daß - anders als in Westfalen - von Seiten der Praxis, namentlich des Provinzialverbandes selbst, kein Anlaß bestand, diese Frage aufzugreifen. Zum anderen war die Ausgangslage im Jahr 1945 für die Rheinprovinz in tatsächlicher Hinsicht in einem wesentlichen Punkt von der Lage in Westfalen verschieden.

Es ist bereits oben²⁰³⁾ darauf hingewiesen worden, daß die Rheinprovinz bei der Zoneninteilung und der Länderbildung durch die Besatzungsmächte im Jahre 1945/46 den südlichsten Teil ihres Territoriums - das Gebiet des Regierungsbezirks Koblenz - an die französische Besatzungszone und an das Land Rheinland-Pfalz verloren hatte. Dieser Schnitt bedeutete für den Provinzialverband zugleich den Verlust wesentlicher Vermögensanteile, den Verlust von Anstalten, Liegenschaften, eines Teils des Straßennetzes u.a. Der Rumpfverband "Nordrheinprovinz" war dennoch - niemand hat in dieser Hinsicht Zweifel geäußert - lebensfähig und hätte seine Aufgaben weiterführen können. Die von der Militärregierung im Juni 1945 eingesetzte "Provinzialregierung"²⁰⁴⁾ hat in der Tat diese Aufgaben des Provinzialverbandes - beschränkt auf ihren Machtbereich - weitergeführt, wobei die Abteilungen der Provinzialverwaltung mit den neu gebildeten Ressorts der Provinzialregierung verschmolzen wurden.^{204a)}

203) Seite 52.

204) Vgl. hierzu die nach oben angeführten Seiten 51.

204a) Somit war in der Nordrheinprovinz kein Raum für die Bestellung eines Landesregierungspräsidenten durch die Besatzungsmächte wie in Westfalen.

Diese Entwicklung ist das Ergebnis der Selbstverwaltung mit der staatlichen Verwaltung unter einer endgültigen Entscheidung, die das provisorische Schicksal des Provinzialverbandes nicht vorzuziehen.²⁰⁵⁾ Es ist daher der Versuch einer nicht rechtlich vollzogenen Wiedereinsetzung, sondern nur in der praktischen Handhabung und mit dem Vorbehalt, daß jederzeit ein Akt der für diese organisatorische Maßnahmen zuständigen Stelle eine Revision dieses Zustandes vornehmen können.²⁰⁶⁾

Als im Jahre 1946 das Land Nordrhein-Westfalen gebildet wurde und dabei die Oberpräsidenten in Düsseldorf und Münster aufgelöst wurden, wobei die Zuständigkeiten dieser Oberpräsidenten auf die Landesregierung übergingen, verblieben - anders als in Westfalen - bei der faktischen Handhabung, daß die Ressorts der Landesregierung die Aufgaben der provinziellen Selbstverwaltung für das Gebiet der Nordrheinprovinz wahrnahmen. Daß diese Regelung nur als eine vorübergehende gedacht war, erhellt die Art und Weise, in welcher die bisherigen Aufgaben des Provinzialverbandes im Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt wurden.

205) Vgl. die oben S. 52 wiedergegebene Bemerkung von Wandersleb.

206) Die Vorgänge der Jahre 1945/1946 konnten vom Verfasser nicht aufgeklärt werden, obwohl ihm in großzügiger Weise das Material der Staatskanzlei, der verschiedenen Landesministerien und des Archivs des Landtages von Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt wurde. - Auch Rücksprechen mit dem damaligen Finanzreferenten der Provinzialregierung Nordrheinprovinz Dr. Kitz und in den Landesministerien NRW (Sozial- und Kultusministerien, Ministerium für Wirtschaft und Verkehr) führten zu keinen eindeutigen Ergebnissen. Dr. Kitz erklärte dem Verfasser, daß er als 1. Landesrat bis ca. Dezember 1946 die Geschäfte des Provinzialverbandes geführt habe, Rechtliche Anordnungen, die als eine Auflösung des Provinzialverbandes gewertet werden könnten, seien ihm nicht erinnerlich. Dr. Kitz war ferner auf folgende interessante Beispiele hinzu, soweit dem Provinzialverband in bestimmten einschlägigen Unterabteilungen (z.B. Ruhrbezirk) Sitz und Stimme im Aufsichtsrat eingeräumt worden war, verblieben bei dieser Regelung in der Alt-

Hierüber gibt beispielsweise die Regelung des Gesetzes über die Feststellung d. Haushaltepläne des Landes Nordrhein-Westfalen für das Rechnungsjahr 1950 vom 19. Juni 1950 Aufschluß, das der Landtag am 26. Mai 1950 verabschiedet hat.^{206a)} Aus diesem Gesetz ist ersichtlich, daß der Haushaltplan des Provinzialverbandes Westfalen als besonderer Teil B des Landshaushalts geführt wurde, getrennt in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt. Ein gesondert er Haushalt des Provinzialverbandes Nordrhein erscheint nicht. Jedoch wird in § 1 Abs. 2 des Haushaltgesetzes hervorgehoben, daß die im Teil A enthaltenen "Einnahmen und Ausgaben des Provinzialverbandes Nordrhein" - die also doch noch gesondert erfaßt und angegeben werden konnten - mit dem Buchstaben "P" gekennzeichnet worden sind. Diese Einnahmen und Ausgaben sind also bei den einzelnen Plänen sofort nachgewiesen, daß sie jederzeit herausgelöst werden können.

Es soll - wegen des sachlich bedeutsamen Umfangs - als Beispiel auf den Einzelplan VI, Sozialleistungen, hingewiesen werden.²⁰⁷⁾ Hier erscheinen im Landshaushalt die Provinzialheil- und Pflegeanstalten,²⁰⁸⁾ die Landesfrauenklinik der Rheinprovinz in Wuppertal-Eibfeld,^{209a)} die Ausgaben für das Heimenwesen,^{209b)} für das Provinzialkrankenhaus Langenberg,^{209c)} die Ausgaben der Sonderfürsorge für Landhilfsbedürftige, kriegsbedingte Anstaltsfürsorge und allgemeine Aufgaben des Landesfürsorgeverbandes des Nordrhein,^{209d)} jeweils mit dem Buchstaben "P"

daß diese Stille vom Vertreter des faktisch nicht vorhandenen Provinzialverbandes erhalten blieb.

206a) GVBl. 1950 S. 179 ff.

207) Ein weiteres Beispiel ist der Einzelplan XI, Verkehr - v. Im Kapitel 1110 dieses Planes wird der "Straßen- und Brückenbau Nordrheinprovinz" aufgeführt.

208) Kapitel 651, 652, 653 v. d. Rheinprovinz die Provinzialheil- u. Pflegeanstalten B. Berg-Saw, Bonn, Eifel, O. Rheinprovinz, G. Berg, Johannisst. und die Provinzial- u. Landeskrankenanstalten für Jugendpsychiatrie Bonn und die Provinzialkrankenanstalten

gekennzeichnet. In einem "Vermerk" des Mitgliedes des Provinzialverbandes Nordrhein bezeichneten die Aufwendungen für die "Heil- u. Pflegeanstalten" als "auf dem Gebiet der Provinzialverwaltung".

In dem "Allgemeinen Vorbericht" zum Haushalteplan heißt es nach einem Hinweis auf die erhaltenden Ausgaben des Landes für die Aufgaben der Provinzialverbände, daß diese zusätzlichen Aufwendungen "für den Provinzialverband Nordrhein, dessen Aufgaben zur Zeit noch von der Landesregierung wahrgenommen werden" - im Gegensatz zu den im Teil B des Haushaltepläne für den Provinzialverband Westfalen ausgewiesenen Summen - nicht ohne weiteres in Erscheinung treten.

Wenn wir uns diese Staatspraxis vergegenwärtigen, dann bleibt nur die Folgerung zu ziehen, daß die Frage nach dem rechtlichen Fortbestehen des Provinzialverbandes Nordrhein nicht anders beantwortet werden kann, wie für den Provinzialverband Westfalen. Die rechtliche Begründung, die für Westfalen vorstehend in § 8 der Unterabteilung gegeben worden ist, kann für den Provinzialverband Rheinland keine andere sein.

Es sei abschließend vermerkt, daß E. Frissenhain in seinem Rechtsgutachten vom 22. Februar 1947^{209d)} zu dem Ergebnis gekommen ist, daß beide Provinzialverbände - Nordrheinprovinz und Westfalen - Bestand behalten haben. Diese Auffassung wird auch von E. Forsthoff vertreten: "Die ehemaligen Provinzialbehörden der in das Land übernommenen Rheinprovinz und Westfalens bestehen als höhere Kommunalverbände

209a) Kapitel 652, hierunter u. a. Provinzialheilenheimische Fachschule, die Provinzialheilenheimische Blindenschule, die Provinzialheilenheimische Kinderklinik Nechtel.

209d) Vgl. oben Seite 73 Anm. 188.

fort.^{209e)} Auch für den Provinzialverband Nord-
rhein gilt die Verabschiedung
der Landschaftsverbandsordnung durch den Landtag
von Nordrhein-Westfalen am 6. Mai 1953 eine Bestä-
tigung der Auffassung bedeutet, daß der Provin-
zialverband auch in der Zeit von 1945 bis 1953 recht-
lich Bestand behalten hat.^{209f)} Lediglich in der
praktischen Handhabung ist die Verwaltung des
Provinzialverbandes Nordrhein - und das im Gegen-
satz zu Westfalen - vorübergehend in die Landes-
ebene verlagert worden.

209e) Nachweise oben Seite 74 Anm. 192a.
209f) Vgl. auch S. 33 der Landschaftsverbands-
ordnung: "Überleitung"

§ 10 Die Problematik der Frage des Fortbestehens
des Provinzialverbandes westfalens in der
Verwaltungspraxis.

An der Zuständigkeitsregelung für die Verwaltung,
wie sie zur Zeit des Zusammenbruchs des Reiches be-
stand, wurde durch die Besatzungsmacht in all-
gemeinen nichts geändert. Als die Militärregierung
sowohl für den Bereich der Nordrheinprovinz als
auch für Westfalen neue O b e r p r ä s i d e n -
t e n ernannte und in ihr Amt einführte, wurden
diese Oberpräsidenten als die "höchsten" Staats-
beamten bezeichnet und sie wurden - wie es sich
z.B. aus der Bekanntmachung der Provinzial-Militär-
regierung der Nordrheinprovinz vom 20. August
1945 ergibt²¹⁰⁾ - "für die richtige Verwaltung
a l l e r Regierungsgeschäfte in der Provinz und
für die ordentliche Erledigung a l l e r Pro-
vinzialangelegenheiten verantwortlich" gemacht.
Der Oberpräsident hatte in gewissem Umfang auch
ein materielles Gesetzgebungsrecht (Verordnungs-
befugnis) - jedoch waren seine Hohheitsbefugnisse
sichtlich aus der Autorität der Besatzungsmacht
abgeleitet.

Eine eigenständige deutsche Hohheitsgewalt bestand
damals auf keiner Stufe der staatlichen oder kommun-
alen Verwaltung.²¹¹⁾ Wenn im Herbst 1945 in
Westfalen neben dem Oberpräsidenten auch ein
L a n d e s h a u p t m a n n ernannt wurde, so
muß für die erste Phase der Entwicklung davon aus-
gegangen werden, daß der Landeshauptmann seine
Amtsgeschäfte, d.h. die Amtsgeschäfte des Provinzial-
verbandes Westfalen, zunächst weiterhin in einem
Unterstellungsverhältnis unter dem Oberpräsidenten
zu führen hatte, wobei beide lediglich als aus-
führende Organe der Besatzungsmacht tätig wurden

210) V.ordnungsblatt für die Nordrheinprovinz
1945 Nr. 2 S. 9.
211) Vgl. hierzu die Ausführungen oben Seite 43 ff.

konnten.²¹²⁾ Sondern die Verantwortlichkeit mußte jedoch für die Verwaltung der Provinzialverbände daraus unterliegen, daß die Militärregierung die vor der Reform von 1933 vorhandenen gewählten demokratischen Organe und Einrichtungen der Provinzialverwaltung, insbesondere der Provinzialparlament und den Provinzialausschuss, nicht wiederbelebt hat, sondern daß sie die Reorganisation der Kommunalverwaltung auf die Station der Gemeinden, Ämter und Kreise beschränkt hat.²¹³⁾

Der Landeshauptmann war also das einzige verbliebene Organ der Repräsentation und Vertretung des Provinzialverbandes. Dieser Zustand ist auch durch die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung nicht geändert worden. Es ergab sich aber nunmehr die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen und Aufgaben der staatlichen Verwaltung (Zentralinstanz) und der kommunalen Verwaltung und eine Klarstellung der Eigenständigkeit der Selbstverwaltung auch in der Provinzstufe. Da eine gesetzliche Regelung durch die Militärregierung oder durch die gesetzgebenden Körperschaften des Landes Nordrhein-Westfalen nicht vorgenommen wurde, mußte bei der Beurteilung der rechtlichen Lage von dem Zustand des Provinzialverfassung ausgegangen werden, wie sie bis 1945 bestanden hatte.

Sigge kam in seinem bereits oben erwähnten Gutachten²¹⁴⁾ zu dem Ergebnis, daß das Amt des Landeshauptmanns aus einem kommunalen in ein staatliches "umgewandelt" worden sei. Der Landeshauptmann

212) Diese Auffassung wird auch von A. Vogels, Verwaltungsreform S. 23 vertreten. Vgl. auch Geller-Kleinrahm, Verfassung des Landes NRW, Einleitung S. 16; ferner Haunig, S. 23: "Ihm (d.h. dem Oberpräsidenten) würde, indem die durch das Gesetz vom 15. Dezember 1933 getroffene autoritative Regelung beibehalten und fortgesetzt wurde, auch die Selbstverwaltung des Provinzialverbandes unterstellt."

213) Vgl. die Deutsche Verfassungsordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 2, Amtsbl. d. Reg. Nr. 7 S. 127.

sei nicht mehr der Träger der Provinzialverwaltung, sondern nur "als Präsident der Provinzialverwaltung" des früheren Provinzialparlamentes, des Landesparlamentes, des Oberpräsidenten, des Landeshauptmanns - jedenfalls von Reg. des Landes Nordrhein-Westfalen der Verordnung Nr. 46 der Militärregierung der Provinzialparlament unterstellt.²¹⁵⁾

Diese Auffassung stützt sich auf die Thesen, daß der Provinzialverband seit 1945 nicht mehr existiert ist. Mit der Ableitung dieser Thesen durch uns fallen auch die Folgefragen, die Sigge gezogen hat.

Der Provinzialverband Westfalen, vertreten durch den Landeshauptmann, hat sich wiederholt darum bemüht, den bestehenden Zwischenzustand zu überwinden und die Provinzialverfassung auszubauen.

Unter dem 6. November 1946 wurde an die Landesregierung der Antrag gestellt, die Zustimmung zur Bestellung eines verfassungsmäßigen Provinzialparlamentes zu geben. Dieser Antrag wurde vom Minister des Innern durch Erlaß vom 6. Dezember 1946 mit folgendem Wortlaut abschlägig beschieden:²¹⁶⁾

Für die Wahl und Bestellung eines Provinzialparlamentes ist eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden. Als eine solche können die Provinzialordnung für die Provinz Westfalen vom 1. August 1856 und das Wahlgesetz für die Provinzialparlamente vom 7. Oktober 1925 (GS S. 125) nicht ohne weiteres angesehen werden, da das Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse des Oberpräsidenten vom 15. Dezember 1933 (GS S. 147) nicht aufgehoben worden und insoweit die Provinzialordnung nach wie vor außer Kraft ist.

gez. H e n z e l.

Diese Begründung konnte nicht befriedigen. Es ist zutreffend, daß das obige Wahlgesetz vom 15. Dezember 1933 nicht ausdrücklich aufgehoben worden ist. Es kann aber doch diese die Auffassung

215) Gutachten 4. 16 42.

216) Vgl. Amtsbl. d. Reg. Nr. 2 S. 127.

vertreten werden, daß es sich hier um ein Gesetz mit typisch nationalsozialistischem Gehalt handelt. Die Einführung des "Fuhrerprinzips" die Konzentration aller Befugnisse und Zuständigkeiten in einer Hand unter gleichzeitiger Abbau aller demokratisch legitimierten Organe entsprechen gänzlich der nationalsozialistischen Ideologie. Eine solche Regelung bedurfte 1945 der ausdrücklichen Beseitigung nicht.²¹⁷⁾ Mit dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Staates, seiner Verfassung und seiner Verwaltungsorganisation entfielen derartige Regelungen von selbst. Außerdem gab es nun keinen Oberpräsidenten mehr.

Es blieb aber zu beachten, daß die §§ 9 bis 61 der Provinzialordnung weiter 1933 noch in der Zeit nach 1945 formell aufgehoben worden sind. Sie sind nach der herrschenden Auffassung weiterhin in Geltung geblieben, soweit sie nicht durch die Gesetze vom 17. Juli 1933 (GS S. 257), vom 15. Dezember 1933 (GS S. 477) und vom 9. November 1938 (GS S. 10) außer Anwendung gesetzt worden sind. Diese Auffassung ist heute in § 32 der Landschaftsverbandsordnung vom 12. Mai 1953 bestätigt worden. Die Gesetzgebung des "Dritten Reiches" hatte lediglich die damals bestehenden Provinziallandtage und Provinzialausschüsse aufgelöst und ihre Neubildung untersagt.

Die Frage, wie nunmehr - nach 1945 - das Vakuum auszufüllen war, das durch den Fortfall des Provinziallandtages und des Provinzialausschusses entstanden war, und wie eine leistungsfähige und in der rechtlichen Form zulässige Vertretung des Provinzialverbandes zu rechtfertigen war, ist vom

217) Das Gesetz Nr. 1 der brit. All. Reg. Deutschland, Kontrollgebiet des Obersten Befehlshabers "Aufhebung nationalsozialistischer Gesetze" und das entsprechende Gesetz Nr. 1 des Kontrollrats haben eigentlich nur deklaratorische Bedeutung, da die dort aufgeführten Gesetze schon durch den revolutionären Umbruch 1945 hinfällig geworden sind.

Wolff und Halffritz - wenn auch in der Begründung unterschiedlich - beantwortet worden.²¹⁸⁾ Wolff²¹⁹⁾ kam im Rahmen seiner Interpretation der Verordnung Nr. 46 und der Verordnung der Landesregierung vom 20. Oktober 1946 zu dem Ergebnis, daß das Amt des Oberpräsidenten der Provinz Westfalen als Behörde des früheren Staates Preußen erloschen sei. Da das Amt des Oberpräsidenten nicht mehr bestand und da die Zuständigkeiten des Oberpräsidenten aus dem Gesetz vom 15. Dezember 1933 auf kein anderes Staatsorgan übergegangen waren, standen nach Wolff dem als einzigen funktionierendes Organ übrig gebliebenen Landeshauptmann die in § 90 ProvO genannte Führung der laufenden Geschäfte, die Dienstaufsicht über staatliche Provinzialbeamte und die Vertretung des Provinzialverbandes wieder unmittelbar, nicht also nur vertretungsweise zu: "Denn es gibt niemanden mehr, den er zu vertreten hätte."²²⁰⁾

In einer Zusammenfassung seiner Gedankengänge heißt es bei Wolff.²²¹⁾

"Das Gesetz vom 15. Dezember 1933 hatte die Wahrnehmung der auf den Provinzialausschuß bzw. der auf den Landeshauptmann subjektiv bezogenen Zuständigkeiten dem Oberpräsidenten übertragen und kraft gesetzlicher Delegation dem Landeshauptmann (z.T. rückw., z.T. Neu) überlassen. Infolge Fortfalls des Oberpräsidenten ist nun sowohl die Übertragung von Zuständigkeiten auf ihn als auch die Delegation von ihm hinfällig geworden. Die dem Provinzialausschuß bzw. dem Landeshauptmann von der Provinzialordnung und neueren Gesetzen zugeschriebenen Zuständigkeiten sind aber - mit dem Provinzialverband selbst - bestehen geblieben, und da Zuständigkeiten als Berechtigungen und Verpflichtungen zu gewissen Willensbildungen und Handlungen stets subjektiv bezogen sind, nach wie vor auf ihre Subjekte, den "Provinzialausschuß" und den Landeshauptmann" bezogen, wie also die Rechtsätze noch bestehen, durch welche dem Provinzialausschuß

218) Siehe die auf S. 74 erwähnten Gutachten.

219) Gutachten Seite 7 ff.

220) Gutachten S. 9.

bzw. dem "Landeshauptmann" gewisse Zuständigkeiten subjektiv zugeordnet sind, so bestehen auch noch die idealen Subjekte dieser Rechtsakte, d.h. die Organe im Rechtssinne, auch wenn, wie im Falle des Provinzialausschusses das Organ mangels Substrat nicht funktionsfähig ist. Daraus folgt, daß es, obwohl das Gesetz vom 15. Dezember 1933 nicht aufgehoben wurde, einer gesetzlichen Rückübertragung von Zuständigkeiten nicht bedarf. Der Landeshauptmann hat also wieder die Rechtstellung inne, die ihm vor dem Gesetz vom 15. Dezember 1933 zukam. Zur Neubildung eines Provinzialausschusses bedarf es allerdings wegen Art. II Ziffer 3 Satz 2 ("Eine Neubildung findet nicht statt") des Gesetzes vom 15. Dezember 1933 einer gesetzlichen oder gesetzsgleichen Ermächtigung."

Halfritz ging bei seiner Beurteilung der Vertretungsfrage nach dem gegenwärtigen Rechtszustand²²²⁾ von der Erwägung aus, daß das Oberpräsidentengesetz vom 15. Dezember 1933 zwar nicht "aufgehoben" worden ist, daß es aber "i n k a l t l i e h o b e t" geworden sei.²²³⁾ Er versteht hierunter den Zustand, "daß eine formell nicht aufgehobene Rechtsform nicht mehr angewandt werden kann, weil die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, unter denen sie entstanden sind, und die sie Voraussetzung für ihre Anwendung bilden, nicht mehr vorhanden sind." So kam auch Halfritz zu der Auffassung, daß der Landeshauptmann seit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 46 nicht kraft Delegation durch den Oberpräsidenten (den es nicht mehr gab), also auf Grund des Art. II Ziffer 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1933, tätig war, sondern auf Grund der Provinzialordnung von 1886. Er bejahte damit also die Folgerung, daß die vor dem Erlaß der Gesetze vom 17. Juli 1933 und 15. Dezember 1933 bestehenden Regelungen nicht zur Geltung gelangt waren.²²⁴⁾

222) Gutachten S. 13 f.

223) Gutachten S. 16; Vgl. auch Halfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 71, 72.

224) Zur weiteren Begründung vgl. Gutachten S. 18 ff.

war demnach der Landeshauptmann darauf, die "l a u f e n d e n G e s c h ä f t e" des Provinzialverbandes zu führen, so durfte dabei allerdings nicht übersehen werden, daß diesem Begriff eine gewisse Problematik eigen ist.²²⁵⁾ Ferner blieb die Frage zu klären, ob entgegen den Bestimmungen der Provinzialverfassung - der Landeshauptmann auch dann zur Vertretung des Provinzialverbandes legitimiert war, wenn es sich nicht um laufende Geschäfte der Provinzialverwaltung handelt.

In der Tat ist diese Frage im Hinblick auf die Anstellung von leitenden Beamten der Provinzialverwaltung praktisch geworden. Nach § 60 ProvO lag die Anstellung dieser Beamten dem P r o v i n z i a l a u s s c h u ß ob.²²⁶⁾

225) Vgl. hierzu oben Seite 76 Anm. 61.

226) § 60 ProvO lautet:

"Der Provinzialausschuß hat die Provinzialbeamten zu ernennen, soweit die Ernennung derselben nicht dem Provinziallandtage vorbehalten ist (§ 41) ..."

Hierzu bestimmt die "Geschäftsordnung für den Provinzialausschuß der Provinz Westfalen" vom 2.7.1887 (Mustermann S. 69) in § 13:

"Die Bestellungen sämtlicher Provinzialbeamten, gleichwohl ob dieselben von dem Provinziallandtage selbst gewählt oder von dem Provinzialausschuß ernannt sind, werden, soweit nicht besondere Bestimmungen entgegenstehen, von dem Vorsitzenden des Provinzialausschusses und von dem Schriftführer vollzogen."

Die durch das preuß. Gesetz über die Erweiterung der Befugnisse der Oberpräsidenten vom 15. Dezember 1933 getroffene Neuordnung legte alle Zuständigkeiten in die Hand der Oberpräsidenten. Der Oberpräsident war nunmehr - vorbehaltlich allerdings der Bestätigung durch den Minister des Innern gemäß dem Gesetz vom 25. Juni 1933 (GS S. 217) - zuständig zur Anstellung sowohl des Landeshauptmanns und der Landeshüte als auch aller übrigen Provinzialbeamten. Er war in diesem Angelegenheiten des Provinzialverbandes unter der Bezeichnung "Der Oberpräsident (Verwaltung des Provinzialverbandes)" tätig. Vgl. hierzu die Anweisung des MdI vom 27. Dezember 1933 zu Art. II Ziff. 3, bei Froelich S. 26 hinsichtlich der Vertretung

zu 226)

Eriedigung laufender Geschäfte des Provinzialverbandes" durch d. d. Landeshauptmann - wozu auch die Anstellung gewisser Beamtungskategorien gehört - gilt Art. 11 Abs. 2 des Oberpräsidentengesetzes vom 15. Dezember 1933. Vgl. hierzu auch die 2. Anw. des K. I vom 25. Januar 1934, bei Fischer S. 29 f.

Im Hinblick auf die Fraktion von Beamten bestand allerdings noch eine weitere Divergenz zwischen der Landesregierung und dem Provinzialverband. Es ist mir der Erlaß des MdL NRW - Abt. II - vom 16. Oktober 1946 bekannt geworden, der an sämtliche Behörden innerhalb des Landes NRW ergangen ist. Er heißt dort:

"Unter Aufhebung des bisherigen Erlasses der Oberpräsidenten in Düsseldorf und Münster über die Einstellung ... von Beamten ist künftig in dieser Hinsicht wie folgt zu verfahren:
Alle Einstellungen ... von Beamten der Bes. Gr. A 2 + 2 (Regierungsrat) aufwärts und entsprechend von Angestellten ab Bes. Gr. TO.A 1.1 erfolgen für sämtliche Ministerien und die diesen Ministerien unterstehenden Außenstellen durch die Landesregierung im Wege eines Kabinettsbeschlusses. Es sind daher alle Vorschläge dieser Art durch den zuständigen Fachminister der Landeskanzlei des Ministerpräsidenten einzusenden"

In einem internen Meinungsstreit zwischen dem MdL und der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen hat der MdL die Auffassung vertreten, daß dieser Erlaß auch für die Provinzialverwaltung Westfalen verbindlich sei und daß die Ernennung von leitenden Beamten und Angestellten der Provinzialverwaltung ohne Beschlußfassung durch das Kabinett der Landesregierung rechtswirksam sei (so Erl. MdL Abt. IIIA - 1/2815/48 vom 16. Februar 1948; ähnlich die weiteren Erlasse - Abt. IIIA - 1/1325/48 - vom 26. Mai, 30. Juni und 4. August 1948).

Diese Auffassung des MdL ist m. E. rechtlich nicht haltbar. Die Erlasse sind rechtswirksam. Die besond. Auffassung des MdL entspringt seiner - von uns abgesehen - Grundauffassung, daß der Provinzialverband Westfalen rechtlich nicht mehr existent sei und daß die noch bestehende Selbstverwaltung im Stadium der Abwicklung eine der Landesregierung unmittelbar unterstellte Landesbehörde sei. Die Provinzialverwaltung Westfalen ist aber nach richtiger Ansicht nicht eine solche "Landesministerien untergeordnete Außenstelle" (1) i. S. des Erl. vom 16. Oktober 1946, sondern sie repräsentiert eine selbständige Korporation. Die Körperschaft hat von sich aus das Recht,

wer war nach 1945 befugt, an Stelle des nicht mehr vorhandenen bzw. des noch nicht wieder bestellten Provinzialausschusses zu handeln?

Wolff schlug vor, die gesetzlich vorgesehene Beschlußfassung des Provinzialausschusses "durch Mittel der Kommunalverwaltung" zu ersetzen,²²⁷⁾ wobei Wolff in dieser Institution der Kommunalverwaltung gewisse Aufgaben sieht.²²⁸⁾ Aufsichtsbefugnisse über den Provinzialverband ist der Minister des Innern. Dieser wäre berechtigt und angesichts der Funktionsunfähigkeit rechtlich notwendiger Organe des Provinzialverbandes verpflichtet, einen Beauftragten zu bestellen, der anstelle des oder der ungesetzlichen Organe die rechtlich notwendigen Beschlüsse zu fassen hat.²²⁹⁾

Dieser Begründung stand in der damaligen Situation immerhin ein politisches Bedenken entgegen: Der Innenminister, der als Träger der höchsten Aufsichtsbefugnisse die Pflicht zum Einschreiten, zur Abhilfe haben soll, hatte von vornherein zu verstehen gegeben, daß er an der rechtlichen Existenz des Provinzialverbandes Westfalen grundsätzlich zweifelte.²³⁰⁾ Der Appell an einen Innenminister, der die Rechtsansicht vertritt, daß er gar nicht handeln darf, ist m. E. problematisch.

zu 226) Bedenke in Dienst zu nehmen. Der MdL kann dieses Recht nicht im Wege des Erlasses beschneiden oder beseitigen. Er ist allenfalls auf seine gesetzlich eng umgrenzten Aufsichtsbefugnisse (Staatsaufsicht, nicht Dienstaufsicht!) beschränkt.

227) Gutachten S. 12 f. - Die Begründung kann hier nicht in ihrem ganzen Umfang wiedergegeben werden.

228) Hinweis auf § 112 DGB 1946.

229) Gutachten S. 13. - Vgl. oben S. 53b Anm. 69.

230) Es ist insbesondere auf den Erlaß vom 6. Dezember 1946 zu verweisen - oben S. 82 -, der in seiner lakonischen Kürze und in seiner doch recht schwachen Begründung die deutliche Sprache spricht.

Helfrits ist ebenfalls schon bei praktischer Erwägung - in der Besetzung des Sitzes des Provinziallandtages und des Provinzialausschusses... das Gebot d. r. Stunde.²³¹⁾ Zu lang, das nicht gesehen ist, muß von einer "L u c k e" gesprochen werden, da eine Rechtsnorm fehlt, "wie zu verfahren ist, wenn ein in d. r. Verfassung einer Verbandsperson vorgeschriebenes mehrgliedriges (Kollegial-) Organ fehlt, weil seine Stellen nicht besetzt sind."²³²⁾

"Lücken im Gesetz dürfen aber niemals zu einem Stillstand der Verwaltung führen. Es ist ein Grundsatz, der keines Beweises bedarf, daß der Verwaltungsbeamte trotz einer Lücke des Gesetzes nicht nur handeln darf, sondern handeln muß, wenn das öffentliche Interesse es erfordert. Da nun unsere gesamte Verwaltung auf dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit beruht, muß auch der Verwaltungsbeamte ebenso wie der Richter, sich selbst die Norm für seine Entscheidung schaffen.^{232a)} Handelt es sich nun um das Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung, so ist voran zu stellen der in ihr enthaltene Grundsatz, daß das Körperschaftliche Wollen und Handeln durch die nach den Vorschriften der Gesetze bestehenden eigenen Organe der Körperschaft geschieht, während dem Staate nur ein gesetzlich beschränktes Aufsichtsrecht zusteht."²³³⁾

Daß der Landeshauptmann unter gewissen Umständen an Stelle des Provinzialausschusses zu handeln befugt ist, ist eine altbewährte Regelung der Provinzialverfassung. Es fehlt auch nicht an einer normativen Regelung, an die angeknüpft werden kann. Die "Geschäftsinstruktion für

231) Gutachten S. 19; in: Landeshauptmann Selbstverwaltung S. 55.

232) Ebendort. Helfrits verweist auf das bekannte Beispiel der Fortführung der Verwaltung auch in dem Falle, daß der Staatshaushaltsplan nicht rechtzeitig zu Beginn des neuen Rechnungsjahres zustande gekommen ist.

233) Ebendort, S. 20/21, bzw. aaO S. 56.

232a) Hierzu sei eine kritische Bemerkung gestattet: Im gewaltenteilenden Rechtsstaat kann das "Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung" doch nur bedeuten, daß die Executive an die von der Legislative gesetzte Norm gebunden ist. Das Prinzip der Gewaltenteilung soll doch nicht preisgegeben werden.

den Landesdirektor der Provinz Westfalen und die ihm zugeordneten oberen Beamten" vom 16. März 1889²³⁴⁾ bestimmt in § 4 II:

"Kann wegen der Dringlichkeit einer vorliegenden Angelegenheit die nächste ordentliche Sitzung des Provinzialausschusses nicht abgewartet werden, beziehungsweise die Berufung desselben zu einer besonderen Sitzung nicht rechtzeitig erfolgen und auch auf schriftlichem Wege von den einzelnen Mitgliedern des Provinzialausschusses eine Entscheidung des letzteren nicht rechtzeitig beschafft werden, so hat der Landesdirektor eine vorläufige Erledigung nach pflichtgemäßem Ermessen insoweit zu bewirken, als ohne dieselbe eine Schädigung des Interesses der Provinzialverwaltung oder Dritter nicht zu vermeiden sein würde. - In derartigen Fällen ist der Landesdirektor verpflichtet, dem Provinzialausschuß in dessen nächster Sitzung über die Sachlage Vortrag zu halten."

Diese Bestimmung wurde von Wolff und Helfrits in den Mittelpunkt ihrer praktischen Vorschläge gestellt.²³⁵⁾ Diese rechtliche Beurteilung deckt sich auch mit der grundsätzlichen Auffassung der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen in den Jahren 1946 bis 1955.

Die Möglichkeit der Anknüpfung an § 4 Abs. II der Geschäftsinstruktion vom 16. März 1889 ließ es überflüssig erscheinen, den "Notweg" eines allgemeinen Notstandesrechtes zu beschreiben. An sich kann es auch dem Staat oder seiner Verwaltung nicht verwehrt sein, sich auf den Gedanken des Notstandes zu berufen. Allerdings sind für diesen Ausnahmefall enge Grenzen zu beachten. Es besteht auch ein Unterschied, ob von einem Staatensnotstand die Rede ist, der besondere Maßnahmen in Gemäßheit einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung (z. B. Art. 48 Abs. II WRV von 1919) oder unter Berufung auf Übergabestellige Maßstäbe auslöst, oder ob es sich um einen Not-

234) Westermann, S. 95 f.

235) Gutachten Wolff, S. 13; Gutachten Helfrits, S. 23; ferner aaO S. 57.

stans in der Verwaltung handelt, das zu beheben, in erster Linie Sache der verfassungsmäßigen gesetzgebenden Organe ist.²³⁶⁾

Es war also nach dem Zusammenbruch des Reiches und nach der Neuorganisation der Länder möglich und rechtlich zulässig, die Verwaltung des Provinzialverbandes westfalen im Rahmen der alten Provinzialverfassung weiterzuführen, obwohl die Organe Provinziallandtag und Provinzialausschuß "ausgefallen" waren. Der zu Tage tretende Verwaltungszustand rechtfertigt eine Auslegung der soeben erwähnten Geschäftsinstruktion vom 16. März 1889 dahingehend, daß für den ganzen Komplex, der ursprünglich dem Provinzialausschuß obliegenden Aufgaben und Befugnisse der maßgebliche Gesichtspunkt der "Dringlichkeit" einer Regelung anzuerkennen ist, so daß der Landeshauptmann für die Dauer der in der Provinz westfalen bestehenden besonderen Lage allgemein an die Stelle des Provinzialausschusses getreten ist.

Da die Bewilligungen des Landeshauptmanns um Bestelung eines Provinzialausschusses durch den Land-

236) Diese Frage braucht im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht vertieft zu werden. Die wichtigste Literatur ist bei Halfrath, Gutachten S. 20 f. bzw. Landschaftliche Selbstverwaltung S. 56 Anm. 26, 27 erwähnt. - Der klassische Fall dürfte der "Budget-Streit 1862 - 1866" im preussischen Abgeordnetenhaus gewesen sein, ein Verfassungskonflikt, der von Bismarck 1866 durch die "Bitte um Indemnität" gelöst worden ist. Bismarck sprach damals von der "Lücke" in der Verfassung und von ihrer Ausfüllung durch denjenigen, der die Macht dazu habe; denn das Staatsleben könne auch nicht nur einen Augenblick stille stehen. Vgl. auch Bismarck, Gedanken und Erinnerungen (Volksausgabe) Bd. I S. 326 f. ("Konflikte-Ministerium") und Bd. II S. 73 ff., S. 89 ff.

tag geschlichtet waren,²³⁷⁾ hat er in Übereinstimmung mit Vertretern der Stadt- und Landkreise eine Interimslösung auf einer anderen Basis geschaffen. Er griff die Institution des langjährigen "Finanzausschusses der Stadt- und Landkreise" wieder auf und berief einen "verpflichtigen Ausschuß der Provinzialverwaltung", der seine erste Sitzung am 4. Juli 1947 abhielt.²³⁸⁾ Eine Vertreterversammlung aller westfälischen Stadt- und Landkreise, die am 2. März 1948 auf der Hohenteyburg zusammentrat, sanktionierte diesen Ausschuß durch folgenden einstimmigen Beschluß:²³⁹⁾

"Auch schon bis zu einer gesetzlichen Neuordnung der Übergewindlichen Selbstverwaltung aus der Provinzialverwaltung ein Ausschuß beratend und mitwirkend zur Seite stehen. Es wird für notwendig erachtet, daß neben Männern der Politik auch Verwaltungsbeamte der Stadt- und Landkreise ihm angehören. Dem heute gebildeten Ausschuß wird allseitig²⁴⁰⁾ Vollmacht erteilt."

Mangels einer gesetzlichen Grundlage konnte dieser im Wege der Selbsthilfe gebildete Ausschuß nicht an die Stelle des Provinzialausschusses treten. Die Anregung, diesen Ausschuß durch einen Akt der Kommunalaufsicht die Rechte und Pflichten eines Provinzialausschusses zu übertragen, hat der Innenminister nicht entsprechen können. Er hat aber mit Erlaß vom 26. Mai 1948 den Ausschuß immerhin als "Beratenden Ausschuß des Provinzialverbandes" anerkannt.²⁴¹⁾ Der Ausschuß hat sich unter dem

237) Vgl. oben Seite 82 und den dort erwähnten Erlaß des Innenministers vom 6. Dezember 1946.

238) Vgl. hierzu Naunin, Landschaftliche Selbstverwaltung 1952, S. 25.

239) Naunin, aaO.

240) Hervorhebung vom Verfasser.

241) Naunin, aaO.

15. Mai 1949 eine Zweifachtaordnung gegeben. Ihn gehörten nur Landräte und Oberbürgermeister sowie Hauptamtsleiter für Stadt- und Landkreise an. Der Ausschuss bildete für bestimmte Sachgebiete Unterausschüsse.²⁴²⁾ Obwohl der Ausschuss nur Beraterfunktion hatte, der Landeshauptmann dem Ausschuss gegenüber die Erklärung abgegeben, daß er, unbeschadet der Verantwortung, die er zu tragen habe, die durch Beschluß festgestellten Ratschläge des Ausschusses ausführen werde.²⁴³⁾

Dieser Wille zur Zusammenarbeit bewährte sich in der Verwaltungspraxis des Provinzialverbandes Westfalen bis zum Jahre 1955 und hat wesentlich dazu beigetragen, die Provinzialverwaltung zu stärken. Der "Beratend. Ausschuss" wurde auch bei der Aufstellung des Haushaltsplanes des Provinzialverbandes beteiligt.²⁴⁴⁾ Der Etat konnte, da der Provinziallandtag nicht neu gebildet wurde, nicht - wie gesetzlich vorgesehen - in einem Organ des Provinzialverbandes verabschiedet werden.²⁴⁵⁾ Er erschien daher als Teil B des Landhaushalts und wurde vom Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß der Landesverfassung durch förmliches Gesetz verabschiedet. Der Landtag handelte hier offensichtlich an Stelle des nicht vorhandenen Provinziallandtages!

242) Derartige Unterausschüsse bestanden für Personalfragen, Finanzen und Wirtschaft, Wohlfahrtspflege, Kulturpflege, Straßenbau und Verkehr.

243) Naumin, aaO.

244) Die Vertreterversammlung auf der Hohensyburg hatte am 2. März 1948 hierzu gefordert: "Der Haushaltsplan des Provinzialverbandes Westfalen, z.Z. Teil B des Landeshaushalts, muß, bevor er der Landesregierung zur Verabschiedung durch den Landtag vorgelegt wird, mit diesem Ausschuss beraten werden, damit den Stadt- und Landkreisen als maßgeblichen finanziellen Trägern des Provinzialhaushalts ein hinreichender Einfluß auf dessen Gestaltung gegeben ist."

3. Teil.

Die Reform der Selbstverwaltung in der Provinzstufe.

§ 11 Der erste Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung im Oktober 1947.

I. Das Reformproblem im allgemeinen.

Im Hinblick auf die in Westfalen seit 1945/46 bestehende besondere Lage war es verständlich, wenn die Frage einer Reform der Selbstverwaltung in der Provinzstufe alsbald eine umfangreiche Diskussion und zahlreiche konkrete Vorschläge auslöste. Da es sich hier um eine Teilfrage des weit umfassenderen Problems einer allgemeinen Verwaltungsreform handelt,²⁴⁶⁾ sind auch außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen Vorschläge erörtert worden, auf die - soweit es erforderlich erscheint - im folgenden kurz hingewiesen werden soll.

In einer im Jahre 1948 erschienenen Studie "Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen" hat Alois Vogels hervorgehoben, daß bei der Neuordnung der Angelegenheiten der Provinzialverbände verschiedene Möglichkeiten gegeben sind. Er hebt - ohne Absicht der Vollständigkeit - folgende z.T. auch von anderer Seite vorgeschlagene Lösungen als denkbar hervor:²⁴⁷⁾

1. Wiederherstellung der früheren Provinzialverfassung mit Provinziallandtag, Provinzialausschuss und Landeshauptmann.

246) Vgl. hierzu den Hinweis oben S. 4 ff.

247) AsO S. 24, 25. Ähnlich die Zusammenstellung in der "Dankschrift zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung", hrsg. von der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen, Materialien, S. 29 ff.; ferner die Ausführungen in der Begründung des Entwurfs einer "Nordrheinisch-westfälischen Landschaftsverbandsordnung" im Oktober 1947 zu § 1.

- 2.) Übergang der gesamten Zuständigkeit des Provinzialverbandes auf die Landesregierung, - Praktisch bestand dieser Zustand in den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein in dem Landesteil der früheren Rheinprovinz.

Als "Zwischenlösung" zwischen den Extremen der reinen Provinzialverbandsverwaltung und der reinen staatlichen Verwaltung erwähnte Vogels:

- 3.) Gründung von "Landschaftsverbänden" als Zusammenfassung von Stadt- und Landkreisen; Statt eines Provinzialparlamentes sollen Fachausschüsse mit selbständiger Entscheidungsbefugnis, ein Hauptausschuß für gewisse grundsätzliche Entscheidungen und für die laufende Verwaltung ein Hauptverwaltungsgesamt (Landschaftsdirektor) bestellt werden. ²⁴⁸⁾

- 4.) Verteilung der Zuständigkeiten des Provinzialverbandes zwischen Landesregierung, Regierungspräsidenten und Kreisen, hierbei gegebenenfalls "Kommunalisierung des Regierungspräsidenten".

- 5.) Verteilung der Aufgaben zwischen Landesregierung und einem Landesverband, dem insbesondere die Fürsorgeaufgaben überlassen bleiben. ²⁴⁹⁾

In Nordrhein-Westfalen hat die Debatte um die vorstehend angeschnittenen Probleme - was verständlich ist - besondere Impulse von Seiten der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen erhalten. Ausgangspunkt war der bereits erwähnte Antrag des Provinzialverbandes vom 6. November 1946 auf Bestellung eines Provinzialausschusses, der vom

248) Für die Bildung von "Landschaftsverbänden" ist insbesondere W. Jacobi in seiner Schrift "Die Vereinfachung der Verwaltung", Köln und Opladen 1948, S. 18 ff. eingetreten. Weiterdings H. Swart, Verwaltungsaufbau in Württemberg-Baden, 1950, S. 8 ff.

249) So auch ein Sondervorschlag der Denkschrift der Hessischen Kabinettskommission zur Ver-

Minister des Innern unter d. d. 8. Dezember 1946 abschlägig beschieden worden war. ²⁵⁰⁾ Von grundsätzlicher Bedeutung ist die ebenfalls von der Verwaltung des Provinzialverbandes herausgegebene "Denkschrift zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung", die in sieben Abschnitten die Problematik der Neuordnung erschöpfend darstellt. ²⁵¹⁾ Schließlich wurde im Januar 1948 die bis dahin angefallenen "Materialien zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung" in einer umfangreichen Schrift der Öffentlichkeit übergeben. ²⁵²⁾

II. Der erste Entwurf einer Nordrheinisch-Westfälischen Landschaftsverbandsordnung.

1. Gliederung des Entwurfs und Präambel.

Bereits im Oktober 1946 hatten sich die in Münster geleisteten Vorarbeiten zu einem ersten "Entwurf einer Nordrheinisch-Westfälischen Landschaftsverbandsordnung" ²⁵³⁾ verdichtet. Der Entwurf umfaßte insgesamt 40 Paragraphen. Er gliederte sich in sechs Abschnitte:

250) Materialien S. 38, 39. - Vgl. oben S. 82.

251) Abgedruckt Materialien S. 29 ff. - Die sieben Abschnitte tragen folgende Überschriften:
I. Die Vorschläge zur Neuordnung der provinziellen Selbstverwaltung.
II. Forderungen an die neuen Verwaltungsorganisationen.
III. Zur Übertragung der provinziellen Aufgaben auf die Landesverwaltung.
IV. Probleme der Kabinettsbildung.
V. Zur Bildung von mehreren Fachverbänden.
VI. Bildung landschaftlicher kommunaler Zweckverbände.
VII. Schlußbemerkung.

252) Als Manuskript gedruckt, Münster 1948; vgl. die Hinweise oben S. 40, Anm. 111.

253) Die Entwürfe der Provinzialverwaltung Westfalen werden s.T. Landschafts-, z.T. Provinzialverbandsordnung genannt, während die Regierungsentwürfe aus Erwägungen, die in der Begründung Teil A der LT Drucksache Nr. 214 dargelegt werden, als Landesverbands- oder Landschaftsverbandsordnung bezeichnet werden. Siehe unten S. 132.

1. Abschnitt: Allgemeine (§ 1 bis § 4)
2. Abschnitt: Aufgaben der Landschaftsverbände (§ 5, § 6)
3. Abschnitt: Verwaltung der Landschaftsverbände (§ 7 bis § 25)
4. Abschnitt: Wirtschaft der Landschaftsverbände (§ 26 bis § 28)
5. Abschnitt: Staatsaufsicht (§ 29 bis § 37)
6. Abschnitt: Schlussvorschriften (§ 38, § 40).

Der Entwurf wurde mit einer eingehenden Begründung vorgelegt. Er wurde durch einen Vorepruch (Präambel) eingeleitet, der folgenden Wortlaut hatte:

Nach der Auflösung des preussischen Staates ist das Volk von Nordrhein und von Westfalen, durch die geschichtliche und wirtschaftliche Entwicklung, schon seit langer Zeit eng miteinander verbunden, zum Land Nordrhein-Westfalen zusammengeschlossen worden. In dem Bestreben, sich die fruchtige Mitarbeit aller Glieder zu sichern und dadurch das Zusammenwachsen des jungen Staatsgebildes zu erleichtern, ist das neue Land gewillt, den landschaftlichen Bedürfnissen Pflege und Förderung angedeihen zu lassen. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat daher zur Erhaltung und Pflege der landschaftlichen Eigenart, zur Förderung der heimatischen und landschaftsgebundenen Aufgaben sowie zur Erfüllung der überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben das folgende Gesetz beschlossen.

2. Allgemeine Charakterisierung.

Der Entwurf zielt darauf ab, zwei Landschaftsverbände zu schaffen: Die Land- und Stadtkreise der bisherigen Rheinprovinz (britisches Besatzungsgebiet) sollten den Landschaftsverband Nordrhein bilden, die Land- und Stadtkreise der bisherigen Provinz Westfalen und des bisherigen Landes Lippe den Landschaftsverband Westfalen (§ 1 des Entwurfs).

254) Da dieser erste Entwurf im Gegensatz zu allen späteren Entwürfen nach Vorepruch enthält, der eine Art Rechtfertigung darstellt, ist der Hinweis auf den Wortlaut zweckmäßig.

Da die beiden Landschaftsverbände ihrer rechtlichen Natur nach als gewesentliche Zweckverbände gebildet werden sollten, sollten unmittelbare Rechtsverhältnisse nur zu den Mitgliedern, den Land- und Stadtkreisen bestehen. Der Gewaltspruch kommt keine Verbandsgeschäftigen, sondern nur "Angehörige der Land- und Stadtkreise" (vgl. § 4).

3. Die Aufgaben der Landschaftsverbände.

Der Aufgabenbereich der Landschaftsverbände und damit die Abgrenzung dieses Aufgabenbereiches gegenüber dem Aufgaben der Mitgliedskreise einerseits und dem staatlichen Aufgabenbereich andererseits wurde in § 5 des Entwurfs wie folgt umschrieben:

- (1) Die Landschaftsverbände sind in ihrem Gebiet zuständig für diejenigen kommunalen Aufgaben der Wohlfahrt- und Gesundheitspflege, der Jugendpflege, der landschaftlichen Kulturpflege, des Verkehrswesens, des Siedlungswesens, der Kommunalwirtschaft einschl. des öffentlichen Bank- und Versicherungswesens,

die ihren Wurzeln nach in der örtlichen Ebene wurzeln, aus organisatorischen oder finanziellen Gründen jedoch für alle Land- und Stadtkreise oder einen Teil von ihnen gemeinsam durchgeführt werden müssen, oder die ihre Wurzeln in der Landschaft haben und den besonderen Bedürfnissen der Landschaft einschl. des Ländereingleichs dienen. Sie sind jedoch nicht für solche Aufgaben zuständig, die durch Gesetz ausdrücklich einem anderen Träger zugewiesen worden sind.

(2) Neue Pflichtaufgaben der Landschaftsverbände können nur durch Gesetz festgelegt werden; soweit den Landschaftsverbänden dadurch neue Lasten erwachsen, hat das Gesetz gleichzeitig für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel zu sorgen.

Diese Aufzählung läßt erkennen, daß für die Landschaftsverbände der Grundsatz der Universalität des Wirkungsbereiches nicht gelten sollte. Der Aufgabenbereich sollte gegenständlich genau umgrenzt sein, während die Fülle der Aufgaben im Sinne der "Allzuständigkeit" bei den Mitgliedskreisen liegen sollte.

In § 6 des Entwurfs wurde das Zuständigkeitsrecht der Landschaftsverbände im Sinne des Reiches fest-

licher Verwaltungsbereich als ein wesentlicher Teil der Selbstverwaltung des Landes (§ 10).

4. Die Verwaltung der Landschaftsverbände.

Organe der Landschaftsverbände sollten sein: der Landschaftsausschuss, die Verwaltungsausschüsse und der Landschaftsdirektor. Der Landschaftsausschuss und die Verwaltungsausschüsse (es werden genannt: Wohlfahrts- und Gesundheitsausschuss, Jugendpflegeausschuss, Kulturausschuss, Straßenausschuss, Siedlungs- und Wohnungsausschuss, Wirtschaftsausschuss, gegebenenfalls gewisse Sonderverwaltungsausschüsse) verwalten im Rahmen ihrer Zuständigkeit den Landschaftsverband. Der Landschaftsdirektor führt die Beschlüsse der Ausschüsse aus, erledigt selbständig die Geschäfte, die ihm die Ausschüsse zur selbständigen Erledigung zuweisen, führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung und vertritt den Landschaftsverband in rechtlicher Beziehung nach außen (§ 7 des Entwurfs).

Während der Landschaftsausschuss aus Mitgliedern bestehen sollte, die von den Vertretungskörperschaften der Land- und Stadtkreise gewählt wurden (ein Mitglied auf 50.000 Einwohner eines Wahlverbandes), sollte die Zusammensetzung der Verwaltungsausschüsse und die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten durch eine vom Landtag zu beschließende Satzung geregelt wird (§ 10, § 11 des Entwurfs). Der Vorsitzende des Landschaftsausschusses sollte die Amtsbezeichnung "Landschaftspräsident" erhalten (§ 14).

Die Verwaltungsausschüsse sollten die ihnen obliegenden Aufgaben selbständig und unter eigener Verantwortung verwalten und entscheiden. Die Einheitlichkeit der Verwaltung sollte dadurch sichergestellt werden, daß gewisse grundsätzliche Entscheidungen, insbesondere finanzieller und personeller Art, bei dem Landschaftsausschuss

als einer Art "Hauptamt" erledigt werden sollten. Die Verwaltungsausschüsse sollten als Unterausschüsse des Landschaftsausschusses angesehen werden, sondern sollten nach dem Entwurf (§ 10) als selbständige Organe mit eigener Entscheidungsbefugnis und Verantwortung handeln. Sie sollten insbesondere aus besonders sachverständigen Persönlichkeiten bestehen, die die Gewähr für eine besonders gute der Verwaltung geben sollten.

Die Ausgestaltung der Ausschüsse, der dem Entwurf sein besonderes Gepräge verleiht, sollte - wie es in der Begründung heißt - "dazu dienen, die demokratischen Grundlagen des Landschaftsverbandes so auszuweiten, daß alle irgendwie bedeutsamen Entscheidungen durch Bürgerausschüsse getroffen werden." Legte der Entwurf das Schwergewicht der Entscheidungen und damit der Verantwortung in die Hand der Ausschüsse, so sprach er sich doch andererseits unter Ablehnung eines für die Geschäftsführung eines Zweckverbandes zu schwerfälligen Kollegialorgans für eine aktive, nicht bewusste Geschäfts-

255) Die Stellung des Landschaftsausschusses im Sinnem wird durch § 8 des Entwurfs festgelegt. Seine Stellung zu den Verwaltungsausschüssen ist den §§ 19 und 20 noch besonders geregelt.

256) Vgl. hierzu § 9 des Entwurfs.

257) Neben den im Entwurf genannten Verwaltungsausschüssen bestehen die Ausschüsse, die nach Gesetz oder Satzung schon jetzt für einzelne Zweige der Verwaltung eingesetzt sind. Sie werden als "Sonderverwaltungsausschüsse" bezeichnet. Es handelt sich z.B. um Fälle, in denen der Landschaftsverband die Verwaltung besonderer Körperschaften oder Einrichtungen führt, wie die Volkshochschulen der Gemeinden und Gemeindeverbände, die Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, die Volkshochschullehrerklasse und -klasse. Darüber bestehen Organe der großen Institute der Landschaftsverbände, wie der Landbank der Westfälischen Provinzialregierung. Es sind dies aber nur beispielhaft von anderen, deren Pflicht und Verantwortlichkeiten im Entwurf des Entwurfs noch nicht festgelegt sind.

Leitung durch einen oder zwei Sachverständige.
 Den Landesverwaltungen ist die Aufsicht über die
 aus. 258) Die Landschaftsverbände sind die
 Hauptverwaltungen der Landschaften des
 Landschaftsverbandes. 259) Sie sollten zur
 Mitwirkung bei der Friedigung der Landwirtschafte
 und zur Vertretung in bestimmten Geschäftsbereichen
 leitende Beamte (Landschaftsräte) beigeordnet wer-
 den. Ihre Zahl sollte durch die Satzung und den
 Stellenplan festgelegt werden (§ 22 Abs. 1 des
 Entwurfs). Der Landschaftsleiter und die Land-
 schafteräte sind Beamte auf Zeit: sie werden vom
 Landschaftsausschuß auf die Dauer von 12 Jahren ge-
 wählt. Der Landschaftsleiter ist Dienstvorgesetzter
 aller Beamten, Angestellten und Arbeiter des
 Landschaftsverbandes (§ 25 Abs. 1).

Der Entwurf enthält ferner einige Bestimmungen
 über das Zusammenwirken von Landschaftspräsident
 und Landschaftsleiter. Der Landschaftspräsident
 sollte gemäß § 15 des Entwurfs verpflichtet sein,
 den Landschaftsausschuß einzuberufen, wenn der
 Landschaftsleiter oder mindestens ein Drittel
 der Mitglieder des Ausschusses es verlangen. Der
 Landschaftsleiter ist verpflichtet (§ 16 Abs. 3),
 den Landschaftspräsidenten auf die Gesetzwidrigkeit
 von Beschlüssen des Landschaftsausschusses auf-
 merksam zu machen. Dem Landschaftspräsidenten
 ist das Recht eingeräumt, gegen derartige Be-
 schlüsse Widerspruch zu erheben und, 260) wenn es
 sich um gesetzwidrige Beschlüsse handelt, nach
 erneuter Beschlüßfassung trotz Widerspruchs den
 Beschluß mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden
 (§ 18 Abs. 1 und 2). Gegen die Beanstandung steht
 dem Landschaftsausschuß die Klage im Verwaltungs-
 streitverfahren zu. Erhebt der Landschaftspräsi-

258) Vgl. hierzu die Begründung zu § 7 des Entwurfs.

259) Zur Stellung des Landschaftsleiters vgl. §§ 22 ff., 19 Abs. 1 und 16 Abs. 3 des Entwurfs.

260) Widerspruch kann auch erhoben werden, wenn ein Beschluß des von dem Landschaftsverbandes

den im Falle des § 18 Abs. 1 erfolgt er durch
 den Landschaftsleiter auf die Gesetzwidrigkeit
 eines Beschlusses aufmerksam gemacht worden ist.
 keinen Widerspruch oder Unterlaß der Besetzung,
 so darf der Landschaftsleiter, falls er bei
 seiner Auffassung verbleibt, den Beschluß nicht
 ausführen. Die gleiche Regelung gilt für die Ver-
 waltungsausschüsse, mit der Maßgabe, daß an die
 Stelle des Landschaftspräsidenten die Vorsitzen-
 den der Verwaltungsausschüsse treten (§ 18, Abs. 4
 des Entwurfs).

Diese Regelung, die nicht neu ist, geht von der
 Erwägung aus, einem Eingreifen der Staatsaufsicht
 vorzubeugen und gesetzwidrige Beschlüsse schon im
 Stadium der ersten Beschlüßfassung - gewissermaßen
 noch im Schoße des Verbandes selbst - zu vereiteln.

5. Die Staatsaufsicht.

Die Staatsaufsicht über die Landschaftsverbände
 wird von der Landesregierung ausgeübt. Diese wird
 in der laufenden Aufsicht durch den Minister des
 Innern vertreten (§ 29). Als das Ziel der Staats-
 aufsicht wird in § 30 angedeutet, daß die Auf-
 sichtsbehörde darüber zu wachen habe, daß die
 Landschaftsverbände im Einklang mit den Gesetzen
 verwalten. Die Mittel der Staats-
 aufsicht sind im wesentlichen die üblichen. 261)

6. Die Wirtschaft der Landschaftsverbände.

In den knapp gehaltenen Vorschriften des 4. Ab-
 schnittes des Entwurfs (§§ 26 bis 29) wird das
 Recht der Landschaftsverbände zur Erhebung von Ge-
 bühren und Beiträgen geregelt zum Zwecke der Finan-
 zierung derjenigen Einrichtungen, die sich nach
 allgemeinen Grundsätzen des Kommunalabgabenrechts
 möglichst selbst tragen sollten. Soweit die sonsti-

261) Vgl. hierzu §§ 51 ff. des Entwurfs im Ver-
 gleich zu §§ 106 ff. des 1946. Es ist ferner
 auf die Ausführungen oben S. 11. 338 f.
 hinzuweisen.

gen Einnahmen, insbesondere aus Vorkäufen, Gebühren und Beiträgen sowie die Finanzzuweisungen des Landes, den erforderlichen Ausgabenbedarf nicht decken, kann der Landschaftsverband von den zugehörigen Land- und Stadtkreisen eine Umlage (Landschaftsumlage) erheben. Sie ist für jedes Rechnungsjahr neu festzusetzen. ²⁶²⁾

Die Bestimmungen über den Haushaltsplan und die jährliche Rechnungslegung bringt § 28 des Entwurfs. Für die Haushaltsführung, die Verwaltung des Vermögens, die wirtschaftliche Bewirtschaftung des Landschaftsverbandes, des Schulwesens, des Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesens sollen die Vorschriften der Gemeindeordnung und der dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen sinngemäß gelten. ²⁶³⁾

262) Sofern Einrichtungen des Landschaftsverbandes einzelnen Land- oder Stadtkreisen in besonderem Maße zugute kommen, kann für die betroffenen Kreise eine entsprechende Mehr- oder Minderbelastung festgesetzt werden. Vgl. § 27 Abs. 3.

263) § 28 Abs. 2 des Entwurfs. -
Die Einzelheiten sind durch ^{Satzung} zu regeln.

§ 12 Der Entwurf einer Provinzialverwaltungsordnung vom August 1948

Nach Beratung mit den kommunalen Spitzenverbänden des Landes Nordrhein-Westfalen ²⁶⁴⁾ hat die Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen im Einvernehmen mit dem Provinzialrat am 26. August 1948 eine Neuauswertung des oben besprochenen Entwurfs vom Oktober 1947 - ebenfalls mit Begründung - vorgelegt. ²⁶⁵⁾ Dieser revidierte zweite Entwurf stimmt in der Anlage und in der Paragraphenfolge völlig mit dem ersten Entwurf überein. Auch der Grundcharakter des Entwurfs (Bildung von zwei Zweckverbänden) blieb grundsätzlich erhalten. Es wurde aber - was mehr als eine bloße äußerliche ist - zunächst die Bezeichnung geändert. Für die beiden Verbände wurde die älthergebrachte Bezeichnung "Provinzialverbände", mit der alle Bevölkerungskreise vertraut sind, vorgeschlagen. Sie zu ändern - so heißt es in der dem Entwurf beigegebenen Begründung zu § 1 - liege um so weniger ein Anlaß vor, als auch auf anderen Gebieten des öffentlichen Lebens die alten historischen Bezeichnungen aufrechterhalten worden seien.

Gewisse beachtenswerte Änderungen erfährt jedoch der dritte Abschnitt des Entwurfs "Verwaltung der Provinzialverbände". In § 7 heißt es nunmehr: "Die Provinzialverbände werden durch die Provinzialversammlung, den Provinzialausschuß, die Verwaltungsausschüsse und den Landeshauptmann verwaltet." Unter Ablichung einer Provinzial-Verbandsversammlung, die unmittelbar von den Angehörigen der Land- und Stadtkreise gewählt wird und damit eines Provinzialparlament (Provinziallandtag alten Stils) gleichkommen würde, hat sich der Entwurf für eine Vertretungskörperschaft, die Provinzialversammlung, entschieden. In der jeder Mit-

264) Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände umfasst den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städtebund, den Deutschen Landkreistag und den Deutschen Gemeindebund.

gliedskreis je nach seiner Einwohnerzahl ein oder mehrere von seiner eigenen Vertretungskörperschaft zu wählende Mitglieder zu bestimmen hat.²⁶⁶⁾ Die Provinzialversammlung ist das beschließende Organ im Aufbau des Provinzialverbandes und hat grundsätzlich über alle Provinzialangelegenheiten zu beschließen, kann aber auch ihre Zuständigkeit auf andere Organe des Provinzialverbandes übertragen, soweit dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist.²⁶⁷⁾ Die Land- und Stadtkreise als Träger des Provinzialverbandes stellen auch allein die Mitglieder der Provinzialversammlung, d.h. diese Mitglieder müssen den Räten der Land- und Stadtkreise angehören.

Die Selbständigkeit der Entscheidungsbefugnis der Ausschüsse, wie sie in Entwurf vom Oktober 1947 vorgesehen war,²⁶⁸⁾ wird weitgehend eingeschränkt.

266) Bei der zahlenmäßigen Fortsetzung der Mitgliederzahl sollte davon ausgegangen werden, daß die Gesamtzahl einerseits nicht zu groß wird, andererseits aber jeder Land- und Stadtkreis mindestens durch ein Mitglied vertreten sein muß. Auch sollte die Möglichkeit bestehen, daß die Kreisangehörigen Gemeinden (Ämter) als letzte Lastenträger eine ausreichende Vertretung über die Landkreise erhalten. Der Entwurf sah deshalb ein Mitglied für je 50.000 Einwohner vor, mindestens jedoch ein Mitglied für jeden Land- und Stadtkreis, und gestand für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 25.000 einem weiteren Sitz zu. Danach würde jede der beiden Provinzialversammlungen etwa 120 bis 130 Mitglieder zählen. Bei entsprechender Zugrundelegung von 75 000 Einwohnern je Mitglied und einer Resteinwohnerzahl von 50.000 würde sich die Gesamtmitgliederzahl auf rund 80 belaufen. Im ersteren Falle würden in Nordrheinland 7 Landkreise und 3 Stadtkreise, in Westfalen 9 Landkreise und 2 Stadtkreise, im letzteren Falle 13 Landkreise und 7 Stadtkreise bzw. 22 Landkreise und 16 Stadtkreise durch je ein Mitglied vertreten sein.

267) Vgl. hierzu § 9 des Entwurfs und die Begründung zu den §§ 7, 8 und 9.

268) Vgl. oben Seite 99 f.

Der von der Provinzialversammlung gewählte Präsident soll als ehrenamtliches, kollegiales Verwaltungsorgen den "Vorstand" des Provinzialverbandes darstellen, der die Verwaltung nach den Richtlinien der Provinzialversammlung zu führen, deren Beschlüsse vorzubereiten und auszuführen hat.²⁶⁹⁾ Ferner sollen Verwaltungsausschüsse mit beratender und beschließender Funktion bestehen.²⁷⁰⁾

Der Vorsitz der Provinzialversammlung führt die Amtsbezeichnung "Präsident des Provinzialverbandes".²⁷¹⁾ Er ist gleichzeitig Vorsitz der Provinzialausschüsse.²⁷²⁾ Als Organ des Provinzialverbandes fungiert ferner der Landesoberhauptmann,²⁷³⁾ dem eine Reihe eigener Befugnisse zugewiesen worden sind, der als Hauptverwaltungsbeamter an der Spitze des Verwaltungsapparates steht und der somit die Leitung und Verteilung der Geschäfte hat. Der Landesoberhauptmann und die ihm beigegebenen Landesräte sind von der Provinzialversammlung zu wählen.²⁷⁴⁾ Ihre Amtsdauer soll 12 Jahre betragen.

Die übrigen Bestimmungen des 3. Abschnittes "Verwaltung der Provinzialverbände" stimmen im wesentlichen²⁷⁵⁾ mit den entsprechenden Bestimmungen des

269) Zur Zusammensetzung des Provinzialausschusses vgl. § 10, zum Aufgabenbereich § 11 des Entwurfs.

270) Zur Kompetenz der Verwaltungsausschüsse vgl. § 12 des Entwurfs.

271) § 14 Abs. 2 des Entwurfs.

272) § 10 des Entwurfs.

273) § 22 ff., § 15 Abs. 1, § 17, § 19 Abs. 3 u. 4.

274) § 22 Abs. 3.

275) Bedeutsam ist, daß in § 20 der Provinzialversammlung im Hilffall auch einem Präsidenten allein ein Eingriffrecht gewährt wird.

Diese Bestimmung lautet:
 "(1) Die Provinzialversammlung ist berechtigt, Beschlüsse des Provinzialausschusses und der Verwaltungsausschüsse aufzuheben oder abzuändern. Der Präsident des Provinzialverbandes kann binnen einer in der Geschäftsordnung bestimmten Frist die Durchführung von Beschlüssen des Provinzialausschusses und der Verwaltungsausschüsse versetzen. Im begründeten

Entwurfs vom Oktober 1947 überein. Wörtlich stimmen die Abschnitte 4, 5 und 6 der beiden Entwürfe überein.

zu 275) die keine Verzögerung zulassen, kann der Präsident des Provinzialverbandes den Beschluß selbst aufheben oder abändern. Die Provinzialversammlung hat in ihrer nächsten Sitzung über diese Maßnahmen zu beschließen.

(2) Ergeben sich zwischen dem Provinzialausschuß und den Verwaltungsausschüssen oder zwischen Verwaltungsausschüssen untereinander über ihre Zuständigkeit Meinungsverschiedenheiten, so entscheidet hierüber der Provinzialausschuß vorbehaltlich der endgültigen Entscheidung der Provinzialversammlung."

§ 13 Die Referentenentwürfe einer Landesverbandsordnung aus den Jahren 1948/1949

Die beiden Entwürfe, die auf Initiative der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen zurückgingen, wurden in der Fachpresse und in der Tagespresse ausgiebig erörtert. Der Verwaltung des Provinzialverbandes war an weitgehender Publizität gelegen, um durch Anteilnahme der Öffentlichkeit den Gang der Entwicklung zu beeinflussen und zu beschleunigen.

Da damit zu rechnen war, daß der Landtag von Nordrhein-Westfalen in naher Zeit mit dem Fragenkomplex befaßt werden würde, überprüfte das Innenministerium als das für die Fragen der Kommunalverfassung und der Verwaltungsreform federführende Ressort alsbald die bekannt gewordenen Entwürfe. Diese Arbeiten verdichteten sich zu einem eigenen Referentenentwurf, der ministerialdirigant Dr. Vogel zum Verfasser hatte.

I. Der Referentenentwurf vom Herbst 1948.
Die erste Fassung des Referentenentwurfs²⁷⁶⁾ umfaßte 36 Paragraphen. Der Entwurf war wie folgt gegliedert:

- I. Abschnitt: Grundlagen (§ 1 bis § 6)
- II. Abschnitt: Vertretung und Verwaltung des Landesverbandes (§ 7 bis § 31)
 - 1. Der Landtag (§ 7 bis § 9)
 - 2. Der Landesausschuß (§ 10 bis § 25)
 - 3. Der Präsident des Landesverbandes, der Landesdirektor und die Landesräte (§ 26 bis § 30)
 - 4. Die Beamten (§ 31)
- III. Abschnitt: Finanzen (§ 32 bis § 44)
- IV. Abschnitt: Schlussvorschriften (§§ 35, 36).

II. Der Referentenentwurf vom 8. April 1949.

Die zweite Entfassung des Referentenentwurfs trägt das Datum vom 8. April 1949. Die Neufassung umfaßt

276) Ohne Datum, da Vernehmbar nach vom Herbst 1948.

gesamt 53 Paragraphen. Er ist ein Abschnitt "Aufsicht" hinzugekommen, so daß sich folgende Aufgliederung des Stoffes ergibt:

- I. Teil: Grundlagen (§ 1 bis § 7)
- II. Teil: Vertretung und Verwaltung des Landesverbandes (§ 8 bis § 37)
 - 1. Abschnitt: Vertretung des Landesverbandes (§ 8 bis § 25)
 - 2. Abschnitt: Landesverbandsausschuß, Verwaltungsausschüsse und Landesdirektor (§ 26 bis § 36)
 - 3. Abschnitt: Haftung (§ 37)
- III. Teil: Haushalt- und wirtschaftsführung (§ 38 bis § 40)
- IV. Teil: Aufsicht (§ 41 bis § 51)
- V. Teil: Schlussvorschriften (§ 52 bis § 55).

III. Allgemeine Charakterisierung der Entwürfe.

Beide Entwürfe sprechen sich für einen **Einheitsverband** (einen Verband für das Gebiet des Landes) aus. Der Landesverband war als Körperschaft des öffentlichen Rechts gedacht (2. Entwurf, § 4 Abs. 1). Er sollte seinen Sitz in Münster haben, wenn es jedoch die Pflege der Eigenart und eine gerechtfertigte Sonderforderung der einzelnen Landesteile notwendig macht, sollte der Landesverband außerhalb seines Sitzes "Außenstellen" errichten (§ 4 Abs. 3).

Aufgabe des Landesverbandes sollte es sein, "k o m m u n a l e V e r w a l t u n g s a u f g a b e n" zu erfüllen, "die nicht in der Orts- und Kreisstufe erfüllt werden können" (§ 1 Abs. 1). Diese Aufgaben sollten durch Gesetz oder durch Beschluß des Landtages bestimmt werden (§ 1 Abs. 2). Die Landesverbandsordnung selbst sollte also - und das ist für diese Entwürfe bezeichnend - über den Umfang der Aufgaben keinen Aufschluß geben.

Als Vertretungsorgan des Landesverbandes soll eine "Landesverbandsvertretung" gebildet werden.²⁷⁷⁾ Die

277) Der erste Entwurf (§ 7) sah vor, daß der Landes-

Vertretungskörper: **Deputation** der Stadt- und Landkreise wählen auf je 150 000 Einwohner ein Mitglied. "Die Landesverbandsvertretung ist befugt, über alle Landesverbandsangelegenheiten zu entscheiden" (§ 9 Abs. 1). Einen Katalog der Angelegenheiten, die die Landesverbandsvertretung nicht delegieren kann, enthält § 10 (Ziffer 1 bis 17).

Als weitere **O r g a n e** sollten bestehen: der Landesverbandsausschuß, Verwaltungsausschüsse und der Landesdirektor.

Der **Landesverbandsausschuß** sollte aus dem Landesdirektor als Vorsitzenden und aus mindestens 15 bis höchstens 21 von der Landesverbandsvertretung gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern (Landesverbandsdeputierte) bestehen (§ 26 Abs. 1). Der Landesverbandsausschuß führt die Verwaltung des Landesverbandes nach den Grundsätzen und Richtlinien der Landesverbandsvertretung und im Rahmen der von dieser bereitgestellten Mittel. Er sollte insbesondere folgende Aufgaben haben (§ 27):

- 1) die Ausführung der Gesetze und Verordnungen sowie der Verfügungen der Aufsichtsbehörde,
- 2) die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Landesverbandsvertretung,
- 3) die Anstellung der Landesverbandsbeamten mit Ausnahme des Landesdirektors und der ihm beigeordneten leitenden Beamten,
- 4) die Überwachung der Geschäftsführung des Landesdirektors,

zu 227) den sollte, insbesondere sollte der Landtag beschließen über 1.) die Feststellung des Haushaltsplanes des Landesverbandes und die Abnahme der Jahresrechnung; 2.) den Friaß von Landesatzungen und Betriebsordnungen für die öffentlichen Einrichtungen des Landesverbandes; 3.) andere Angelegenheiten, für die es die Gesetze anordnen. Außerdem sollte der Landesverbandsausschuß befugt sein, dem Landtag auch andere Angelegenheiten zur Beschlussfassung vorzulegen; auf Verlangen des Präsidenten des Landesverbandes sollte der Landesverbandsausschuß zur Vorlage verpflichtet sein. "Beschlüsse des Landesverbandsausschusses, die dem Landtag vorgelegt worden müssen, kann der Landtag aufheben oder ändern" (zu 1. Entwurf, § 9).

5) die Beschlussfassung über die dem Landesdirektor von der Landesverbandvertretung allgemein oder im Einzelfall zugewiesenen Angelegenheiten, insbesondere bei der Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Betriebe des Landesverbandes sowie des sonstigen Landesverbandsvermögens.

Die Erfüllung einzelner Aufgaben kann der Landesverbandsausschuss besonderen Verwaltungsausschüssen übertragen. Zusammensetzung und Zuständigkeit der Verwaltungsausschüsse, die als Gremien Sachverständiger gedacht sind, sind durch Satzung zu regeln (§ 28).

Die Bestimmungen über die Wahl und die Stellung des Landesdirektors und der diesem beigegebenen Landesräte entsprechen den Bestimmungen über den Landschaftsdirktor bzw. Landeshauptmann in den bereits oben behandelten beiden Entwürfen der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen.

Die Bestimmungen des III. Teils (Haushalte- und wirtschaftsführung), IV. Teils (Aufsicht) und des V. Teils (Schlussbestimmungen) entsprechen ebenfalls weitgehend den oben erwähnten Entwürfen und bewegen sich im Rahmen der traditionellen Vorstellungen.

Eine schriftliche Begründung der Referenten-Entwürfe ist nicht bekannt geworden. Zu Einzelfragen sind die Beweggründe, von denen sich die zuständigen Referenten des Innenministeriums haben leiten lassen, im Verlauf der parlamentarischen Erörterung bekannt geworden.²⁷⁸⁾

278) Hierauf wird in dem nächsten Abschnitt der Untersuchung § 14 eingegangen sein.

§ 14 Der Entwurf einer Provinzialverbandsordnung in der parlamentarischen Behandlung des Landtags der ersten Wahlperiode 1947/1950.

I. Verbemerkung.

Die beiden Fassungen einer "Landschaftsverbandsordnung" (Oktober 1947) und einer "Provinzialverbandsordnung" (August 1948) sind - was nicht übersehen werden darf - vor der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen erarbeitet worden. Trotz der unbezweifelbaren Sachkunde und Autorität dieser Stelle konnten die Entwürfe nur als eine Art Diskussionsbeitrag gewertet werden. Sie waren im übrigen auch als Interessentenentwürfe abgestempelt, da die Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen - wie oben dargestellt - um ihre eigene Existenz und deren rechtliche Anerkennung kämpfen mußte. Die Entscheidung der strittigen Fragen konnte nur durch die höchste Autorität des Landes, durch den Landtag, erfolgen.

Der Landtag der ersten Wahlperiode war am 20. April 1947 gewählt worden.²⁷⁹⁾ Die parteipolitische Zusammensetzung des Landtages²⁸⁰⁾ - die für die Beurteilung der Fragen der Verwaltungsreform von nicht unerheblicher Bedeutung ist - war folgende:

CDU	92	später 96
Zentrum	20	später 16
SPD	64	
KPD	26	
FDP	12	
insgesamt: 216		

Während die SPD, aber auch die FDP grundsätzlich einer mehr zentralistischen Lösung der Verwaltungsreform zuneigten, konnten die vom Provinzialverband

279) Die Wahlperiode dieses Landtages sollte 5 Jahre dauern, sie sollte mit dem 20. April 1950 ablaufen. Durch Landtagsbeschluss vom 1. März 1950 ist jedoch die Wahlperiode bis zum 20. Juni 1950 verlängert worden, um die Beratungen der Landesverfassung abzuschließen. Sten. Ber. 121. und 122. Sitzung vom 20. Februar und 1. März 1950, S. 3981 bis 3984 und S. 4021 bis 4028, IV Druckbogen 13. 14. 15.

westfalen ausgehenden Beratungen gegebenenfalls bei der CDU Unterratung finden. Es erwies sich aber, das Je Beifürworter der von der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen ausgehenden Initiative - abgesehen von der Fraktion der KPD - in allen Fraktionen des Landtage gab.

II. Die Einbringung des Entwurfs einer Provinzial-Verbandsordnung als Initiativantrag Schragg und Genossen.

Unter dem 28. Februar 1949 (Landtags-Drucksache Nr. II-894) wurde dem Landtag der ersten Wahlperiode ein Initiativantrag der Abgeordneten Schragg und Genossen²⁸¹⁾ betreffend "Entwurf einer Provinzialverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen" vorgelegt. Sowohl der Text des 40 Paragraphen umfassenden Entwurfs als auch der Text der Begründung stimmten mit dem von der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen nach Beratung mit den kommunalen Spitzenverbänden aufgestellten Entwurf, der vordringend (vgl. § 12 dieser Untersuchung) erörtert worden ist. Überdies. Lediglich zu 4 Paragraphen wurden mit einer weiteren Vorlage (Drucksache Nr. II-970, ausgegeben am 28. April 1949) Änderungen vorgenommen, von denen hier nur die Streichung der Worte "und des bisherigen Landes Lippe" in § 1 des Entwurfs hervorzuheben ist. Die Frage einer Einbeziehung des Landesverbandes Lippe in den Provinzialverband Westfalen sollte bewusst offen gelassen und einer Entscheidung dieses Landesverbandes bzw. späterer Gesetzgebung vorbehalten bleiben.²⁸²⁾

III. Der Zeitpunkt der Einbringung der Gesetzesvorlage.

Es zeigte sich alsbald, daß der Zeitpunkt der Einbringung der Gesetzesvorlage äußerst ungünstig war.

281) Der Antrag war noch von 3 weiteren Abgeordneten der CDU und des Leitmann unterstützt.

282) Auf die Rechtslage bzgl. den Landesverh. in Lippe wird weiter unten noch eingegangen werden. Vgl. unten S. 114, 148.

In Bonn standen die Verfassungberatungen des Parlamentarischen Rates vor dem Abschluß. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wurde am 8. Mai 1949 in dritter Lesung verabschiedet und nach Annahme durch die Länder unter dem 23. Mai 1949 verkündet. Die Beratung der Landesverfassung für Nordrhein-Westfalen war seither bis zum Erlaß der Verfassung der Bundesrepublik zurückgestellt worden. Mit Beschluß vom 14. Juli 1949 ersuchte der Landtag von Nordrhein-Westfalen die Landesregierung, den Entwurf eines Grundgesetzes für das Land vorzulegen.²⁸³⁾ Dieser Entwurf wurde in der Kabinettsitzung vom 29. November 1949 verabschiedet (Landtags-Drucksache Nr. II-1359).

Es war verständlich, daß die Beratung der Landesverfassung nun das Hauptanliegen des Landtages sein mußte, zumal diese Arbeiten wegen des drohenden Ablaufs der Legislaturperiode (20. April 1950²⁸⁴⁾ besonders eilbedürftig sein mußten. Ferner war klar, daß die Frage des Verwaltungsaufbaus des Landes und der Gliederung der Selbstverwaltungskörperschaften - wenn auch nur in den Grundlagen - auch vom Verfassungsgeber zu behandeln sein würde. Alles das mußte sich auf die Beratung des Entwurfs einer Provinzialverbandsordnung ungünstig auswirken.

IV. Die Behandlung des Entwurfs in den Ausschüssen.

1. Die Stellungnahme des Verfassungsausschusses.

a) So faßte denn auch der Verfassungsausschuß des Landtages in der Sitzung vom 16. März 1949²⁸⁵⁾ den Beschluß, den Entwurf

283) Landtagsdrucksache Nr. II-1138, Planum 102. Sitzung vom 14. Juli 1949, S. 2712 bis 2714: "Die Landesregierung wird ersucht, dem Landtag bis zum 1. Oktober 1949 den Entwurf einer Landesverfassung vorzulegen, der die durch das Grundgesetz geschaffenen verfassungsrechtlichen Lage berücksichtigt."

284) Vgl. hierzu die Bemerkung oben S. 112, Anm. 279.

285) Kurprotokoll Nr. 289/49 KSt/LP vom 16. März 1949.

einer Provinzialverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LT II 894) ohne Debatte zurückzustellen.

b) Ein zweites mal befaßte sich der Verfassungsausschuß mit diesem Gegenstand in seiner 26. Sitzung am 7. Juli 1949 außerhalb der Tagesordnung.²⁸⁶⁾ Bei dieser Gelegenheit wurde bekannt, daß sich eine Reihe von Abgeordneten für die Weiterbehandlung der Vorlage einsetzten; ferner gab Ministerialdirigent Dr. Vogels vom Innenministerium die interessante Mitteilung bekannt, daß ein Referentenentwurf einer Kabinettsvorlage zum gleichen Gegenstand vorhanden sei, über die das Kabinett allerdings noch nicht endgültig entschieden habe.²⁸⁷⁾ Ein interministerieller Unterausschuß sei noch mit der Sache befaßt.

Der Verfassungsausschuß formulierte anschließend seinen Standpunkt nochmals dahin, daß eine Beratung der Provinzialverbandsordnung im gegenwärtigen Zeitpunkt unfruchtbar sei. Er verspreche sich auch von einer Behandlung der Vorlage in erster Lesung im gegenwärtigen Augenblick nichts und empfehle dem Ältestenrat, die Vorlage zurückzustellen, da sie mit den noch zu lösenden Fragen einer Verwaltungsreform in unmittelbarem Zusammenhang stehe.

Der Ältestenrat befaßte mit dieser Anregung das Plenum des Landtages, das unter dem 13. Juli 1949 den Beschluß faßte,²⁸⁸⁾ den Entwurf der Provinzialverbandsordnung in I. Lesung dem Kommunalpolitischen Ausschuß zu überweisen mit der Maßgabe, daß im späteren Verlauf der Beratungen der Verfassungsausschuß zu beteiligen sei.

286) Kursprotokoll Nr. 411/49 Nm/He vom 7. Juli 1949.

287) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 13.

288) Sten.Ber. Plenum 101. Sitzung vom 13. Juli 1949.

2. Die Behandlung der Vorlage im Kommunalpolitischen Ausschuß.

a) Am 2. Oktober 1949 behandelte der Kommunalpolitische Ausschuß der Landtage in seiner 10. Sitzung den Entwurf einer Provinzialverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, LT Nr. II-894, II-970.²⁸⁹⁾ In dieser Sitzung trugen der Innenminister Dr. Mangel und der zuständige Referent, Ministerialdirigent Dr. Vogels, die Auffassung der Landesregierung in dieser Angelegenheit vor. Der Innenminister bestätigte, daß die Hauptdifferenz zwischen dem von dem Provinzialverband Westfalen angeregten Entwurf und dem Innenministerium in der Frage liege, ob ein oder zwei Verbände geschaffen werden sollten. Eine weitere Zweifelsfrage sei, ob man die Homogenität der Provinzialverbandsordnung mit der Amts-, Gemeinde- und Kreisordnung bejahe; in diesem Falle müsse man die Entscheidung über das Gemeindeverfassungsgesetz abwarten.

Besondere Bedeutung kam den Ausführungen von Dr. Vogels zu, da er wohl als der bedeutendste Sachkenner der Materie in der Ministerialinstanz angesprochen werden kann. Seine Ausführungen können auch als Begründung für den unter seiner Verantwortung ausgearbeiteten Referentenentwurf vom 6. April 1949 gewertet werden.²⁹⁰⁾

Dr. Vogels stellt: sehr stark wirtschaftspolitische Erwägungen in den Vordergrund und behandelte mit den Sachbereichen Straßen- und Verkehrswesen, Anstaltswesen, Jugendpflege und Jugendfürsorge die den finanziellen Anforderungen nach bedeutendsten Aufgaben der Provinzialverbände am Beispiel Westfalen. Alle Ausführungen zielten darauf ab, die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der vom Provinzialverband Westfalen wahrgenommenen Aufgaben mit den entsprechenden Aufgaben im Rest der früheren

289) Kursprotokoll Nr. 509/49 nm/He vom 1. Oktober 1949.

290) Vgl. die Ausführungen oben S. 13.

Nordrheinprovinz nachzuweisen. Soweit diese Aufgaben überhaupt in der Provinz bzw. in selbstigen und nicht allgemein wie z.B. für das Verkehrswesen gefordert - in die Ministerialanstalten gehoben werden sollten.

In Rahmen seiner Ausführungen zur Verwaltungsreform, auch unter dem Gesichtspunkt des Kostenschnittes, führte Dr. Vogels folgendes aus:

"Wenn wir die bisherige Tradition weiter zugrunde legen und zwei Provinzialverbände schaffen, so müssen wir überlegen, was das für Folgen hat. Wir werden dann nicht nur eine Zweiteilung, sondern eine Fünfteilung haben. In diesem Fall ist zwei gleich fünf. Wir müssen bedanken; AUßer dem Verband der Nordrheinprovinz wird logischerweise noch ein Verband jenseits unserer Landesgrenzen in der Südrheinprovinz entstehen. Ferner müssen Sie damit rechnen, daß der Ruhrriedlungsverband als unabwägbare Notwendigkeit bestehen bleibt. Als fünfter Verband tritt dann der Landesverband Lippe dazu. Ich glaube, dies müßte doch nachdenklich stimmen. Wenn wir vereinfacht, ist der Ruhrriedlungsverband nicht mehr notwendig. Der Ruhrriedlungsverband war nur notwendig, weil die Provinzgrenzen da waren. Fällt die Provinzgrenze fort, dann lassen sich die anfallenden Aufgaben - darüber habe ich eingehend mit Sachverständigen gesprochen - sehr leicht von der Landesebene aus lenken. Der Ruhrriedlungsverband hat seine Hauptaufgaben gelöst. Er hat Großes geleistet, vor allem in der Planung, im Straßenbau, in der Festlegung von Grünflächenanlagen, von Siedlungen usw. Es ist aber doch ernsthaft zu überlegen, ob es notwendig ist, diese zusätzliche Organisation, die einen großen Verwaltungsorganismus und eine anscheinliche Bürokratie hervorgebracht hat, auf die Dauer in unserem, wenn auch schönen und großen, aber immerhin erem Land zu erhalten."

b) Bei den Fortführungen der Erörterungen in seiner 11. Sitzung am 20. Oktober 1949 kam der Kommunalpolitische Ausschuss zu dem Beschluß,²⁹¹⁾ eine Reihe von Interessenten und Sachkennern zu hören, u.a. den Landeshauptmann von Westfalen, je einen Vertreter des Ruhrriedlungsverbandes und des

291) Karsprotokoll Nr. 526/49 Dr. Gb/Hc vom 20. Oktober 1949.

Landesplanungsamtes, der Verbände der Industrie- und Handelskammern, der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände. Ferner waren Vertreter des Sozialministeriums zur Frage der Provinzreorganisation, Ferner sollte der Vorstand des Verkehrsministeriums (Gesetzentwurf über Regelung des Straßenbaus, Übernahme der Aktien und Geschäftsanteile des früheren Provinzialverbandes Westfalen an Eisenbahn- und Verkehrsunternehmen) in die Erörterung einbezogen werden.

Die Sachverständigenberichte wurden in der 13. Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses am 18. November 1949 entgegengenommen.²⁹²⁾ Ein besonderer Beschluß wurde nicht gefaßt.

a) Für die kommunalen Spitzenverbände führte der Beigeordnete des Deutschen Städtetages Dr. Langhelder aus, daß diese auf dem Standpunkt des Entwurfs der Abgeordneten Schrage und Genossen stehen. Sie bejahen die Bildung zweier Verbände und lehnen sowohl die Herausziehung der bisherigen provinziellen Aufgaben auf die Landeszentralbehörden als auch die Bildung eines Einheitsverbandes auf der Grundlage des Entwurfs des Innenministeriums geschlossen ab. Bei einer Gliederung des Landes in zwei Verbände würde eine Lösung erzielt werden, die den echten Grundgedanken der Dezentralisation auf dem Wege über die Selbstverwaltung gerecht würde und der auch einer natürlichen verwaltungsökonomischen Betrachtung weit mehr entsprechen würde als der Einheitsverband. Die Befürchtung, daß die Bildung mehrerer Verbände ein spaltendes Element für das Land sein könnte, werde von den Organen der kommunalen Spitzenverbände nicht geteilt. Im Hinblick auf die besondere Problematik des Ruhrgebietes werde die Aufrechterhaltung des Siedlungsverbandes Ruhr-Rheinbezirk befürwortet. Die historische Grenze zwischen

292) Karsprotokoll Nr. 561/49 K/Hc vom 18. November 1949.

der Rheinprovinz und der Provinz Westfalen bedauerte keinen Nachteil, da die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Ruhr-Erdlungsverband und den Provinzialverbänden (Landschaftsverbänden) die beiderseitigen Aufgabenbereiche unberührt lasse.

bb) Als zweiter Sachverständiger erklärte Prof. Dr. Kuske als Vertreter des Verbandes der Industrie- und Handelskammern, daß er im Interesse der Wirtschaft eine Bereinigung der Verwaltungsorganisation Nordrhein-Westfalen befürworte. Nach seiner Auffassung drängen die überaus komplizierten wirtschaftszusammenhängige des Landes zu einer allgemeinen Vereinheitlichung. Nordrhein-Westfalen bilde einen auffallend geschlossenen und überaus sinnvollen Gesamtkörper mit einem massiven und dabei qualifizierten Leitungsprogramm, dem zur vollen Entfaltung zu verhelfen eine Lebensfrage ersten Ranges sei, werde einer festeren Zusammenfassung das Wort geredet, so erlidige sich damit der Ruhr-Erdlungsverband; sein weiterer Bestand könne nur störend wirken. Kuske bezeichnete den Ruhr-Erdlungsverband als einen die Gesamtverwaltung des Landes sprengenden Keil.

cc) Für das Verkehrsministerium trug Ministerialrat Kayser die Gründe vor, die für eine Eingliederung des Straßenbauwesens in den staatlichen Verwaltungssektor sprechen. Wenn zwischen die Ministerialisten und die Landes-Straßenbauämter die Provinzialverbände eingeschaltet bleiben, so werde durch die Doppelarbeit der Verwaltungsapparat verteuert; es werde auch das Ziel, den weiträumigen Verkehr gleichmäßig zu bedienen, gefährdet.

dd) Landeshauptmann Salzmann lehnte in Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen den Einheitsverband ab. Er kritisierte, daß der im Innenministerium ausgearbeitete Entwurf die Aufgaben des Einheitsverbandes nicht klar ge-

nug umröße.²⁹³⁾ Er legte die engen kommunalen Zusammenhänge bei den verschiedenen Aufgaben des Provinzialverbandes dar (Wohlfahrtspflege, Jugendpflege, Schwerbeschädigten-Erwerbs-, Schul-, Kultur- und Denkmalspflege, Heimatkunde usw). Er betonte sodann, daß es sich bei den wirtschaftlichen Aufgaben der Provinzen einmal um das Geld-, Bank- und Versicherungswesen, dann aber auch um kommunale Energie- und Verkehrsunternehmen handele, die weitgehend raumbunden seien und nicht zentral zusammengefaßt werden könnten. Auf dem Gebiete der Energie- und Verkehrsversorgung würde die Bildung eines Einheitsverbandes geradezu eine Umstürzende Reaktion für Westfalen zur Folge haben. Der Provinzialverband sei an zahlreichen Unternehmen führend oder mehr ausgleichend beteiligt und stütze sich dabei auf das Vertrauen als unparteiischer Mittler. Bei einer Verdoppelung des Raumes in einem Einheitsverband würden so viele neue Momente und Unterschiede hinzutreten, daß ein solcher Landesverband unmöglich mit dem gleichen Vertrauen und Wirkungsgrad weiterarbeiten könne.

Landeshauptmann Salzmann betonte schließlich noch die Notwendigkeit eines stark persönlichen Charakters der Verwaltungsführung. Es sei von nicht zu unterschätzender Bedeutung, daß der Landeshauptmann und seine Berater mit allen Stadt- und Landkreisen persönlichen Kontakt pflegten. Bei einer Ausdehnung des Verbandes auf das ganze Land sei ein solcher Kontakt nicht mehr möglich.

ee) Für die Landesplanungsstelle der Landesregierung gab Prof. Dr. Prager die Erklärung ab, daß der Charakter der Landesplanung entsprechend und auf der Grundlage der Selbstverwaltung der Landesplanungsgemeinschaften eine landschaftsgebundene Landesplanung nicht zu entbehren sei. Die Bildung von

293) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 109.

zwei Provinzialverbänden sei daher grundsätz-
lich zu begründen.

ff) Für den Siedlungsvorband Ruhrkohlenbezirk
referierte Verbandsdirektor Dr. Reppaport. Er be-
tonte, daß die Frage, ob ein oder zwei oder drei
Provinzialverbände gebildet werden, für die Aufga-
ben und Arbeit des Siedlungsvorbandes Ruhrkohlenbe-
zirk ohne Belang sei. Die Dinge liefen seit Jahr-
zehnten sachlich getrennt und reibungslos neben-
einander. Es habe sich auch bisher niemals als
störend erwiesen, daß die Grenze der Provinzialvor-
bände mitten durch das Ruhrgebiet verlaufe, bestimmt
nicht vom Standpunkt der kommunalen Selbstverwal-
tung des Ruhrgebiets aus, wie er sich dem Sied-
lungsvorband darstelle.

gg) In Fortsetzung der Sachverständigen Gut-
achten wurde in der 14. Sitzung des Kommunalpoliti-
schen Ausschusses am 9. Dezember 1949 Regierungs-
und Medizinalrat Dr. Fuhrmann zu den Fragen des
Anstaltswesens gehört. Vom ärztlichen Standpunkt
trat er im Interesse einer spezialistischen Be-
trachtung für eine einheitliche Leitung auf landes-
verhandlicher Basis ein.

hh) In der gleichen Sitzung faßte Ministerial-
direktur Dr. Vogels die Erörterungen der Sachver-
ständigen zusammen und unterzog sie einer einge-
henden kritischen Würdigung. Er erhob den Einwand,
daß die "Gutachten" des Vertreters der kommunalen
Spitzenverbände, des Landeshauptmanns des Provinzial-
verbandes Westfalen und des Vertreters des Ruhr-
siedlungsvorbandes nicht so sehr als eine objektive
Würdigung der Problematik denn als S t e l l u n g e n
v o n i n t e r e s s i e r t e n
V e r w a l t u n g s t r ä g e r n zu werten
seien.

ii) Nach eingehender Debatte im Ausschuss und
Beratung innerhalb der einzelnen Fraktionen kam der
Kommunalpolitische Ausschuss in der Frage, ob Ein-
heitsverband oder Bildung zweier Provinzialver-
bände zu folgendem Ergebnis:

Stimmen für den Einheitsverband,
Stimmen für den Zweiverbandsverband,
Stimmen Enthaltungen ()

Die Landesregierung akzeptiert die obige Verant-
scheidung und trat in den weiteren Beratungen für
die Bildung zweier Verbände ein

e) Die weiteren Sitzungen.

Nachdem diese Voranschließung gefallen war, befaßte
sich der Kommunalpolitische Ausschuss in seinen
weiteren Sitzungen (15. Sitzung vom 10. Januar 1950,
16. Sitzung vom 24. Januar 1950, 17. Sitzung vom
16. Februar 1950 und 18. Sitzung vom 7. März 1950)
mit den einzelnen Bestimmungen der Vorlage.

Im Mittelpunkt der Erörterungen stand § 5 und da-
mit die Frage der Aufgaben der Provinzialverbände.
Nachdem diese Frage in den Fraktionen vorbereitet
worden war, kam der Ausschuss zu folgender Formu-
lierung des § 5 Abs. 1:

- (1) Die Provinzialverbände nehmen in ihrem
Gebiet diejenigen kommunalen Aufgaben
wahr, welche ihrem Wesen nach in der ört-
lichen Ebene wurzeln, aus organisatori-
schen oder finanziellen Gründen jedoch
für das Gebiet der Provinz oder einen
Teil von ihr gemässam durchgeführt wer-
den müssen, oder die ihre Wurzel in dem
Gebiet der Provinz haben und deren beson-
deren Bedürfnisse dienen. Dazu gehören
insbesondere kommunale Aufgaben

der wohlfahrts- und Gesundheitspflege,
der Jugendwohlfahrtspflege,
der landwirtschaftlichen Kulturpflege,
des Straßenwesens,
der Förderung des gemeinnützigen
Wohnungs- und Siedlungswesens,
der Kommunalwirtschaft einschli. des
öffentlichen Bank- und Versicherungswesens.

Die Provinzialverbände verwalten ferner
als die nach Art. 90 Abs. 2 des Grundgesetzes
für die Bundesrepublik Deutschland nach
Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungs-
Körperschaften im Auftrag des Landes
die Bundesautobahnen und die sonstigen
Bundesstraßen des Fernverkehrs, Aufgaben,
die durch Gesetz eines anderen Trägers zur
auschließlichen Wahrnehmung zugewiesen
sind, sofern die Provinzialverbände nicht
übernehmen.

Zu § 8 wurde problematisch, ob die hier vorgesehene indirekte Wahl der Vertreterversammlung verfassungsgemäßlich zulässig sei oder ob Art. 28 Abs 1 GG entgegenstehe. Diese Frage wurde schließlich, nachdem eine Reihe von wissenschaftlichen Gutachten eingeholt worden waren, im Sinne der Zulässigkeit der indirekten Wahl entschieden.

Auf Grund seiner Beratungen und Beschlüsse stellte der Kommunalpolitische Ausschuss des Landtages eine **N u f a s s u n g** des Entwurfs einer Provinzialverbandsordnung zusammen, die unter dem 7. März 1950 erging. Die Fassung war mit folgenden Stimmenverhältnis angenommen worden:

- 9 Stimmen für den Entwurf
- 1 Stimme dagegen
- 2 Stimmenthaltungen.

Der Entwurf wurde alsdann dem **V e r f a s s u n g s a u s s c h u ß** zur Überprüfung überwiesen, von diesem jedoch wegen der mit Vorrang behandelten Landesverfassung nicht mehr erörtert. Mit dem Ablauf der verlängerten Wahlperiode am 20. Juni 1950 entfiel die weitere Behandlung des Entwurfs einer Provinzialverbandsordnung.

5 15 Die Frage der Struktur der Provinzialverbände in den Beratungen des Landtages (Landtags-Drucksache Nr. II-1399).

Die Frage der Errichtung von Landschaftsverbänden hat auch bei den Beratungen der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen²⁹⁴⁾ eine besondere Rolle gespielt. Die Regierungsvorlage des Entwurfs eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen ist vom Kabinett unter dem 29. November 1949 verabschiedet worden (Landtags-Drucksache Nr. II-1399)²⁹⁵⁾

I. Artikel 1 der Landesverfassung:

Die Provinzialverbände (Landschaftsverbände) besonders zu erwähnen, wäre in Art. 1 Abs. 1 Gelegenheit gewesen. Es hieß dort: "Nordrhein-Westfalen ist ein

294) Eine eingehende Darstellung der einzelnen Stufen der Entstehungsgeschichte der Verfassungsgeschichte und M. v. außer Betracht bleiben. Es kann hierzu auf die kurze Darstellung von Geller-Kleinrahm, Kommentar S. 16 ff. verwiesen werden. Schon dem genannten Landtag (vgl. oben S. 55) war im Januar 1947 der Entwurf eines vorläufigen Grundgesetzes vorgelegt worden (Drucksache Nr. I-50), der allerdings in 28 knapp gehaltenen Artikeln gewissermaßen nur das organisatorische Minimum regeln wollte. Dem Landtag der 1. Wahlperiode war unter dem 1. Oktober 1947 der Referentenentwurf einer Landesverfassung (Drucksache Nr. II-116) zur zunächst nur parteiinternen Beratung zugeleitet worden. Unter dem 15. November 1947 erfolgte die Vorlage eines von dem Innenminister Dr. Menzel aufgestellten Entwurfs (Drucksache Nr. II-166), der als Diskussionsgrundlage auch der Öffentlichkeit übergeben wurde. (A. Vogels, Der Verfassungsentwurf von Nordrhein-Westfalen, Essen 1948). Der Entwurf kam nicht mehr zur abschließenden Erörterung, da die Beratungen im Hinblick auf die Arbeiten des Parlamentarischen Rates in Bonn an der Verfassung der Bundesrepublik aus Zweckmäßigkeitsgründen ausgesetzt wurden (vgl. LT-Drucksache Nr. II-1138, Beschluß des Landtages vom 16. Juli 1949).

295) Die Regierungsvorlage war aus besondere Merkwürdigkeit dadurch nicht einheitlich, sondern sie stellte in zahlreichen Artikeln der Mehrheitsauffassung des Kabinetts eine Minderheitsauffassung gegenüber.

gliedert sich in 3 Abteilungen: 1. die Provinzen, 2. die Kreise, 3. die Gemeinden.

Aus Anlaß der Beratung der R.A.L.-Vertragsvorlage in erster Lesung in Parliamentsgebäude des Landtages brachte der Abgeordnete Dr. Fickel (JL) in Erinnerung, ²⁹⁶⁾ daß der Verfassungsausschuß des Innenministers Dr. Mengel aus dem Jahre 1947 folgende Fassung des Satzes 2 vorgeschlagen hatte: "Es (das Land) besteht aus den Gebieten der bisherigen Provinzen Nordrhein und Westfalen und des früheren Landes Lippe." Dennoch wurde von einer Benennung der "Provinzen" Abstand genommen. Die manuskripte Fassung der Regierungsvorlage wurde einstimmig angenommen ²⁹⁷⁾ und blieb auch bei der weiteren Beratung unverändert. ²⁹⁸⁾

Art. 1 Abs. 1 Satz 2 sollte zum Ausdruck bringen, daß Staat und Gemeinden (Gemeindeverbände) ein organisches Ganzes bilden und, wie das Staatsvolk auf der oberen, die Gemeinden und Gemeindeverbände auf der unteren und mittleren Ebene "als Träger originären Rechts" anzusehen sind. ²⁹⁹⁾ Nach einer Formulierung von Geller-Kleinrahn ³⁰⁰⁾ liegt der Gehalt dieser Vorschrift in der institutionellen Garantie der dezentralisierten Gebietgliederung. Die Landesverfassung lasse einen zentralistischen Aufbau des Staates nicht zu.

II. Artikel 78 der Landesverfassung (Artikel 76 der Regierungsvorlage).

Die Gemeindeverbände sind ferner in Artikel 76 der Regierungsvorlage erwähnt worden. Dort hieß es in Abs. 1: "Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht

²⁹⁶⁾ 42. Sitzung vom 3. März 1950, Prot. S. 309.

²⁹⁷⁾ Prot. S. 317 (A).

²⁹⁸⁾ Protokoll, Verfassungsausschuß S. 622 (B), S. 749 (B).

²⁹⁹⁾ Protokoll S. 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

³⁰⁰⁾ Ebd., S. 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften." Abs. 2: "Die Gebietskörperschaften sind in ihrem Gebiet der öffentlichen Verwaltung, so weit die Gesetzgebung anderes vorschreibt." Auch diese Bestimmungen sind im Grundgesetz (Art. 78 Abs. 1 und 2 der ursprünglichen Fassung) enthalten. Nachdem die Vorlage von Verfassungsausschuß in erster Lesung einstimmig angenommen worden war ³⁰¹⁾ und auch in zweiter Lesung zunächst keine Änderungen erhoben wurden, ³⁰²⁾ wurde in der 62. Sitzung vom 26. Mai 1950 ein Antrag der CDU eingebracht, ³⁰³⁾ dem Art. 78 einen Satz 2 beizufügen, wonach Gemeindeverbände auch die Landesgeschäftsverhältnisse für Nordrhein und Westfalen sowie deren Rechtsverhältnisse durch besondere Gesetze zu regeln seien. Nach eingehender Debatte in der 62. Sitzung vom 27. Mai 1950 über die Schwierigkeiten, die durch Präjudizierung der Landschaftsverbände entstehen könnten, zog der Abgeordnete Schraage namens der CDU-Fraktion den Antrag zurück, ³⁰⁴⁾ so daß das Plenum des Landtages mit dieser Frage nicht mehr befaßt wurde. ³⁰⁵⁾

III. Die Frage der Vertretung der Landschaftsverbände in einer zweiten Kammer.

Die Regierungsvorlage (Mehrheitsauffassung) hatte die Einrichtung eines Staatsrates vorgeschlagen. ³⁰⁶⁾ In Art. 44 Abs. 1 des "Zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung wird ein Staatsrat gebildet. Der Staatsrat besteht aus 50 Mitgliedern. Die mit-

³⁰¹⁾ 35. Sitzung vom 27. Januar 1950, Protokolle S. 154 (C).

³⁰²⁾ Vgl. 57. Sitzung vom 15. März 1950, Protokolle S. 655 (D).

³⁰³⁾ Protokolle S. 743 (D), 744 (D), Sitzung vom 24. Mai 1950, Protokolle S. 728 (D).

³⁰⁴⁾ Vgl. 57. Sitzung vom 26. Mai 1950, Protokolle S. 655 (D).

³⁰⁵⁾ Protokolle S. 723 (D), 724 (D), Sitzung vom 27. Mai 1950, Protokolle S. 755 (D), 756 (D), 757 (D), 758 (D), 759 (D), 760 (D), 761 (D), 762 (D), 763 (D), 764 (D), 765 (D), 766 (D), 767 (D), 768 (D), 769 (D), 770 (D), 771 (D), 772 (D), 773 (D), 774 (D), 775 (D), 776 (D), 777 (D), 778 (D), 779 (D), 780 (D), 781 (D), 782 (D), 783 (D), 784 (D), 785 (D), 786 (D), 787 (D), 788 (D), 789 (D), 790 (D), 791 (D), 792 (D), 793 (D), 794 (D), 795 (D), 796 (D), 797 (D), 798 (D), 799 (D), 800 (D), 801 (D), 802 (D), 803 (D), 804 (D), 805 (D), 806 (D), 807 (D), 808 (D), 809 (D), 810 (D), 811 (D), 812 (D), 813 (D), 814 (D), 815 (D), 816 (D), 817 (D), 818 (D), 819 (D), 820 (D), 821 (D), 822 (D), 823 (D), 824 (D), 825 (D), 826 (D), 827 (D), 828 (D), 829 (D), 830 (D), 831 (D), 832 (D), 833 (D), 834 (D), 835 (D), 836 (D), 837 (D), 838 (D), 839 (D), 840 (D), 841 (D), 842 (D), 843 (D), 844 (D), 845 (D), 846 (D), 847 (D), 848 (D), 849 (D), 850 (D), 851 (D), 852 (D), 853 (D), 854 (D), 855 (D), 856 (D), 857 (D), 858 (D), 859 (D), 860 (D), 861 (D), 862 (D), 863 (D), 864 (D), 865 (D), 866 (D), 867 (D), 868 (D), 869 (D), 870 (D), 871 (D), 872 (D), 873 (D), 874 (D), 875 (D), 876 (D), 877 (D), 878 (D), 879 (D), 880 (D), 881 (D), 882 (D), 883 (D), 884 (D), 885 (D), 886 (D), 887 (D), 888 (D), 889 (D), 890 (D), 891 (D), 892 (D), 893 (D), 894 (D), 895 (D), 896 (D), 897 (D), 898 (D), 899 (D), 900 (D), 901 (D), 902 (D), 903 (D), 904 (D), 905 (D), 906 (D), 907 (D), 908 (D), 909 (D), 910 (D), 911 (D), 912 (D), 913 (D), 914 (D), 915 (D), 916 (D), 917 (D), 918 (D), 919 (D), 920 (D), 921 (D), 922 (D), 923 (D), 924 (D), 925 (D), 926 (D), 927 (D), 928 (D), 929 (D), 930 (D), 931 (D), 932 (D), 933 (D), 934 (D), 935 (D), 936 (D), 937 (D), 938 (D), 939 (D), 940 (D), 941 (D), 942 (D), 943 (D), 944 (D), 945 (D), 946 (D), 947 (D), 948 (D), 949 (D), 950 (D), 951 (D), 952 (D), 953 (D), 954 (D), 955 (D), 956 (D), 957 (D), 958 (D), 959 (D), 960 (D), 961 (D), 962 (D), 963 (D), 964 (D), 965 (D), 966 (D), 967 (D), 968 (D), 969 (D), 970 (D), 971 (D), 972 (D), 973 (D), 974 (D), 975 (D), 976 (D), 977 (D), 978 (D), 979 (D), 980 (D), 981 (D), 982 (D), 983 (D), 984 (D), 985 (D), 986 (D), 987 (D), 988 (D), 989 (D), 990 (D), 991 (D), 992 (D), 993 (D), 994 (D), 995 (D), 996 (D), 997 (D), 998 (D), 999 (D), 1000 (D).

glieder des Staatsrates werden von den Land-
schaftsverbänden gewählt.

Es war offenkundig, daß diese Tradition des
Staatsrates in der Verfassung des Freistaates
Preußen von 1920 angeknüpft werden sollte. Damals
war der Staatsrat zur "Vertretung der Provin-
zen bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des
Staates" eingerichtet worden (Art. 51 preuß. Verf.
1920). Die Mitglieder des Staatsrates waren von den
Provinziallandtagen (in Berlin von der Stadtver-
ordnetenversammlung in den Hohenzollernschen Lan-
den und in der Grenzmark Posen-Westpreußen von den
Kommallandtagen) gewählt worden.³⁰⁷⁾

Als Innenminister Dr. A. G. Schulz anlässlich der 1. Lesung
des Verfassungsentwurfs im Landtag (117. Sitzung)
vom 14. Dezember 1949³⁰⁸⁾ die Regierungsvorlage
begründete, trug er zum Problem "Staatsrat" vor,
daß diese Institutionen vorgesehen sei, um einen ge-
setzgeberischen Kontakt zwischen Landtag und der
kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen. Er sei in
gewisser Hinsicht ein Ersatz für die
früheren Provinziallandtag
e in Rheinland und Westfa-
l e n. Die Bestimmung, daß die Mitglieder des Staats-
rates von den Landschaftsverbänden gewählt werden
sollten, wurde damit begründet, daß der Gesicht-
punkt einer beruflichen, kulturellen und sozialen
Repräsentation zugunsten des Gedankens verworfen
worden sei, der kommunalen Selbstverwaltung, "die
die Grundlage allen staatlichen Geschehens sei",
eine Spitzenvertretung zu schaffen.³⁰⁹⁾

Allerdings fand der Vorschlag in einem Staatsrat
eine Art "zweiter Kammer" zu schaffen, schon in der

307) Vgl. hierzu Hier Stolz, Der Preussische
Staatsrat, Handb. d. Staatsrech., 30. J. S. 852 ff.;
dort auch das Schriftt. (S. 625 Anm. 1); For-
ner Waldschütz, Komm. zum 2. preuß. Verfassungsg.,
2. Aufl. 1928, Vorw. vor Art. 51 (S. 108).

308) Sten.Bericht S. 3528 ff. insbesondere S. 3640,
3641.

309) Sten.Ber. S. 3641

ersten Lesung des Verfassungsentwurfs bei den Frak-
tionen der SPD³¹⁰⁾ und KPD³¹¹⁾ scharfe Ablehnung.
Für die FDP äußerte sich der Abgeordnete Dr. Mittel-
hauve gerade wegen der Bezugnahme auf die "Land-
schaftsverbände", deren Einsetzung noch unabhän-
gig war, kritisch.³¹²⁾ So kam es, daß auch die bei-
den Fraktionen, die die eigentlichen Befürworter
einer "zweiten Kammer" waren, die Fraktionen der
CDU und des Zentrums, die Notwendigkeit unabhän-
giger Ausschüsse betonten.³¹³⁾

Der Verfassungsausschuß befaßte sich mit den hier
angeschnittenen Fragen in seiner 37. Sitzung am
10. Februar 1950.³¹⁴⁾ Es kann davon abgesehen wer-
den, den gesamten Gang der Verhandlungen darzu-
stellen. Dem Ausschuß lag sowohl ein Antrag der
CDU vor, den Staatsrat in seiner "Besatz" umgestal-
ten, als auch ein Antrag der KPD, die Art. 44 bis 49
der Regierungsvorlage zu streichen.³¹⁵⁾ Beide An-
träge verfielen mit dem Stimmverhältnis 7 : 7 der
Ablehnung. Der Ausschuß überließ die Entscheidung
über diesen Abschnitt der Regierungsvorlage dem
Landtag.³¹⁶⁾ Dieser lehnte in 2. Lesung die Insti-
tution eines Staatsrates mit 106 : 100 Stimmen ab.³¹⁷⁾
Bei dieser Entscheidung blieb es.

Damit war eine weitere Gelegenheit entfallen, die
Landschaftsverbände in der Landesverfassung zu ver-
ankern. Unterblieb eine positive Regelung durch
den Verfassunggeber, so kann diese Stellungnahme
andererseits auch noch nicht als eine Entscheidung
gegen die Errichtung von Landschaftsverbänden ge-
wertet werden.

310) Abg. Sverring, Sten.Ber. S. 3661 bis 3663.

311) Abg. Paul, Sten.Ber. S. 3674.

312) Sten.Ber. S. 3695

313) Abg. Brockmann (Z), Sten.Ber. S. 3687 und
Abg. Jüsting (CDU), S. 3699.

314) Prot. S. 181 ff.

315) Prot. S. 182, S. 210; vgl. F. d. L. 41. Sitzung
vom 24. Februar 1950, S. 290.

316) Prot. S. 199; former Landtags-Drucksache Nr. 11-
1548 vom 14. April 1950, zu Art. 44 bis 49 S. 17.

317) 121. Sitzung vom 5. Mai 1950, Sten. Ber. S. 4501

Die Aufgabe, die Provinzialverbandsordnung (Landeschaftsverbandsordnung) zu verabschieden, mußte aus den bereits oben³¹⁸⁾ dargelegten Gründen dem am 18. Juni 1950 gewählten Landtag der zweiten Wahlperiode übertragen bleiben. Die Landtagswahl war mit der Volksabstimmung über die Landesverfassung verbunden worden.³¹⁹⁾

Der neu gewählte Landtag hatte folgende parteipolitische Zusammensetzung:^{320) 321) 322)}

CDU	94 Mandate	} bisher 92
SPD	68 Mandate	
FDP	26 Mandate	
Zentrum	16 Mandate	
KPD	12 Mandate	
insgesamt:	216 Mandate	(216)

Diesem Landtag legten die Fraktionen der CDU und des Zentrums unter dem 21. September 1950 den Entwurf einer Provinzialverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vor (Antrag Schrage und Gnossen, Landtags-Drucksache Nr. 30).³²³⁾

318) Vgl. oben S. 113 f.

319) Nach Art. 90 der vom Landtag ausgearbeiteten und beschlossenen Verfassung war die Verfassung dem "Volk zur Billigung zu unterbreiten". Die Abstimmung sollte "nach Maßgabe eines Landtagsbeschlusses" erfolgen. Dieser Beschluß erging gleichzeitig mit der Schlußabstimmung am 6. Juni 1950 (Sten.Ber. Planum S. 5087) und hatte folgenden Wortlaut (LT-Drucksache Nr. II-1616): "Die Abstimmung des Volkes über das Grundgesetz/die Verfassung findet am 18. Juni 1950 gleichzeitig mit der Wahl zum Landtag statt."

320) Mitteilung des Landeswahlleiters vom 23. Juni 1950, GVBl. NRW 1950 Nr. 24, S. 104 ff.

321) Vgl. hierzu auch die Übersichten oben Seite 55 und Seite 118.

322) Eine Reihe von Splitterparteien, die unter § 4 der Gemeindefreiwahl blieben, fielen nach Maßgabe des Wahlgesetzes für eine Mandatzuteilung aus.

323) Der Antrag war von 34 Mitgliedern der beiden Fraktionen unterzeichnet. Nach der Geschäftsordnung des Landtags wurden 7 Unterschriften genügt.

Diese Vorlage wurde dem Landtag mit dem Entwurf einer Provinzialverbandsordnung, wie er auf der Grundlage des Entwurfs-Drucksache Nr. II-894 und der Beschlüsse des Konstituierpolitischen Ausschusses des Landtags der ersten Wahlperiode erarbeitet worden war.³²⁴⁾

In der Begründung des Antrages heißt es u.a.:

"Die Entscheidung über die rechtliche Neugestaltung der Provinzialverbände kann nicht länger hinausgeschoben werden. Seit der Begründung des Landes Nordrhein-Westfalen werden wesentliche Aufgaben der öffentlichen Wohlfahrtspflege, der Jugendpflege, des Straßenbaues und der Kulturpflege in Nordrhein von den einzelnen Ministerien und in Westfalen von der Verwaltung des Provinzialverbandes wahrgenommen. Seit dem gleichen Zeitpunkt fehlen dem Provinzialverband Westfalen die gesetzlichen Vertretungskörperschaften, für die eine von den westfälischen Stadt- und Landkreisen gewählten Ausschüsse zur Beratung des Landeshauptmanns nur einen unzureichenden Ersatz bieten. Die Entscheidung über die Provinzialverbandsordnung kann daher nicht erst im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform getroffen werden. Sollte diese sich auf die Provinzialverbände auswirken, sind an sprechende Änderungen der Provinzialverbandsordnung jederzeit möglich."

Dem Entwurf wurde eine eingehende Begründung beigegeben, die sich fast gänzlich mit der Begründung der Landtags-Drucksache Nr. II-894 deckte.

Das Plenum des Landtages behandelte die Vorlage in 1. Lesung in seiner 7. Sitzung am 26. September 1950.³²⁵⁾ Für die Antragsteller gab der Abgeordnete Schrage (CDU) eine knappe Begründung, in welcher namentlich darauf hingewiesen wurde, daß die erste Vorlage einer Provinzialverbandsordnung bereits am 28. Februar 1949 - also vor mehr als 1 1/2 Jahren - im Landtag eingebracht worden war. Die Vorlage wurde ohne Aussprache des Konstituierpolitischen Ausschusses überwiesen. Eine Behandlung der Vorlage fand aber auch in Ausschuß vorerst nicht statt.

324) Vgl. hierzu die Begründung oben S. 116 ff. (§ 14 dieses Entwurfs).

§ 17 Der Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung
(Hochdruckvorlage vom 15. Februar 1951).

Die Verzögerung der Behandlung des Entwurfs der Provinzialverbandsordnung im Kommunalpolitischen Ausschuss war darauf zurückzuführen, daß die Landesregierung ihre Bereitschaft auf die Vorlage eines Kabinettsentwurfs nicht versichert wollte. Dieser Entwurf wurde als Regierungsvorlage "Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung" in der Kabinettsitzung vom 15. Februar 1951 verabschiedet³²⁶⁾ und am gleichen Tage dem Landtag vorgelegt (Landtags-Drucksache Nr. 214).

I. Allgemeine Charakterisierung der Regierungsvorlage.

Auch diese Regierungsvorlage baut auf den Ergebnissen der Beratungen des Kommunalpolitischen Ausschusses des Landtages der ersten Wahlperiode auf. So heißt es in der Begründung Teil A der Regierungsvorlage: Das Kabinett habe sich den Grundgedanken und in vielen Punkten auch der Formulierung des Entwurfs angeschlossen, glaube jedoch hinsichtlich einzelner Teile und Bestimmungen eine andere gesetzliche Regelung in Vorschlag bringen zu müssen.³²⁷⁾ Ausserlich kommt die Anlehnung an den vorliegenden Entwurf darin zum Ausdruck, daß die Vorlage in der Gliederung und in der Reihenfolge der Paragraphen völlig mit der Vorlage Drucksache Nr. 30 übereinstimmt. In einem bedeutsamen Punkt hat die Regierungsvorlage unter Preisgabe der ursprünglich vom Innenministerium eingenommenen Haltung³²⁸⁾ den Standpunkt des Entwurfs der

326) Art. 56 LVVerf. NRW: "Die Landesregierung beschließt über Gesetzesvorlagen, die beim Landtag eingebracht sind."

327) Die Begründung für die Abänderungsvorschläge im einzelnen wurde dem Gesetzentwurf beigegeben (Begründung, Teil B).

328) Vgl. oben S. 108 ff., erster und zweiter Referentenentwurf, vorgelegt von Ministerialdirigent Dr. Köpcke.

Provinzialverbandsordnung übernommen. Auch die Regierungsvorlage tritt nun für die Bildung von zwei Landschaftsverbänden ein: eines Landschaftsverbandes Nordrheinland und eines Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (§ 1 des Entwurfs).

In der Begründung (allgemeiner Teil) wird hervorgehoben, daß die Bildung der im Entwurf der beiden Fraktionen der CDU und des Zentrums vorgeschlagenen Provinzialverbände in der vorgeschlagenen Form keinesfalls allein aus dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung des Organisationsystems gerechtfertigt werden könne, das früher im Lande Preußen bestanden habe. Existenz und Form derartiger Verbände müsse vielmehr ihre Rechtfertigung finden in den derzeitigen Verhältnissen im Lande Nordrhein-Westfalen und müsse sich weiterhin in den größeren Rahmen der von der Landesregierung angekündigten Verwaltungsreform einfügen.³²⁹⁾

Um die Besonderheit der Neuregelung sinfälliger zum Ausdruck zu bringen, tritt die Regierungsvorlage für die Bezeichnung "Landschaftsverbände" anstelle des Ausdrucks "Provinzialverbände" ein. Es sollte nach der Vorstellung der Landesregierung hierdurch deutlich werden, daß es sich nicht um eine Wiederbelebung der früheren Provinzialverbände, sondern um eine neue Verwaltungsschöpfung mit wesentlichem anderen Ziel handle. Daher müßten auch die Ausdrücke "Provinzialversammlung" und "Provinzialausschuss" durch "Landschaftsversammlung" und "Landschaftsausschuss" ersetzt werden.

329) Vgl. oben Seite 4 ff.

II. Zur Begründung der Regierungsverträge.

In der Begründung der Regierungsverträge wird auch zu einigen grundsätzlichen Fragen Stellung genommen, die in der bisherigen Diskussion einen breiten Raum eingenommen hatten.

1. Die Ablehnung eines Einheitsvertrages.

Die Gründe, aus denen das Kabinett seine ursprüngliche Auffassung, einen E i n h e i t s v e r t r a g zu schaffen, aufgegeben hat, werden wie folgt zusammengefaßt:

- a) Das Kabinett lehnt die p o l i t i - s c h e n G e s i c h t s p u n k t e, die für die Bildung zweier Verbände sprechen. Es glaube, daß in einem Lande wie Nordrhein-Westfalen dem Recht der Landschaft und dem Recht selbstverwaltungsmäßiger Verwaltungsführung in der Ebene der Landschaft Rechnung getragen werden müsse, weil sich ein derartig dezentralisierter Verwaltungsaufbau als wesentliches Element für die Hebung der Landesfruchtbarkeit erweisen werde. Demgegenüber sehe es in der Bildung eines Einheitsverbandes erhebliche politische Gefahren für das Land selbst, die sich bei einer Zuspitzung der Verhältnisse als außerordentlich abträglich erweisen könnten.
- b) Das Kabinett sei ferner davon überzeugt, daß die Wahrnehmung zahlreicher ruiner Verwaltungsaufgaben, die zur Zeit von einzelnen Ministerien wahrgenommen werden durch z w e i L a n d s c h a f t s v e r b ä n d e räumlich und auchlich eine o p t i m a l e L ö s u n g darstelle und daß sich bei der Natur dieser Aufgaben die Provinzgrenze in keiner Weise als hinderlich erweisen werde.
- c) Auch vom S t a n d p u n k t e i n e r r a t i o n e l l e n V e r w a l t u n g aus könnten gegen die Bildung zweier Verbände begründete Bedenken nicht erhoben werden. Die Behauptung, daß ein Einheitsverband billiger und zweckmäßiger arbeiten würde, sei nicht beweisbar. Im Gegenteil spreche die allgemeine Erfahrung dafür, daß die Verwaltungskosten bei der Überschreitung bestimmter optimaler Grenzen steigen.

350) Es wird hier deutlich, daß sich der von der Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen schon immer vertretene Standpunkt durchgesetzt hat.

2. Die Notwendigkeit der Verlagerung von Ministerialinstanzen.

In der Begründung der Regierungsverträge wird ferner der Gesichtspunkt betont, daß eine Verlagerung von Verwaltungsaufgaben aus der Ministerialinstanz erforderlich sei. Inwieweit zweckmäßigerweise einzelne Aufgaben auf die Selbstverwaltungskörperschaften, andere auf die nachgeordneten staatlichen Instanzen verlagert werden, bleibt zum Teil der endgültigen Entscheidung im Rahmen einer umfassenden Verwaltung reform vorbehalten. Zunächst stellt die Regierungsverträge fest, daß namentlich durch die "Stillegung" (1) des früheren Provinzialverbandes Rheinprovinz ein umfangreicher Aufgabenbestand auf die Ministerien übergegangen sei, der eindeutig im Bereich der eigentlichen Verwaltung liege und der nach weitem verlagert werden müsse, wenn die Ministerien auf ihre eigentlichen Aufgaben, nämlich Mitarbeit bei der Gesetzgebung sowie Verwaltunglenkung beschränkt bleiben sollen.

351) Die Begründung weist darauf hin, daß durch derartige Maßnahmen insbesondere folgende Ministerien betroffen werden:

- a) Das Sozialministerium nimmt in großem Umfang acht Verwaltungsaufgaben wahr, die ihm in erster Linie aus dem Aufgabenbereich des früheren Provinzialverbandes Rheinland zugefallen sind. Im einzelnen handelt es sich um folgende Aufgaben: Landesfürsorgeverband, Fürsorge für Landeshilfsbedürftige, Wanderfürsorge, Sicherung gefährlicher Gewohnheitsverbrecher, Fürsorge für Geisteskranke, Krüppel, Blinde und Gehörlose, Hauptfürsorgeanstalt für Schwerbeschädigte, Sonderfürsorge für Hirnverletzte und Kriegsblinde, Tuberkulose-Fürsorge, Geschlechtskrankenfürsorge, Hebammenwesen, Anstaltsverwaltung, Landesjugendamt, Fürsorgeverwaltung für Kinder, Rheinische Verkehrsgesellschaft, Institut für berufliche Fortbildung
- b) Im wirtschaftlichen Bereich sind folgende Aufgaben auf die Ministerien übergegangen:

3. Die Errichtung von Landschaftsverbänden als erste Maßnahme einer Verwaltungsreform.

Das Kabinett stimmt der Auffassung zu, daß für die Durchführung eigentlicher Verwaltungsaufgaben die Ministerialinstanz ungeeignet sei. Es wurden hierdurch die Funktionen der Regierung als die eigentliche staatsrechtliche Tätigkeit und die Funktionen der Verwaltung (Exekutive) vermischt. Es ist von wesentlicher Bedeutung, daß die Landesregierung nunmehr zu der Auffassung gelangt ist, daß Landschaftsverbände (Provinzialverbände) geeignet sind, die oben erwähnten aus der Ministerialinstanz zu verlagerten Aufgabenbereiche aufzunehmen und sie in zweckmäßiger und wirtschaftlicher Weise zu erledigen. Es wird also mit Recht in der vorgeschlagenen Regelung "eine erste beachtliche Maßnahme einer wirksamen

zu 331) bauen insoweit, als es sich um den Straßenbau und die Straßenunterhaltung im eigentlichen Sinn handelt.

a) Im Kultusministerium ist der gleiche Tätigkeitsbereich bei den meisten Aufgaben der Abteilung III: Kunst- und Kulturpflege einschließlich Naturschutz gegeben. Ferner gehören zu den Verwaltungsaufgaben in weitem Umfange die Erwachsenenbildung, die Volkshochschulen und die Landesbildstelle.

b) Im Ernährungsministerium fällt in diesen Bereich neben der Trägerschaft gewisser Fachschulen die Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsverwaltung Nordrhein, die Viehsau-Berentschädigungskasse und die Landschaftspflege.

c) Im Innenministerium, im Finanzministerium und im Wiederaufbauministerium finden sich im Zusammenhang mit den oben erwähnten Angelegenheiten Etat-, Personal- und Baureferate, die gleichfalls solche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Außer den vorgenannten Aufgabenbereichen werden in fast allen Ministerien noch zahlreiche andere Verwaltungsaufgaben wahrgenommen, die späterhin ausgliedert und in ihrer Mehrzahl veranlassen im wesentlichen auf die staatliche Mittelverwaltung übergeführt werden müssen. Diese Aufgabe ist jedoch aber nur die hier vorliegende Betrachtung zunächst

4. Der Zeitpunkt einer Reform der Verwaltung in der Provinzstufe.

Schließlich hat das Kabinett die weitere allgemeine Frage erörtert, ob es zweckmäßig sei, eine Landschaftsverbändeordnung vor der Verabschiedung der Gemeinden-, Amts- und Kreisordnung zu behandeln. Es ist zu dem Ergebnis gekommen, daß die Verwaltungsreform derartiger Verbände n u g a n n o s G e p r e g e habe, und daß sie nicht ohne weiteres aus der Verfassung der Gemeinden, Ämter und Kreise abgeleitet werden könne. Auf der anderen Seite brauche aber auch die Verfassungsreform der Landschaftsverbände für die Gemeinden-, Amts- und Kreisordnung keineswegs präjudiziell zu sein. Das Kabinett hat den Gedanken des zeitlichen Vorranges der eigentlichen Gemeindeverfassungsgesetze vor einer Landschaftsverbändeordnung einstimmig abgelehnt.

332) Zum Problem der Verwaltungsreform ist auf die weiteren Ausführungen in der Begründung der Regierungsvorlage zu verweisen.

§ 18 Die Behandlung der Landes-Verordnungen.

I. Die Grundsatzdebatte in der 3. Lesung des Landtages am 27. Februar 1951.

während unläßlich der Einbringung des Entwurfs Drucksache Nr. 30 am 26. September 1950 eine Erörterung in erster Lesung im Landtag unterblieb (es war lediglich die formale Überweisung an den Kommunalpolitischen Ausschuss erfolgt),³³³⁾ kam es bei der Einbringung der Regierungsvorlage am 27. Februar 1951 zu einer ausgedehnten Debatte.³³⁴⁾ Das war verständlich. Der Antrag Schrage und Genossen hatte keine andere Bedeutung, als das im Landtag der ersten Wahlperiode erarbeitete Ergebnis, das in dem Entwurf einer Provinzialordnung in der Fassung der Beratungen des Kommunalpolitischen Ausschusses einen Niederschlag gefunden hatte,³³⁵⁾ für die Verhandlungen des neu gewählten Landtags nutzbar zu machen und den Entwurf überzuleiten. Der Regierungsvorlage kam darüber hinaus programmatische Bedeutung zu. Im Vergleich zu dem ersten bekannt gewordenen Referentenentwurf³³⁶⁾ war der nunmehr vorgelegte Entwurf einer Landeschaftsverbandsordnung (Drucksache Nr. 214) Ausdruck einer gewandelten Auffassung der Landesregierung. Er war nach Auffassung des Kabinetts mehr als nur eine Diskussionsgrundlage. Er sollte die Grundeinstellung und das Programm der Landesregierung erkennen lassen.

Diese Bedeutung wurde in aller Öffentlichkeit dadurch unterstrichen, daß der Innenminister Dr. Flicker in der 15. Sitzung des Landtags vom 27. Februar 1951 den Regierungsentwurf persönlich ein-

333) Vgl. hierzu die Ausführungen oben Seite 136.

334) Sten. Ber. der 15. Sitzung vom 27. Februar 1951, S. 455 (A) bis S. 453 (B).

335) Vgl. oben Seite 123.

336) Vgl. oben Seite 128 ff.

Sprache und Begründete.³³⁷⁾ Hervorzuheben ist die Erklärung, daß auch die Einrichtung der Verbandschaffung "überhaupt und an sich" bejahte. Sie bejahte auch die Schaffung zweier Verbände, nämlich eines Verbandes Nordrheinland und eines Verbandes Westfalen-Lippe. Der Innenminister hob hervor, daß sich die Befürworter zweier Verbände - und damit auch die Landesregierung - des Wertes und der Kräfte einer natürlich und historisch gewachsenen Landschaft bewußt seien. Die Anerkennung des Rechts der Landschaft wird als ein Faktor, die "Landesfreundschaft" zu heben, gewertet.³³⁸⁾ Im übrigen trug der Minister einzelne Punkte des Entwurfs in Übereinstimmung mit der der Vorlage beigegebenen schriftlichen Begründung vor.

Für die Regierungspartei der CDU sprach der Abgeordnete Schrage zu dem Regierungsentwurf.³³⁹⁾ Für die Fraktion der SPD gab der Abgeordnete Steinhoff eine im großen ganzen zustimmende Erklärung ab, die aber in zahlreichen Einzelfragen Vorbehalte enthielt. Für die Fraktion der FDP erklärte der Abgeordnete Steuer³⁴¹⁾ nach längeren Ausführungen zusammenfassend: "Wir werden die Vorlage mit aller Sachlichkeit und Aufmerksamkeit prüfen und beraten. Aber zustimmen werden wir ihr nur können, wenn die Regierung uns einen im einzelnen belegten schlüssigen Beweis dafür erbringt, daß das Hinsutreten eines neuen Verwaltungsapparates mit seinen unvermeidlich zusätzlichen Kosten von Einsparungen von mindestens der gleichen Höhe in personeller und sächlicher Art bei der Staatsregierung selbst begleitet ist. Ist das der Fall, dann läßt sich über die Vorlage reden. Ist es nicht der Fall, dann muß

337) Sten. Ber. S. 455 (A) bis S. 456 (C).

338) Ebendort S. 455 (C).

339) Ebendort S. 456 (C) folg.

340) Ebendort S. 457 (D) folg.

341) Ebendort S. 459 (D) folg.

es bei der heftigen wirtschafts- und Finanzlage von uns abgelehnt werden, die Vorlage zu einem Gesetz zu erheben."

Der Abgeordnete Brockmann³⁴²⁾ von der Fraktion des Zentrums stimmte der Regierungsvorlage zu, soweit sie der Realisierung des Subsidiaritätsprinzips diene. Er forderte jedoch - insoweit mit dem Abg. Steuer übereinstimmend - ernstere Prüfung der finanziellen Auswirkung der Neuregelung der Verwaltung in der Provinzstufe. Für die Fraktion der KPD lehnte der Abgeordnete Jennes die Vorlage ab.³⁴³⁾

Nach Abschluss der Grundsatzdebatte überwies der Landtag die Drucksache Nr. 214 einstimmig an den K o m m u n a l p o l i t i s c h e n A u s s c h u ß zur weiteren Beratung.³⁴⁴⁾

342) Sten.Ber. S. 461 (A) folg.

343) Sten.Ber. S. 462 (B) folg.

344) Ebendort S. 463 (A) (B)

II. Die Beratung des Kommunalpolitischen Ausschusses zur Vorbereitung des 2. Lesens der Vorlage im Landtag.

Der Kommunalpolitische Ausschuß, der unter dem Vorsitz des Abgeordneten Schlagg (CDU) tagte, hat sich in mehr als 20 Sitzungen mit den beiden Entwürfen einer Provinzialverbandsordnung und einer Landschaftsverbandsordnung (Entwürfen Nr. 30 und Nr. 214) befaßt.³⁴⁵⁾

1. Die Sitzung vom 30. März 1951.

Mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die von dem Vorlagen umfaßte Materie den Landtag bereits seit etwa drei Jahren beschäftigte, sah der Ausschuß in seiner 6. Sitzung vom 30. März 1951 von einer allgemeinen Aussprache (Generaldebatte) ab und wandte sich alsbald der Einzelberatung zu. Lediglich in der Frage, welcher der beiden Entwürfe der Beratung zugrunde gelegt werden sollte, entspann sich eine längere Auseinandersetzung, die der Vorsitzende dahin entschied, daß er b e i d e E n t w ü r f e gleichzeitig heranzuziehen habe beabsichtigte.³⁴⁶⁾ Im Verlauf der späteren Beratungen wurde allerdings die Regierungsvorlage die Hauptdiskussionsgrundlage, so daß der Ausschuß in seinem abschließenden Bericht lediglich die Regierungsvorlage (Drucks. Nr. 214) und die Fassung in Gemäßheit der Beschlüsse des Ausschusses gegenüberstellte und dem Landtag zur Beratung und Beschlußfassung in 2. und 3. Lesung auflegte.³⁴⁷⁾

Die Frage der Überschrift des Gesetzes, d.h. damit auch die Frage der e n d g ü l t i g e n R e z i c h n u n g der zu schaffenden Verbände,

345) Die Kurzprotokolle der betreffenden Sitzungen, über die nachstehend referiert wird, habe ich einsehen dürfen.

346) Kurzprotokoll 6. Sitzung vom 30. März 1951. S. 7.

347) Vgl. Bericht des Kommunalpolitischen Ausschusses vom 12. November 1950, Drucks. Nr. 971; ferner 17 Sten. Ber. der 67. Sitzung vom 2. Dezember 1950, S. 250; (B) und S. 250/4 (C) folg.

Beschluss der Landeshauptverwaltung über-
nommen werden. Ferner ist Übertragung neuer
Aufgaben auf die Landschaftsverbände nur
durch Gesetz möglich.

Mit der Frage nach der "Kompetenz-Kompetenz" wurde
zugleich die grundsätzliche Frage nach dem
rechtlichen Charakter der
Landschaftsverbände (Provinzial-
verbände) angeschnitten. Hier auf so es sich,
daß es von Nachteil sein mußte, daß bei den Be-
ratungen der Landesverfassung so-
wohl in Art. 1 als auch in Art. 78 der Endfassung
davon abgesehen wurde, die Landschaftsverbände
(bzw. die Provinzialverbände) besonders zu erwäh-
nen.³⁵¹⁾ wird nunmehr von Regierungseite der
Zweckverbandscharakter der Landschaftsverbände be-
tont und wird dieser Charakter gesetzlich festge-
legt, dann können - wie Dr. Kleinrahm als Sprecher
des Justizministeriums ausführte³⁵²⁾ diese Zweck-
verbände nicht "Gemeindevverbände" im Sinne der
Art. 1 und Art. 78 darstellen. Eine Provinz (Land-
schaft) Nordrhein-Westfalen ist jetzt durch Gesetz ge-
schaffen. Sie können keineswegs als ein Verband ori-
ginären, vorverfassungsgerechten Charakters aner-
kannt werden. Demgegenüber wiesen die Abgeordneten
Schraus, Büttner und Brockmann darauf hin, daß man
bei den bisherigen Beratungen mit "Gemeindevverbän-
den" auch den Zweckverband auf der höheren Ebene,
also auch den Provinzialverband gemeint habe.³⁵³⁾

Der Abg. Büttner wies schließlich auch darauf hin,
daß nicht nur der Provinzialverband Westfalen als
fortbestehend anzusehen sei, sondern daß auch der
Provinzialverband Rheinprovinz noch existiere und
daß mit Recht die Auffassung vertreten werden könne,
daß lediglich vorübergehend die Aufgaben dieses

351) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 124 ff.
dieser Untersuchung.

352) Kurzprotokoll 7. Sitzung, S. 6 folg.

353) Ebendort.

Provinzialverbandes in Art. 1 und Art. 78 der Verfassung
werden. Es könne sich nur darum handeln, diese Auf-
fassung gesetzlich zu verankern. Daraus folgt, daß
es sich nicht um die Bildung einer Zweckverbände
handele. Bei den Provinzialverbänden (Landschafts-
verbänden) solle es sich vielmehr um Rechts- und
Verwaltungsträger handeln, die ihr konstituiertes
Recht aus den Kompetenzen der Verbände der Länder,
der Gemeinden, herleiten. Die Entscheidung über
die Übertragung von Aufgaben trifft auf Grund der
Selbstverwaltungsgedankens die Landesversammlung
mit Mehrheitsbeschluß.³⁵⁴⁾

Eine Einigung über diese
grundsätzlichen Fragen konnte
nicht erzielt werden. Ein
Antrag Abg. Wöhling (CDU), die Debatte so lange zu
vertagen, bis Teil V der Gemeindeordnung in Ge-
meindeordnungsausschuß abschließend beraten sei,
wurde abgelehnt.³⁵⁵⁾

Der Ausschuß nahm den Antrag des Abg. Büttner (CDU)
an, die Besprechungen des 2. und 3. Abschnitts der
Vorlagen Drucksache Nr. 30 und Nr. 114 für
vier Wochen auszusetzen. Damit die Frak-
tionen Gelegenheit haben, sich in der Zwischenzeit
noch einmal mit dem Fragenkomplex zu beschäfti-
gen.³⁵⁶⁾

Tatsächlich sollte sich nun
die weitere Behandlung der
Vorlagen wieder zum 1. März
10 Monate verschieben.

3. Die Sitzung am 30. Januar 1952.

Der Kommunalpolitische Ausschuß befaßt sich erst
wieder in seiner 10. Sitzung am 30. Januar 1952
mit den beiden Vorlagen. Bei der ersten Sitzung
reden sprach sich für ein einheitliches Verfahren

354) Kurzprotokoll S. 7.

355) Ebendort, S. 8.

der Vorlagen aus. 357) Der Fall... durch
Mehrheitsbeschluss... zu
veranlassen, eine Erklärung...
der Entwurf... 214... 7...
w a l t u n g s r e f o r m... sein sei. 358)

Mit Recht wies bereits unmittelbar in der Sitzung
vom 30. Januar 1952 Ministerpräsident Dr. Vogels 359)
darauf hin, daß in allen Ländern, in denen man Pläne
für eine generelle Verwaltungsreform habe ver-
wirklichen wollen, ... in Hessen, die bisher
nicht erzielt worden seien. Die richtige Einstel-
lung sei die, die in Nordrhein-Westfalen prakti-
siert werde, nämlich durch Inangriffnahme von Teil-
komplexen die Frage der Verwaltungsreform aufbauend
zu lösen.

4. Die weiteren Beratungen der Vorlage im Kommunal-
politischen Ausschuss im Jahre 1952.

a) In der 11. Sitzung des Kommunalpolitischen
Ausschusses am 13. Februar 1952 gab der Vorsitzende
bekannt, 360) daß der Ministerpräsident die Erklärung
abgegeben habe, der Ausschuss habe die ihm vom Plenum
des Landtages übertragene Aufgabe zu erfüllen,
den vorgelegten Entwurf ohne Rücksicht
auf die etwa kommende Ver-
waltungsreform zu beraten. Erst nach

357) Die Debatte brachte keinerlei neue Gesichtspunkte. Es wurde vielmehr klar, daß nach längeren Unterbrechungen eigentlich immer wieder von neuen Fragen aufgeworfen zu werden pflegen, die durch Mehrheitsbeschluss längst entschieden waren und als geklärt angesehen werden konnten. So schnitt Abg. Feldmann (SPD) die Frage des "Einheitsverbandes" an. 1) Dr. Abg. Böttner (CDU) und Brockmann (Z) wiesen auf die vordringliche Aufgabe hin, dem Provinzialverband Westfalen, der im Augenblick ohne Rechtsgrundlage arbeite, eine solche Grundlage zu geben. - Vgl. Kuraprotokoll der 10. Sitzung S. 5 ff.

358) Kuraprotokoll, S. 2, 3. 8.
359) Ebendort, S. 7.
360) Ebendort, S. 1.

Abschluß der Beratung... die Frage, ob die
die Landschaftsverbandsorganisation (Landschaftsverbände) vor-
genommen werden könnten. Hier weitere Erklärung...
übrige sich. Ein Antrag des Abg. Sauer (FDP), eine
weitere Regierungserklärung zur Frage der Verwal-
tungsreform herbeizuführen, wurde mit dem Stimmen-
verhältnis 7 : 7 abgelehnt. 361)

Sodann liefen auch die Beratungen wieder an den
Problemen, die durch § 5 (Aufgaben der Landschafts-
verbände) aufgeworfen worden, fort.

Der Ausschuss kam zu § 5 Abs. 1 zu dem Beschluß, die
Beratungen zurückzustellen, bis sich die kommunalen
Spitzenverbände, die darum ersucht werden sollen,
zur Frage der Kompetenzen-Kompeten-
ten der Landschaftsverbände geäußert haben. 362)

Der Katalog der Aufgaben in § 5 Abs. 2 der Regie-
rungsvorlage konnte ebenfalls nicht abschließend
beraten werden. Der Ausschuss beschloß daher, 363)
die Besprechung bis zur nächsten Sitzung zurückzu-
stellen und Vertreter der beteiligten Ministerien
zu laden. 364)

b) In der 12. Sitzung des Ausschusses am 5. März
1952 sagte der Sozialminister Dr. Weber zu, einen
Vorschlag zu § 5, Abs. 2a) vorzulegen. Eine gleiche
Zusage machte der Vertreter des Verkehrsministeriums
zu § 5 Abs. 2b). 365) weitere Ergebnisse konn-

361) Ebendort, S. 4.
362) Kuraprotokolle, S. 2, S. 5.
363) Ebendort, S. 3, S. 6.
364) Insbesondere Vertreter des Sozialministeriums und der Kommunalabteilung des Innenministeriums. Auf Wunsch des Abg. Hebbart (SPD) sollte außerdem der Ministerpräsident gebeten werden, zum Thema "Jugendpflege und Landesjugendamt" schriftlich oder mündlich Stellung zu nehmen. Der Ausschuss wünschte Klarheit darüber zu schaffen, wie sich der Ministerpräsident im Hinblick auf den Fall 1952 zum Landesjugendamt und zum Landesjugendbeauftragten stelle.
365) Kuraprotokoll Seite 1

ten noch nicht erstellt worden, so daß die Bewertung der einzelnen Abschnitte des "Katalogs" den Ausschuss nach in mehreren Sitzungen beschaffen mußte.

e) In der 13. Sitzung am 19. März 1952 (Protokoll § 5 Abs. 2 Buchst. a), also der Abschnitt, in welchem es sich um die Gebiete der Wohlfahrtspflege, der Jugendwohlfahrt und der Gesundheitspflege handelt, seine vom Ausschuss - einstimmig - gebilligte Fassung.³⁶⁶⁾

Die Neufassung lautet:

" Die Aufgaben der Landschaftsverbände erstrecken sich auf das Gebiet der Wohlfahrtspflege, der Jugendwohlfahrt und der Gesundheitspflege.

Die Landschaftsverbände sind Träger des Landesfürsorgeverbandes, des Landesjugendamtes, der Fürsorgeziehungsbehörde und der Hauptfürsorgestelle für Schwerbeschädigte nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften.

Zu ihren Aufgaben gehören die aus den gesetzlichen Verpflichtungen sich ergebende Errichtung und Unterhaltung der notwendigen fürsorglichen und pflegerischen Anstalten und Einrichtungen, sowie die Förderung und Unterstützung der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, soweit diese von dem Landschaftsverband zur Erfüllung seiner Aufgaben herangezogen werden. Die Landschaftsverbände können ferner die Trügerschaft von Spezialkrankenhäusern und Heilstätten sowie von Ausbildungsstätten für Volkpfleger und Volkpflegerinnen übernehmen."

Der Abschnitt Buchst. b) des Katalogs, "S t r a ß e n w e s e n", konnte wiederum nicht abschließend behandelt werden, weil die Stellungnahme des Kabinetts noch nicht vorlag. Ein vom Vertreter des Verkehrsministeriums, Ministerialdirigent Kayser, vorgelegter Vorschlag wurde einstimmig für die nächste Sitzung des Ausschusses als Diskussionsgrundlage angenommen.

366) Vgl. Kursprotokoll S. 3.

367) Vgl. hierzu Kursprotokoll S. 5 ff.

368) Ein Differenzpunkt war das Mitwirkungsrecht der Kreise, wenn - wie beabsichtigt - den Landschaftsverbänden die Verwaltung der Landstraßen erster und zweiter Klasse übertragen

auch bezüglich des Abschnitts " K o m m u n a l w i r t s c h a f t " p f l e g e " kam es noch nicht zu definitiven Formulierungen. Dem Kultusministerialrat Busley hervorhob, an einer eingehenden Überprüfung seines Standpunktes gebunden.³⁶⁹⁾ Da der Landesverband Lippe im Jahre 1948 bestimmte kulturelle Aufgaben übertragen³⁷⁰⁾ bzw. belassen worden waren und da die Landesregierung dem Landesverband seinerzeit bestimmte Fragen auf kulturellem Gebiet gestellt hatte, erwies es sich als zweckmäßig, auch diesen Problembereich anzuschneiden. Der Ausschuss fasste daher folgenden Beschluss:³⁷¹⁾

Das Kultusministerium wird gebeten, den Mitgliedern des Ausschusses vor der nächsten Sitzung einen mit Ministerialdirigent Dr. Vogels abgestimmten neuen Formulierungsvorschlag für den § 5 Abs. 2c) zuzustellen, der die Möglichkeit einer Delegation von kulturellen Aufgaben auf den l i p p i s c h e n L a n d e s v e r b a n d (vor allem Landesbibliothek, Landesmuseum, Landestheater) offen läßt. Der Beschluss des Kommunalpolitischen Ausschusses soll dem Hauptausschuss mit der Bitte um Prüfung, ob die Ausschussformulierung der Konzeption des Landes gegenüber dem ehemaligen Landesteil Lippe entspricht, zugewendet werden.

Was den Buchstaben d), d.h. das große Gebiet der " K o m m u n a l w i r t s c h a f t " anbelangt, war sich der Ausschuss in seiner Sitzung am 19. März 1952 darüber einig,³⁷²⁾ daß vor Aufnahme der Einzelberatung Klärung der G r u n d s a t z f r a g e notwendig sei, "in welchem Maße Verwaltungsarbeit und insbesondere Auftragsangelegenheiten aus der Regierungsinstanz genommen und auf die Landschaftsverbände übertragen werden könnten". Um für die Einzelberatung einen Ausgangspunkt zu

369) Vgl. Kursprotokoll S. 5 ff.

370) Gesetz über den Landschaftsverband Lippe vom 5. November 1948, GVBl. BRW 1949, S. 269 ff.

371) Kursprotokoll S. 2 und S. 7.

372) Kursprotokoll S. 7 ff.

gewinnen, wurde der Ministerpräsident Land-
wirtschaft und Forste durch den erwähnten Beschluß
des Ausschusses gebeten, zu prüfen, ob es Zweck-
mäßig ist, Aufgaben aus dem Bereich dieses Ministe-
riums auf die Landschaftsverbände zu übertragen.³⁷³⁾

d) Als in der 17. Sitzung des Ausschusses am
3. Mai 1952 die in der 15. Sitzung erledigt ge-
bliebenen Fragen zur Diskussion gestellt wurden,
gab es - was den § 5 betrifft - nur einen gerin-
gen Fortschritt. § 5 Abs. 2 Buchst. d) "K u l t u r
a u f g a b e n" wurde in der Fassung
der Regierungsvorlage angenommen, wobei sich nur
um die Ziffer 9 (Landkultur- und Forstwirtschaft)
eine längere Diskussion entspann.³⁷⁴⁾

Eine Beschlüßfassung über § 5 Abs. 2 Buchst. b)
"S t r a ß e n w e s e n" wurde wiederum zurück-
gestellt, um den Mitgliedern des Ausschusses
Gelegenheit zu geben, Vorschläge des Verkehrs-
ministeriums zu prüfen.³⁷⁵⁾

Ferner erging zu § 5 Abs. 2 Buchst. c) "K u l t u r
p f l e g e" der Beschluß, daß die Beschlüßfassung
so lange zurückgestellt werde, bis der Minister-
präsident den Ausschuß über seine Anschauung zur
Frage "Übertragung kultureller Aufgaben auf den
Landesverband Lippe - Gefahr eines dritten Land-
schaftsverbandes" unterrichtet hat.³⁷⁶⁾

Schließlich wurde wiederum die G r u n d s a t z -
f r a g e der V e r w a l t u n g s r e f o r m
angeschnitten. Diese Frage fand in folgendem Be-
schluß des Ausschusses ihren Niederschlag:³⁷⁷⁾

" Der Ausschuß bittet seinen Vorsitzenden,
Abg. Schrage, mit dem Ministerpräsidenten darü-
ber zu sprechen, ob die Landschaftsverbands-
ordnung mit den Plänen des Ministerpräsi-
denten über die Verwaltungsreform in
Einklang zu bringen sei, und ihn um dessen
Stellungnahme zu bitten."

373) Ebendort S. 8.

374) Kurzprotokoll S. 3 ff.

375) Kurzprotokoll S. 1

376) Kurzprotokoll S. 2 ff.

Dieser Beschluß hatte, wie oben schon angedeutet, am
28. April 1952 statt. Der Ministerpräsident Arnold
vor der Vereinigung der Industri- und Handelskam-
mer des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf
einen anfassenden Vortrag über "P r o b l e m e
d e r V e r w a l t u n g s r e f o r m" gehal-
ten,³⁷⁸⁾ der aus den verschiedensten Gründen erheb-
liches Aufsehen erregt hat.³⁷⁹⁾ Aus Kreisen der
parlamentarischen Opposition wurde dem Minister-
präsidenten der Vorwurf gemacht, daß er seinen Re-
formplan (dieser wird allgemein als "Arnold-Plan"
bezeichnet) nicht vor dem Landtag, als dem für
die Durchführung der Verwaltungsreform allein zu-
ständigen Gremium, sondern außerhalb des Hauses
vorgelegt habe.³⁸⁰⁾ Der Landtag und die Fachaus-
schüsse, namentlich auch der Kommunalpolitische
Ausschuß, mußten ein sachliches Interesse haben,
über die Intentionen der Landesregierung unter-
richtet zu sein, da die V e r w a l t u n g s -
r e f o r m - was unbestritten sein dürfte - nur
als ein o r g a n i s c h e s G a n z e - n kon-
zipiert und durchgeführt werden kann.

378) Als Sonderdruck erschienen unter den Schriften
der Vereinigung der Industri- und Handelskam-
mern, Düsseldorf, Mai 1952.

379) Vgl. z.B. Große Anfrage Nr. 15 der Fraktion
der SPD (Drucks. Nr. 760) betr. Verwaltungs-
reform im Lande Nordrhein-Westfalen vom 12.
Mai 1952. - Ferner Antrag der Fraktion der
FDP betr. Vorlegung von Gesetzesvorschlägen
zur Durchführung der Verwaltungsreform vom
6. Mai 1952 (Drucks. Nr. 749) und Kleine Anfrage
Nr. 107 des Abg. Wonds (CDU) betr. Durchführung
der Verwaltungsreform, hier: Besichtigung
Detmold vom 16. Juni 1952 (Drucks. Nr. 856).

380) Vgl. hierzu etwa die Debatte in der 52. Sitzung
des Landtags vom 9. Juni 1952 (Sten. Ber. S.
1903 ff. und S. 1910), 53. Sitzung vom 10.
Juni 1952 (Sten. Ber. S. 1930 ff. und 1954 ff.),
insbesondere aber in der 59. Sitzung vom 3. Juli
1952, in welcher die in der Vorlesenden Anmer-
kung erwähnten Antw. Drucks. Nr. 760, 865 und
749 Gegenstand eingehender Erörterung waren
(vgl. Sten. Ber. S. 2223 bis 2244).

Auf die Grundzüge des "Arnold-Planer", soweit die Probleme der Landschaftsverbände berührt worden sind, soll noch in anderem Zusammenhang eingegangen werden.

In der 22. Sitzung des Ausschusses am 25. Juni 1952 unterrichtete der Innenminister Dr. Meyere namens des Kabinetts den Ausschuss dahingehend, ³⁸¹⁾ daß die Fragen der organisatorischen Verwaltungsreform noch nicht so durchgearbeitet seien, "daß das Ganze bereits eine feste Form habe". Andererseits dränge die Zeit auf einen Abschluß der Landschaftsverbandsordnung. Der Ministerpräsident strebe mit ihm, dem Innenminister, danach, Landschaftsverbandsordnung, Gemeindeordnung und Amtsordnung zu einem homogenen Ganzen zusammenzufügen.

a) Nachdem der Kommunalpolitische Ausschuss in seiner 17. Sitzung vom 3. Mai 1952 den § 6 des Entwurfs (§ 6 Abs. 2 mit einer Änderung), § 7 und § 8 (letzteren mit einer Änderung des Absatz 3) angenommen hatte, ³⁸²⁾ ³⁸³⁾ wurden die beiden weiteren Absätze des § 8 (Absatz 4 und 5) auf der 19. Sitzung des Ausschusses am 21. Mai 1952 behandelt. In der gleichen Sitzung wurden die Beratungen bis zum § 12

381) Kursprotokoll S. 2/3.

382) Bezüglich des Wortlauts wird auf die Fassung der Regierungsvorlage unter Berücksichtigung der bisher im Kommunalpolitischen Ausschuss gefaßten Beschlüsse - zusammengestellt vom Landtagsbüro am 9. September 1952 - verwiesen.

383) Bezüglich § 8 (Bildung der Landschaftsversammlung) war strittig, ob eine indirekte Wahl der Mitglieder der Landschaftsversammlung zulässig sei. Bedenken wurden insbesondere aus Art. 28 GG abgeleitet. Diese Spezialfrage wurde schließlich im Sinne der Regierungsvorlage entschieden, nachdem Gutachten der Professoren Dr. Peters (Köln) und Dr. H.J. Wolff (München) eingeholt worden waren.

der Regierungsvorlage (Jahrbuch... § 5 Absatz 2 Buchst. b) d.h. die Aufgaben der Landschaftsverbände bezüglich des Straßenwesens wurden an der darauf folgenden 20. Sitzung des Ausschusses am 28. Mai 1952 abschließend behandelt und unanimig angenommen. Die Beschlussfassung über § 5 Absatz 2 Buchst. c) wurde nochmals zurückgestellt. ³⁸⁵⁾

Die Regierungsvorlage wurde bis zu § 19 wunschlich durchberaten. ³⁸⁷⁾ In der 21. Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses am 4. Juni 1952 wurde die Regierungsvorlage bis zum § 30 behandelt. Allerdings wurde § 22, der die Stellung des Landeshauptmanns betrifft, zurückgestellt. Auch über § 25, der die Rechtsverhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Landschaftsverbände behandelt, wurde noch kein Beschluß gefaßt.

Nachdem in der 22. Sitzung am 25. Juni 1952 durch die grundsätzlichen Erklärungen des Innenministers nochmals eine Art Grundsatzdebatte angestreift worden war, ³⁸⁸⁾ wurden in der 23. Sitzung am 2. Juli 1952 vom Innenminister vorgelegte Änderungsvorschläge für den 3. und 5. Abschnitt des Entwurfs beraten. In diesem Zusammenhang erhielten die §§ 9, 10, 11 und 12 Abs. 1 eine neue Fassung. ³⁸⁹⁾

384) Zu Einzelheiten wird auf das Kursprotokoll verwiesen.

385) Die Fassung lautet nun: Das Gebiet des Straßenwesens: Verwaltung, Unterhaltung einschließlich Um- und Ausbau der Landstraßen 1. Ordnung; die Ausübung der Verwaltung und Unterhaltung einschließlich Um- und Ausbau der Landstraßen 2. Ordnung; im Auftrage des Landes die Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs.

386) Kursprotokoll S. 1.

387) Vgl. Kursprotokoll S. 3 bis 10.

388) Vgl. oben S. 150.

389) Kursprotokoll S. 1 bis 3.

In der 25. Sitzung am 16. Juli 1952 wurde die §§ 13 Abs. 2 bis 4, 14 bis 17 und 21 behandelt; in der 26. Sitzung am 21. Juli 1952 wurde insbesondere die Bestimmungen über die B e z e i c h n u n g d e s L a n d e s h a u s t m a n n e s (§§ 19 und 20) beraten und neu formuliert. In der 27. Sitzung am 10. September 1952 wurde die §§ 21, 21, 34 und 35 im Hinblick auf Änderungsanträge des Innenministeriums zurückgestellt. Dagegen erhielten die §§ 22, 23, 24, 29 und 30, 32 und 33, 36 und 37 zum Teil unter Änderung der bisherigen Paragraphenfolge eine neue Fassung.

Die Ausschusßerörterungen erreichten nun das Ende zu. Nachdem in der 28. und 29. Sitzung vom 1. und 13. Oktober 1952 noch eine Reihe von Einzelfragen behandelt worden war,³⁹⁰⁾ wurde in der 30. Sitzung vom 22. Oktober 1952 nach erneuter Beratung der Schlußbestimmungen eine R e d a k t i o n s - k o m m i s s i o n eingesetzt, deren Aufgabe es sein sollte, den Text der Landschaftsverbandsordnung nach Maßgabe der Beschlüsse des Kommunalpolitischen Ausschusses einheitlich zu formulieren.³⁹¹⁾

Die Redaktionskommission hat die ihr übertragene Aufgabe in zwei Sitzungen³⁹²⁾ erledigt. Von besonderem Interesse ist, daß die Kommission die Bezeichnung der Landschaftsverbände insofern verändert hat, als statt "Landschaftsverband Nordrheinland" die Bezeichnung "Landschaftsverband R h e i n l a n d" gewählt wurde, und statt "Landschaftsverband West-

390) Es kann hier nur allgemein auf die Kursprotokolle verwiesen werden. Hervorzuheben wäre die Änderung des § 5. Hier wurde als Abs. 3 angefügt:

"Die in Abs. 2 zu c) bezeichneten Aufgaben kultureller Art sind für das Gebiet des früheren Landes Lippe auf Antrag des Landesverbands des Lippe diese oder eines Zweckverbands, dessen Mitglieder von ihm benannt werden, zu übertragen."

391) Vgl. Kursprotokoll der 30. Sitzung S. 2.

392) Vom 29. Oktober und 9. November 1952.

falen-Lippe" die Bezeichnung "Landschaftsverband W e s t f a l e n". Dieser Vorschlag sollte jedoch im Kommunalpolitischen Ausschuss nur bezüglich der Bezeichnung "Rheinland" Billigung finden.³⁹³⁾ Die Fassung des Entwurfs einer Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen auf Grund der Beschlüsse der Reaktionskommission ist vom Büro des Landtags unter dem 7. November 1952 zusammengestellt worden.³⁹⁴⁾

f) Eine abschließende Beratung des Entwurfs der Landschaftsverbandsordnung auf Grund der oben erwähnten Zusammenstellung der Redaktionskommission hat der Kommunalpolitische Ausschuss in seiner 31. Sitzung vom 12. November 1952 vorgenommen.³⁹⁴⁾ Der Abg. Feldmann (SPD) sah in der Anregung der Kommission, den einen der beiden Landschaftsverbände nicht "Westfalen-Lippe", sondern nur "westfalen" zu benennen, eine Eigenmächtigkeit, die ihm einseitigen, nach langen Beratungen des Ausschusses gefaßten Beschluß zuwiderlaufe.³⁹⁵⁾ Es wurde von den Mitgliedern der Redaktionskommission zugegeben, daß nicht beabsichtigt gewesen sei, die "lippischen materiellen Sonderrechte" zu berühren oder gar zu schmälern (so Abg. Gerhard, FDP). Man habe nur eine "einfache und unkomplizierte Bezeichnung" wählen wollen, wobei zugleich die Folgerung aus der Tatsache gezogen worden sei, daß L i p p e landschaftlich ein Teil Westfalens sei, beide fasse man ganz selbstverständlich unter Westfalen zusammen (so Abg. Mittner, CDU). Der Ausschuss sprach sich mit einem Stimmenverhältnis von 6:6 gegen den Vorschlag der Redaktionskommission aus, sich auf die Bezeichnung "W e s t f a l e n" zu beschränken. Dagegen wurde die Bezeichnung "R h e i n l a n d" an Stelle

393) Vgl. die Ausführungen auf der folgenden Seite.

394) Vgl. Kursprotokoll der 31. Sitzung.

395) Vgl. oben S. 153.

"N o r d r h e i n l a n d" einstimmig gebilligt. Es verdient dabei bemerkt zu werden, daß als Motiv für die Wahl dieser Bezeichnung angegeben wurde, daß man die Möglichkeit offen halten wollte, "bei einer Länderreform ehemalige Gebietsteile des Landesverbandes ohne Änderung der Landschaftsverbandsordnung wieder aufzunehmen." 396)

Der Katalog des § 5 Abs. 2 Buchstabe c erhielt folgende Fassung: 397)

c) Die landschaftliche Kulturpflege.

Unterhaltung und Pflege von Bau-, Kunst- und Naturdenkmälern sowie von Bodensalztürmen;

Unterhaltung der Landesmuseen und der Landesbibliothek;

Förderung des Naturschutzes und Landschaftspflege;

Heimatpflege;

Pflege und Förderung

der Erwachsenenbildung,
des Volksbücherwissens,
des Archivwesens,
der Heimatmuseen,
der Bau- und Wohnungskultur,
der Volkstums- und Landschaftsforschung,
von Heimatvolkshochschulen,
von Orchester und Bühnen.

Ferner wurde dem § 5 Abs. 4 (Übertragung von Aufgaben der landschaftlichen Kulturpflege auf einen lippischen Zweckverband) folgender Satz 2 angefügt:

"Die erforderlichen Mittel sind anteilig vom Landschaftsverband zur Verfügung zu stellen".

Obwohl der Ausschuß der Ansicht war, daß diese Regelung nur etwas Selbstverständliches besage, einigte man sich dahin, daß es im Interesse von

396) Kurzprotokoll S. 5. - Es ist auf Art. 29 GG zu verweisen. Offenbar besteht die Vorstellung, daß bei einer Auflösung des Landes Rheinland-Pfalz oder bei einer Neugliederung dieses Landes (Vereinigung mit dem Lande Hessen?) der südliche Teil der Rheinprovinz wieder dem Lande Nordrhein-Westfalen zugeschlagen werden könnte.

397) Vgl. Kurzprotokoll S. 2 und S. 5 f.

L i p p e aus Zweckmäßigkeitsgründen erwünscht sei, diese klarstellende Formulierung in das Gesetz aufzunehmen. 398)

Weitere Änderungen betragen die § 8 Abs. 1 (Verrechnung der Reststimmen bei der Wahl der Mitglieder der Landschaftsversammlung) und § 14 Abs. 1 (Bezeichnung der obligatorischen Fachausschüsse). Ferner wurden eine Reihe Änderungen lediglich redaktioneller Natur vorgenommen.

Der Kommunalpolitische Ausschuß stellt in einem Bericht vom 12. November 1952 dem Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Regierungsvorlage - Drucksache Nr. 214 -, die vom Ausschuß erarbeitete Fassung gegenüber und empfahl dem Landtag die Annahme der Landschaftsverbandsordnung in der vom Ausschuß vorgeschlagenen Fassung. Diese Gegenüberstellung ist der Drucksache Nr. 971 zu entnehmen.

398) Vgl. Kurzprotokoll S. 2, S. 5.

III. Die 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes
zur Reform der Landesverfassung

Die 2. Lesung des Entwurfs einer Landschaftsverbandsgesetzgebung für das Land Nordrhein-Westfalen durch den Landtag fand in der 67. Sitzung am 2. Dezember 1952 statt. Berichterstatter war der Abg. Buttner (CDU), der, gestützt auf den schriftlichen Bericht des Kommunalpolitischen Ausschusses (Drucke, Nr. 971), dem Plenum des Landtags einen umfassenden Überblick über die fast fünf Jahre währende Entstehungsgeschichte des Gesetzes gab und sodann die Kernfragen des Entwurfs behandelte.³⁹⁹⁾

In der anschließenden Debatte wurden die Abschnitte 1 und 2, 4 und 5 - zu letzterem schließlich auch Abschnitt 6 - des Entwurfs zusammengefaßt, so daß die Problemkreise

Allgemeines und Wirkungskreis (Abschnitt 1 und 2),

Verwaltung der Landschaftsverbände (Abschnitt 3),

Finanzwirtschaft, Aufsicht und Schlußvorschriften (Abschnitt 4, 5 und 6),

je für sich behandelt wurden.⁴⁰⁰⁾ Die Debatte ließ erkennen, daß zwischen den Fraktionen auch in grundsätzlicher Hinsicht noch erhebliche Differenzen bestanden, die in zahlreichen Änderungsanträgen Ausdruck fanden.⁴⁰¹⁾

Bei dieser zusammenfassenden Würdigung, auf die es hier nur ankommen kann, ist folgendes hervorzuheben:

Die Fraktion der KPD, für die der Abg. Schabrod sprach,⁴⁰²⁾ erhob erneut die Forderung nach einem "Landesverband als F i n a n z i e r v e r b a n d."

399) Sten.Ber. S. 2504 (C) bis S. 2509 (D).

400) Sten.Ber. S. 2510 (A) bis S. 2512 (C).

401) Vgl. Drucke, Nr. 979, 984, 985, 986, 987, 988, 992, 993, 996 und 1000.

402) Sten.Ber. S. 2513 (B) bis S. 2517 (D); S. 2524 (D) bis S. 2526 (D); S. 2530 (D) bis S. 2531 (D).

Der Sprecher setzte sich dabei mit allen bereits in den Ausschüssen erörterten Argumenten auseinander, die auch der Berichterstatter zuvor vorgetragen hatte.⁴⁰³⁾ Ein Anliegen der KPD war auch die Beseitigung der traditionellen Bezeichnung "Landeshauptmann", für die die "zivile" Bezeichnung "Verbandspräsident" vorgeschlagen wurde. Weitere Änderungsanträge betrafen das Wahlsystem zur Verbandsordnung (§ 3 des Entwurfs: "Verband" wird allgemein, direkt und geheime Wahl nach Maßgabe des Landeswahlgesetzes), das Zusammentreten der Landesversammlung (§ 9; mindestens vierteljährlich), Wahl der leitenden Beamten des Verbandes (Landeshauptmann, Landesräte, § 21) nur für die Dauer der "Legislaturperiode" der Landschaftsversammlung; ferner Anträge betreffend die finanzielle Grundlage der vorgeschlagenen Verbände (§§ 24, 25) und zur Regelung der Staatsaufsicht (§§ 29, 31, 32).

Für die in Opposition zur Regierungskoalition (CDU - Zentrum) stehende SPD sprach - ebenfalls zu allen Abschnitten des Entwurfs - der Abg. Hansath.⁴⁰⁴⁾ Er brachte Änderungsanträge zu § 5 Abs. 2 des Entwurfs (Aufgabenkatalog) ein; ferner Anträge zu den §§ 7, 8, 16, 18 Abs. 2, 21 Abs. 2, 31, 32. Beachtlich war, daß die Fraktion der SPD ihr Interesse bekundete, das Gesetz mit möglichst großer Mehrheit verabschiedet und ihre weitere Mitarbeit dadurch unterstrich, daß sie ihr Einverständnis erklärte, alle Änderungsanträge erneut dem Kommunalpolitischen Ausschuss zu überweisen, "damit noch einmal ein echter Versuch einer einheitlichen Ausrichtung und einer einheitlichen Formulierung gemacht werden könne."⁴⁰⁵⁾

Für die Fraktion der FDP, die ebenfalls in der Landesregierung nicht vertreten ist, betonte zunächst der Abg. Altshain⁴⁰⁶⁾ die politische Seite

403) Abg. Buttner (CDU), Sten.Ber. S. 2508 (A).

404) Sten.Ber. S. 2518 (A) bis S. 2519 (A), S. 2521 (B) bis S. 2522 (B), S. 2528 (D) bis S. 2529 (D).

405) Sten.Ber. S. 2513 (A).

406) Sten.Ber. S. 2513 (A).

der Vorlage im Zusammenhang mit der V o r w e i -
 t u n g s r e i f o r m, Er rügte, daß die Landesregie-
 rung trotz mehrfacher Zusagen eine Erklärung, wie
 sie sich den Gesamtstrassen der Verwaltungsreform
 denke, immer noch nicht abgegeben habe.⁴⁰⁷⁾
 Der zweite Redner der FDP, der Abg. Garhard,⁴⁰⁸⁾
 ging auf die dem Plenum vorliegenden Änderungs-
 anträge im einzelnen ein, wobei er in fast allen
 Fällen deren Ablehnung empfahl und nur zu § 5 (Bil-
 dung der Landschaftsversammlung) einen viel beachte-
 ten Änderungsantrag stellte, nach welchem die Land-
 schaftsversammlung aus 150 Mitgliedern bestehen
 sollte, von denen die eine Hälfte von den Vertre-
 tungen der Mitgliedskörperschaften gewählt werden
 sollte (Verfahren wie § 8 des Entwurfs), die ande-
 re Hälfte "vom Landtag aus seiner Mitte entspre-
 chend der Stärke der Fraktionen".⁴⁰⁹⁾ Von diesem
 Antrag abgesehen, wird das grundsätzliche Einver-
 ständnis der Fraktion der FDP mit der Vorlage
 deutlich.⁴¹⁰⁾

Für die Fraktion des Zentrums machte der Abg.
Holstein⁴¹¹⁾ zunächst das allgemeine Bedenken gel-
 tend, daß die Schaffung der Landschaftsverbände
 eine spätere L a n d s t r e f f o r m erschweren
 könnte. Weiterhin forderte er - ebenfalls eine
 grundsätzliche Frage - eine Barmeinigung des Aufga-
 benkatalogs (§ 5 des Entwurfs) in dem Sinne einer
 weitergehenden Verlagerung von Aufgaben in die
 Kreis- und Gemeindeebene, ohne allerdings im einsei-

407) Der Redner verwies auf eine Denkschrift der FDP
 Fraktion zur Verwaltungsreform, die unter dem
 Titel "Leitsätze zur Verwaltungsreform" erschie-
 nen ist (o.J., dem Vernehmen nach Ende 1952).

408) Sten.Ber. S. 2517 (C) bis S. 2519 (A);
 S. 2522 (C) bis S. 2524 (C); S. 2530 (A) bis (C).

409) Sten.Ber. S. 2535 (B)

410) Sten.Ber. S. 2514 (C); S. 2524 (C).

411) Sten.Ber. S. 2514 (C) bis S. 2522 (C), S. 2531
 (D) bis S. 2532 (A).

nen konkreten Vorstufen zu erörtern. Die Beschränkung
 der Aufgaben auf reine Schlichtungsaufgaben
 sollte nach seiner Auffassung dadurch unterstrichen
 werden, daß an Stelle der Bezeichnung "Land-
 schaftsverband" die Bezeichnung "Konkordanzverband"
 gewählt werde. Trotz dieser Vorbehalte war die
 Fraktion des Zentrums bereit, der Vorlage in 2.
 Lesung ihre Zustimmung zu geben.⁴¹²⁾

Für die Fraktion der CDU sprachen der Abg. Schradt⁴¹³⁾
 zu den Abschnitten 1 bis 5 des Entwurfs und
 Abg. Dufhues⁴¹⁴⁾ zu den Abschnitten 4 bis 6. Beide
 Redner erklärten in längeren Begründungen die Zu-
 stimmung ihrer Fraktion und nahmen gleichzeitig zu
 den in 2. Lesung vorgelagerten Änderungsanträgen der
 anderen Fraktionen - überwiegend ablehnend - Stel-
 lung. Lediglich zu § 36 in den Schlussvorschriften
 (Rechtsnachfolge) legte die CDU einen Änderungsan-
 trag vor.⁴¹⁵⁾ Anschließend gab der Abg. Dufhues
 folgende Erklärung ab, die ihrer Bedeutung wegen im
 Wortlaut wiedergegeben werden soll:⁴¹⁶⁾

Ich darf namens meiner Fraktion erklären, daß
 die Landschaftsverbandsordnung für uns die
 Voraussetzung für die Durchführung der Verwal-
 tungsreform ist. Erst die Verabschiedung des
 Gesetzes über die Landschaftsverbände gibt der
 Landesregierung und vor allem dem Hohen Hause
 die Möglichkeit, jene Pläne zu verwirklichen,
 von denen der Herr Ministerpräsident und der
 Herr Innenminister bereits ausführlich gespro-
 chen haben. Wer sich der Verabschiedung der
 Landschaftsverbandsordnung widersetzt, setzt
 sich damit notwendig dem Verdacht aus, daß er
 nicht bereit ist, an der Durchführung der Ver-
 waltungsreform mit Tatkraft und Energie zu arbei-
 ten. Wir sind überzeugt, daß die einhellige
 Aufnahme, die die Darlegungen des Herrn Minister-
 prääsidenten gerade in diesem Hause gefunden haben,
 logisch zu der Konsequenz führen, daß für die
 Verabschiedung der Landschaftsverbandsordnung in
 diesem Hause eine möglichst breite Basis gefunden
 worden wird.

412) Sten.Ber. S. 2512 (C).

413) Sten.Ber. S. 2510 (A) bis S. 2511 (B); S. 2519
 (A) bis S. 2521 (B).

414) Sten.Ber. S. 2526 (C) bis S. 2528 (B);
 S. 2532 (C).

Zum Schluss der 2. Lesung stimmte der Landtag gegen wenige Stimmen, die im wesentlichen der KPD angehörten, und bei einigen Enthaltungen der Vorlage Drucks. Nr. 971 mit der Maßgabe zu, daß die dazu gestellten Änderungsanträge dem Kommunalpolitischen Ausschuss zur Beratung für die 3. Lesung überwiesen wurden.⁴¹⁷⁾

417) Sten. Ber. S. 2532 (D).

IV. Die abschließende Beratung des Kommunalpolitischen Ausschusses über den Vorberichtsbericht über die Tätigkeit der Landtage

Der Kommunalpolitische Ausschuss befaßte sich mit den ihm überwiesenen Änderungsanträgen in seinen 32., 33. und 34. Sitzung am 10. und 17. Dezember 1952 und 15. Januar 1953.⁴¹⁸⁾

Die zahlreich überwiesenen Anträge der Fraktion der KPD verfielen sämtlich der Ablehnung bzw. wurden für erledigt erklärt.⁴¹⁹⁾

Im "Aufgabenkatalog" des § 5 Abs. 2 wurden in den Abschnitten a) und d) auf Grund von Anträgen der CDU - Zentrum und der SPD neue Formulierungen vorgenommen. In § 6 (Bildung der Landschaftsversammlung) erhielten die Absätze 1 und 3 eine neue Fassung, wobei jedoch der Antrag der FDP,⁴²⁰⁾ die Hälfte der Mitglieder der Landschaftsversammlung durch den Landtag wählen zu lassen, mit 12 - 3 Stimmen der Ablehnung verfiel. Geringfügige Änderungen wurden in den § 10 Abs. 3, 11 Abs. 1 und 2, 12 Abs. 1 g), 18 Abs. 1 g), 20 Abs. 1, 22 Abs. 1 und 25 Abs. 2 vorgenommen.

Eine Entscheidung von grundsätzlicher Bedeutung fiel auf Antrag der SPD.⁴²¹⁾ Die §§ 31 und 32 des Entwurfes würden ersatzlos gestrichen. Damit entfielen im Rahmen der Bestimmungen über die Aufsicht die Bestimmungen über die "Bestellung eines

418) Ich verweise auf die Kurzprotokolle dieser Sitzung.

419) Anträge Drucks. Nr. 984, 985, 986, 987.

420) Drucks. Nr. 1000.

421) Drucks. Nr. 988 Ziffer 2 und 3; vgl. Kurzprotokoll 34. Sitzung vom 5. Januar 1953, S. 10 und 11.

Besauftragten" und die Beweise des "Auflösungsrechts".⁴²²⁾

Der Entwurf in der nunmehr präparierten Fassung redaktionell zu überarbeiten, wurde als Aufgabe wiederum der Redaktionskommission des Kommunalpolitischen Ausschusses übertragen, die sich diesem Auftrage in ihrer 3. und 4. Sitzung am 21. und 30. Januar 1953 entledigte.

Der abschließenden Beratung der vor der Redaktionskommission vorgelegten Fassung der Vorlage⁴²³⁾ widmete der Kommunalpolitische Ausschuss seine 36. Sitzung am 4. Februar 1953. Es wurden nur noch geringfügige, im wesentlichen redaktionelle Änderungen vorgenommen. Der Ausschuss faßte einstimmig folgenden Beschluß:⁴²⁴⁾

Die Beratung über die Gesetzesvorlage wird als abgeschlossen betraachtet. Die Ausschußvorlage wird dem Landtag zur Entscheidung vorgelegt. Die zur 2. Lesung eingereichten Änderungsanträge Drucks. Nr. 979, 984, 985, 986, 987, 988, 992, 993, 996 und 1000 waren Gegenstand der Beratung; sie gelten als erledigt.

Der Bericht des Ausschusses mit einer Gegenüberstellung der Fassung des Entwurfs der Landtagsverbandsordnung nach der 2. Lesung und nach den Beschlüssen des Ausschusses wurde unter dem 4. Februar 1953 als Drucks. Nr. 1050 vorgelegt.

422) § 31 lautet:

Die Aufsichtsbehörde kann, wenn und so lange ihre Befugnisse nach den §§ 28 und 30 nicht ausreichen, durch Beschluß der Landesregierung ermächtigt werden, einen Besauftragten zu bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben des Landtagsverbandes auf dessen Kosten wahrnimmt. Der Besauftragte hat die Stellung eines Organs des Landschaftsverbandes.

§ 32 lautet:

Die Aufsichtsbehörde kann durch Beschluß der Landesregierung ermächtigt werden, eine Landschaftsvereinsleitung aufzulösen, wenn sie dauernd beschlußunfähig ist, oder wenn die gesetzliche Erfüllung ihrer Aufgaben aus anderen Gründen nicht gesichert ist. Innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Auflösung ist eine Neuwahl durchzuführen.

423) Zusammengefaßt von Landtagsbüro - gedruckt als "Arbeitsunterlage" für die abschließende Beratung durch den Kommunalpolitischen Ausschuss

V. Die 3. Lesung der Fassung der Landschaftsverbandsordnung⁴²⁵⁾

Die 3. Lesung des Entwurfs einer Landschaftsverbandsordnung für die Land Nordrhein-Westfalen fand in der 83. und 84. Sitzung des Landtags am 5. und 6. Mai 1953 statt.⁴²⁶⁾

Als Berichterstatter begründete der Abg. Buam (CDU) die im Anschluß an die 2. Lesung des Plenums beschlossenen Änderungen der Vorlage im Kommunalpolitischen Ausschuss.⁴²⁷⁾ Es verdient hervorgehoben zu werden, daß in der anschließenden Debatte auch der Ministerpräsident Arnold⁴²⁸⁾ und Innenminister Dr. Neve⁴²⁹⁾ das Wort ergriffen und die Verabschiedung der Vorlage eindringlich befürwortete. Eine Debatte des Ministerpräsidenten war deshalb erforderlich geworden, weil von Regierungseite die Verabschiedung der Landschaftsverbandsordnung als eine "conditio sine qua non" für die mögliche Durchführung der Verwaltungsreform sowohl in organisatorischer als auch in sachlicher und personeller Hinsicht bezeichnet worden war. So hatte Ministerpräsident Arnold noch in der Sitzung des Landtags vom 28. Januar 1953 erklärt,⁴³⁰⁾ daß die Verabschiedung der Landschaftsverbandsordnung "eine Art Blockade" beseitigen würde, die die Landesregierung daran gehindert habe, entscheidende Entschlüsse auf dem Gebiet der organisatorischen Verwaltungsreform zu fassen.

Für die Fraktionen sprachen in der 3. Lesung die

425) Es handelte sich nunmehr noch um die Drucks. Nr. 214, 971, 1090, 1158 und eine Reihe von den Fraktionen neu eingebrachter Änderungsanträge Drucks. Nr. 1155, 1176, 1177, 1179, 1180, 1181 und 1182.

426) Sten. Ber. S. 3106 bis S. 3135 und S. 3143 bis S. 3147.

427) Sten. Ber. S. 3107 (7) bis S. 3111 (9).

428) Sten. Ber. S. 3119 (18) bis S. 3124 (21).

429) Sten. Ber. S. 3116 (19) bis S. 3117 (21).

430) Sten. Ber. S. 3089 bis S. 3100.

Abg. Roesch (CDU),⁴³¹⁾ Stenur (FDP)⁴³²⁾
Dr. Lüschborg und Brockmann (Z)⁴³³⁾ Steinhoff
(SPD)⁴³⁴⁾ und Schabroß (KPD)⁴³⁵⁾

Der Vertreter der KPD wiederholt in wesentlichen seine Ausführungen zur 2. Lesung der Vorlage und begründete damit die "uneingeschränkte" Ablehnung seiner Fraktion.

Der Abg. Steinhoff (SPD) gab im Hinblick auf die kurzfristig eingereichten Änderungsanträge der Fraktionen der FDP und des Zentrums lediglich eine allgemein gehaltene Erklärung ab, aus welcher hervorging, daß weite Teile der Fraktion der SPD dem Entwurf der Landschaftsverbandsordnung in der gegenwertigen Fassung zustimmen werden, daß die Änderungsanträge jedoch noch einer sorgfältigen Beratung bedürfen.

Der Vertreter der Fraktion der FDP sprach erneut die Frage der Verwaltungsreform, insbesondere die Frage der Senkung der Kosten des öffentlichen Apparates an. Er machte die Annahme der Vorlage anhängig von dem Nachweis der Landesregierung über den Gesamtplan einer einheitlichen, organischen Verwaltungsreform, aus der zugleich die Kostensenkung - insbesondere die Einsparung von Personalkosten - ersichtlich sei. Mit dieser Erklärung wurde deutlich, daß die FDP dem Entwurf der Landschaftsverbandsordnung auch in der 3. Lesung nicht zustimmen werde.

431) Sten. Ber. S. 3111 (C) bis S. 3115 (B).

432) Sten. Ber. S. 3119 (B) bis S. 3122 (D).

433) Sten. Ber. S. 3122 (D) bis S. 3125 (B) und S. 3132 (C) bis S. 3135 (A).

434) Sten. Ber. S. 3125 (B) bis S. 3130 (A).

435) Sten. Ber. S. 3130 (A) bis S. 3132 (C).

Auch die beiden Sprecher der Fraktion des Zentrums äußerten sich dahin, daß eine Schlußabstimmung über die Vorlage im gegenwertigen Zeitpunkt noch verfrüht sei. In jedem Falle mache das Zentrum seine Haltung von dem Ergebnis der Abstimmung über die von der Fraktion eingebrachten Änderungsanträge abhängig. Diese Änderungsanträge betrafen die Festlegung der Sitzplätze der Landschaftsverbände durch Gesetz (Landschaftsverband Rheinland mit dem Sitz in Düsseldorf und Landschaftsverband Westfalen mit dem Sitz in Münster); ferner zahlreiche Änderungen im "Aufgabenkatalog" des § 5; eine Änderung des § 7 (Streichung des Buchstaben f.), der §§ 16, 27, 35; schließlich die Hinausschiebung des Inkrafttretens des Gesetzes auf den Termin 1. Oktober 1953.

Für die Fraktion der CDU gab der Abg. Roesch die Zustimmungserklärung zu dem Entwurf der Landschaftsverbandsordnung ab. Er ging sodann insbesondere auf den unkämpften § 8 des Entwurfes "Bildung der Landschaftsversammlung" ein.

Die Abstimmung über die eingereichten Änderungsanträge und die Schlußabstimmung über die Vorlage wurden auf den 6. Mai 1953 verschoben. Der Landtag erklärte übereinstimmend mit der Empfehlung des Kommunalpolitischen Ausschusses vom 4. Februar 1953 die Änderungsanträge, die vor der Ausschussberatung eingebracht und vom Ausschuss behandelt worden waren,⁴³⁶⁾ für erledigt. Die dem Landtag in 3. Lesung vorliegenden Änderungsanträge wurden in überwiegender Zahl abgelehnt.⁴³⁷⁾ So verfiel auch der Antrag, die Fassung der Regierungsvorlage wiederherzustellen und an Stelle der Bezeichnung "Direktor des Landschaftsverbandes" die Bezeichnung "Landeshauptmann" zu setzen der Ablehnung - allerdings mit dem denkbar knappen Stimmenverhältnis

436) Es handelte sich um die Anträge Drucks. 976, 984, 985 bis 1000.

437) Sten. Ber. S. 3146, S. 3147.

88 zu 87 bei 5 Enthaltungen. Angenommen wurden dagegen Anträge der Fraktion des Zentrums betreffend den Katalog des § 5 (Neufassung Abs. 1 a); Streichung Abs. 1d) Ziffer 1c), ferner zu § 7: Streichung des Buchstaben f) und zu § 37: Datum des Inkrafttretens des Gesetzes.

Eine wesentliche Änderung der Vorlage wurde in der 3. Lesung durch die Annahme der Vorlage des Kommunalpolitischen Ausschusses, Drucks. Nr. 1158, erreicht. § 8 der Vorlage, die umkampften Bestimmungen über die Bildung der Landschaftsversammlung, wurden gestrichen. An die Stelle des § 8 trat die Kompromißregelung in den Schlussvorschriften § 34 "Bildung der ersten Landschaftsversammlung". § 34 Abs. 5 bestimmt nunmehr: "Das endgültige Wahlverfahren für die Landschaftsversammlung wird in dem Wahlgesetz für die Gemeinden, Ämter, Kreise und Landschaftsverbände geregelt." Dieser Kompromiß schuf die Voraussetzung, daß sich für die Annahme der Landschaftsverbandsordnung eine breite Mehrheit fand, die sich aus den Fraktionen der CDU und des Zentrums (Regierungskoalition) und der SPD zusammensetzte. Der Präsident des Landtags stellte fest: "Das Haus hat die Vorlage mit großer Mehrheit bei 3 Stimmenthaltungen angenommen."⁴³⁸⁾ Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist unter dem 30. Mai 1953 im Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 35 S. 271 ff. verkündet worden.

⁴³⁸⁾ Sten. Ber. S. 3147 (U).

§ 19 Die Landschaftsverbände im Land Nordrhein-Westfalen.

I. Konstituierung der Organe der Landschaftsverbände.

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist am 1. Oktober 1953 in Kraft getreten. Die Verwaltung der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe ist jedoch erst mit der Konstituierung der Organe der Landschaftsverbände in Gang gekommen.

Die erste Landschaftsversammlung jedes Landschaftsverbandes besteht aus 100 Mitgliedern (§ 34 Abs. 1 LVO). Diese Mitglieder werden nach der Übergangsbestimmung des § 34 Abs. 2 Satz 1 LVO "von den Parteialorganisationen des Landschaftsgebietes unter Zugrundelegung der von den Parteien bei der letzten Gemeindevahl in den Mitgliedskörperschaften erteilten Stimmen bestimmt".⁴³⁹⁾ Mitgliedskörperschaften sind die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1 LVO). Die letzten Kommunal- und Kreiswahlen haben in Nordrhein-Westfalen am 9. November 1952 stattgefunden.

Die Landschaftsversammlung Rheinland besteht demgemäß aus folgenden Mitgliedern:

⁴³⁹⁾ Zu diesem Zweck stellt der Landeswahlleiter nach dem d'Hondtschen Verhältniswahlsystem fest, wieviel Sitze den einzelnen Parteien im Landschaftsverband zuzurechnen sind. Die Parteien benennen auf Grund dieser Festlegung die auf sie entfallenden Mitglieder der Landschaftsversammlung im Benehmen mit ihren Fraktionen in den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften. Bei der Benennung der Mitglieder soll jede Mitgliedskörperschaft nach Möglichkeit durch ein Mitglied vertreten sein; im übrigen sind bei der Verteilung der Mitglieder auf die Mitgliedskörperschaft deren Einwohnerzahl angemessen zu berücksichtigen (§ 34 Abs. 2 Satz 2 bis 4 LVO). Fern beachtlich sind auch die Vorschriften im § 34 Abs. 4.

CDU	=	38
SPD	=	36
FDP	=	13
Zentrum	=	6
KPD	=	5
BHE	=	8
		<hr/>
		100

Die parteipolitische Zusammensetzung d. r. Landtags-
versammlung Westfalen-Lippe ist folgende:

SPD	=	79
CDU	=	35
FDP	=	12
Zentrum	=	6
BHE	=	4
KPD	=	4
		<hr/>
		100

Die Übergangsbestimmung des § 34 Abs. 2 Satz 1 LVO hat bewirkt, daß von vornherein eine Homogenität in der parteipolitischen Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften in der Kreisbene und in der Ebene der Landschaftsverbände sichergestellt ist. Diese Regelung kann begrüßt werden; ist sie doch geeignet, die politischen Leidenschaften zu dämpfen, die sonst bei einem "Kampf um die Sitze" in den Landschaftsversammlungen entbrannt wären. Allerdings bleibt der Nachteil, daß die Kontinuität der Arbeit der ersten Landschaftsversammlung durch die schon im Jahre 1954 fällig gewordenen Neuwahlen bald wieder unterbrochen wird.

Die Parteien hatten die von ihnen bestimmten Mitglieder der Landschaftsversammlung binnen sechs Wochen nach Inkrafttreten der LVO (also bis zum 10. November 1953 einschließlich) dem **I n n e r m i n i s t e r**, der die Einberufung der ersten Landschaftsversammlung veranlaßt (§ 34 Abs. 3 LVO),⁴⁴⁰⁾

440) Ausnahme in § 8 Abs. 1 LVO: "Die Landschaftsversammlung tritt spätestens am 30. Tage nach ihrer Wahl zusammen; sie wird von dem bisherigen Vorsitzenden einberufen."

zu benennen. Die beiden Landschaftsversammlungen sind erstmals im Monat Oktober bzw. November 1953 zusammengetreten, und zwar die Landschaftsversammlung Rheinland am 29. Oktober 1953 in Düsseldorf, die Landschaftsversammlung Westfalen-Lippe am 4. November 1953 in Münster.⁴⁴¹⁾

Man wird davon ausgehen können, daß die Landschaftsversammlungen grundsätzlich am **S i t z** der Landschaftsverwaltung zusammentraten. Dieser Sitz ist jedoch gesetzlich nicht festgelegt. Den Sitz der Verwaltung zu bestimmen, ist an sich Sache der Landschaftsverbände selbst.⁴⁴²⁾ Wenn der Innenmi-

441) Die getrennten Bekanntmachungen des Innenministers vom 24. Oktober 1953 betreffend Einberufung der Landschaftsversammlung des Landschaftsverbandes Rheinland und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (Az: III B 2920/53) sind im Min.Bl. für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A Nr. 115 S. 1843, 1844 veröffentlicht worden. Die Bekanntmachung betr. Einberufung der Landschaftsversammlung des Landschaftsverbandes Rheinland hat folgenden Wortlaut:

"Auf Grund des § 34 Abs. 3 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. Mai 1953 habe ich zur ersten öffentlichen Landschaftsversammlung des Landschaftsverbandes Rheinland auf Donnerstag, den 29. Oktober 1953, 15 Uhr, in Düsseldorf, Ständehausstraße, mit folgender **T a g e s o r d n u n g** einberufen:

1. Eröffnung durch den Innenminister.
2. Feststellung des Altersvorsitzenden.
3. Wahl der Schriftführer.
4. Wahl des Vorsitzenden der Landschaftsversammlung und seiner Stellvertreter.
5. Bildung des Landschaftsausschusses.
6. Verschiedenes.

442) Die von dem Abg. **Rüttger** im Landtag (67. Sitzung vom 2. Dezember 1952, Sten. Ber. S. 2509 (A)) vorgetragene Auffassung, "daß es ratsam sei, an der Landesregierung Kraft ihrer Organisationsgewalt zu überlassen, wohin sie den Sitz der Landschaftsverwaltung ... legen will", halte ich für rechtlich zuzutreffend.

die erste Landeskongressentwicklung des Landschaftsverbandes Rheinland nach Düsseldorf einberufen hat, so wäre damit an diese wegen des Sitzes der Verwaltung des Landschaftsverbandes noch nicht präjudiziert. 443)

Die Landschaftsversammlung wählt in der ersten konstituierenden Sitzung 444) 445) "unter der Leitung des Altersvorsitzenden aus ihrer Mitte ohne Aussprache den Vorsitzenden und einen Stellvertreter" (§ 8 Abs. 1 LVO). Sodann obliegt es ihr, die Wahl des Direktors des Landschaftsverbandes und der Landesräte (§§ 7 a, 20 LVO), ferner die Wahl der Mitglieder des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse (§§ 7 b, 12, 13, LVO) vorzunehmen. 446)

Diesen Wahlen kommt besondere Bedeutung zu, da sie die Bestellung der Organe, durch die der Landschaftsverband handelt und seine Verwaltung führt, betreffen.

443) Zur Frage des Sitzes der Landschaftsverbände hat der Abgeordnete Büttner (CDU) als Berichterstatter in der 57. Sitzung des Landtags am 2. Dezember 1952 (Sten. Ber. S. 2509 A) folgendes vorgetragen: "Der Ausschuss hat sich mit der Frage befaßt, ob wir im Gesetz selbst den Sitz der Landschaftsverbände festlegen sollten. Wir haben davon abgesehen, weil wir uns durchaus bewußt waren, daß das ein heißes Eisen werden kann oder wohl schon ist" Die Fraktion des Zentrums hat noch zur 3. Lesung der Landschaftsverbandsordnung am 5. Mai 1953 zu § 1 LVO den Antrag gestellt, "festzulegen, daß der Sitz des Landschaftsverbandes Rheinland Düsseldorf und der Sitz des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe Münster ist" (Abg. Dr. Lünnemann, Sten. Ber. der 83. Sitzung S. 3123 C). Nach Auffassung der SPD (Abg. Hennsler, aao) gehört das nicht ins Gesetz. Der Antrag des Zentrums (Drucks. Nr. 1179 zu Punkt 1) wurde in der 81. Sitzung am 6. Mai 1953, Sten. Ber. S. 3146 B, C) abgelehnt.

444) Zur Frage der Beschlussfähigkeit der Landschaftsversammlung vgl. § 13 Abs. 1 LVO.

445) "Die Sitzungen der Landschaftsversammlung sind öffentlich" (§ 8 Abs. 2 Satz 1 LVO).

446) Zur Frage der Wahlberechtigung der Landschaftsversammlung vgl. § 8 Abs. 1 LVO.

II. Überblick über die Aufgaben der Organe der Landschaftsverbände.

1. Die Landschaftsversammlung.

Außer der Aufgabe der Organbestellung hat die Landschaftsversammlung als das Parlament des Landschaftsverbandes die Funktion, die allgemeinen Grundsätze aufzustellen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll (§ 7 Buchst. a LVO); das Satzungsrecht, ferner das Recht, die Landschaftsumlage festzusetzen, die Jahresrechnung abzunehmen und die Entlastung auszusprechen (§ 7 Buchst. d und e, § 24 LVO).

Das Satzungsrecht ist beschränkt auf die eigenen Angelegenheiten der Landschaftsverbände. Es besteht nur, "soweit die Gesetze nicht etwas andersbestimmen" (§ 6 Abs. 1 LVO). Die Landschaftsverbandsordnung nicht den Erlass von Satzungen ausdrücklich vor in § 7 Buchst. o (Haushaltssatzung mit Haushaltsplan und Stellenplan, vgl. auch § 25); § 13 Abs. 1 und 2 (Bildung besonderer Ausschüsse und weiterer Fachausschüsse); § 13 Abs. 3 Satz 4 (Zusammensetzung der Fachausschüsse); § 16 (Abgeltung der Fahrkosten und Sitzungsgelder für die Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse); § 20 Abs. 1 (Festlegung der Zahl der Landesräte); § 20 Abs. 3 (Regelung der Dienstverhältnisse der Angestellten und Arbeiter des Landschaftsverbandes); § 25 Übernahme von Bestimmungen über das Haushaltswesen, die Vermögensverwaltung, die wirtschaftliche Betätigung, das Schuldenwesen, das Kassens-, Rechnungs- und Prüfungswesen).

Nach gesetzlicher Vorschrift braucht die Landschaftsversammlung nur einmal jährlich zusammenzutreten (§ 8 Abs. 2 Satz 1 LVO). In dieser Rolle wird der Haushalt des Landschaftsverbandes den

Hauptpunkt der Tagesordnung bilden. Auf Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder muß die Landschaftsversammlung auch sonst mind. rufen werden (§ 6 Abs. 2 Satz 2 LVO).

2. Der Landschaftsausschuß.

Über alle nicht der Landschaftsversammlung vorbehaltenen Angelegenheiten beschließt der L a n d s c h a f t s a u s s c h u ß, soweit es sich nicht um "Geschäfte der laufenden Verwaltung" handelt, die nach § 17 Abs. 1 Buchst. a LVO vom Direktor des Landschaftsverbandes geführt werden.

Der Landschaftsausschuß besteht aus dem Vorsitzenden und 14 weiteren Mitgliedern der Landschaftsversammlung.⁴⁴⁷⁾ Der Landschaftsausschuß soll in seiner Zusammensetzung ein Spiegelbild der Landschaftsversammlung sein.

Der L a n d s c h a f t s a u s s c h u ß ist das zentrale Verwaltungsorgan des Landschaftsverbandes: er bereitet die Beschlüsse der Landschaftsversammlung vor und führt sie durch; er überwacht die Tätigkeit der Ausschüsse und stimmt sie aufeinander ab; er überwacht die Verwaltungsführung des Direktors des Landschaftsverbandes; er ernennt, befördert und entläßt die Beamten des Landschaftsverbandes.⁴⁴⁸⁾

Nach Ablauf der Landschaftsversammlung übt der Landschaftsausschuß seine Tätigkeit bis zum Zusammentritt der neu gewählten Landschaftsversammlung aus (§ 11 Abs. 4 LVO).

3. Die Fachausschüsse und die besonderen Ausschüsse.

Die Aufgaben der F a c h a u s s c h ü s s e und der b e s o n d e r e n A u s s c h ü s s e liegen darin, den Landschaftsausschuß zu entlasten. Besteht eine Angelegenheit ihres Geschäftsbereiches kann der Landschaftsausschuß den Fachausschüssen zur

447) Vgl. S. 12 und dort die Sätze 2 und 3 LVO.

448) Vgl. Weitzmann § 11 Abs. 2 und 3 LVO.

selbständigen Entscheidung übertragen, in übrigen haben die Fachausschüsse nur berat. Befugnis (§§ 11 Abs. 2 Satz 1, 13 Abs. 4 LVO). Obligatorisch sind Fachausschüsse für folgende Geschäftsbereiche (§ 13 Abs. 1): Finanzwesen, Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, Jugendwohlfahrt, Landschaftliche Kulturpflege, Straßenwesen, Kommunalwirtschaft. Für welche weiteren Geschäftsbereiche "Fachausschüsse" gebildet werden wird durch Satzung festgelegt, welche "besonderen Ausschüsse" zu bilden sind, bestimmen die Gesetze oder die Satzung (§ 13 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 LVO).^{449) 450)}

4. Der Direktor des Landschaftsverbandes.

Der D i r e k t o r d e s L a n d s c h a f t s v e r b a n d e s und o.d. ihm beigegebenen leitenden Beamten, die L a n d e s e r s t e, werden von der Landschaftsversammlung auf die Dauer von 12 Jahren gewählt (§§ 7 Buchst. c und 20 LVO).⁴⁵¹⁾

Dienstvorgesetzter des Direktors des Landschaftsverbandes ist der Landschaftsausschuß, Dienstvorgesetzter aller übrigen Beamten, sowie der Angestellten und Arbeiter ist der Direktor des Landschaftsverbandes.

Dem Direktor des Landschaftsverbandes obliegt es, die Beschlüsse des Landschaftsausschusses und der übrigen Ausschüsse vorzubereiten und auszuführen;

449) Die Frage der Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist in § 13 Abs. 3 LVO geregelt. Hervorzuheben ist, daß zu Mitgliedern der Fachausschüsse außer den Mitgliedern der Landschaftsversammlung "auch andere Bürger aus dem Gebiet des Landschaftsverbandes" gewählt werden können, "die durch Fachwissen oder Verwaltungserfahrung besondere Eignung aufweisen".

450) Vgl. auch § 14 LVO, Sitzungen und Beschlussfassung des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse. Die Sitzungen sind nicht öffentlich.

451) Die Wahl des Direktors des Landschaftsverbandes bedarf der Bestätigung durch die Landesregierung. Allgemeiner Vertreter des Direktors ist der "Erste Landesrat".

die ihm von Landesrat, - Ausschuss, - Ausschuss Vor-
 waltungsaufgaben (§ 11 Abs. 1 LVO) zu erledigen;
 die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen;
 den Landschaftsverband in Rechts- und Verwaltungsauf-
 geschäften gesetzlich zu vertreten.⁴⁵²⁾ In § 17
 Abs. 2 LVO wird dem Direktor des Landschaftsver-
 bandes eine besondere Kompetenz für den Hilffall
 eingeräumt.⁴⁵³⁾

Der Direktor des Landschaftsverbandes und die Lan-
 desräte nehmen an den Sitzungen der Landschaftsver-
 sammlung und des Landschaftsausschusses mit be-
 ratender Stimme teil.⁴⁵⁴⁾

Kennzeichnend für die Rechte des Direktors des
 Landschaftsverbandes ist das ihm in § 19 einge-
 räumte "Beanstandungsrecht". Danach hat der Direktor
 des Landschaftsverbandes Beschlüsse der Landschafts-
 versammlung, die das geltende Recht verletzen, zu
 beanstanden, § 19 Abs. 1 Satz 2 bis 6

bestimmen hierzu:

Die Beanstandung ist der Landschaftsversamm-
 lung unter Darlegung der Gründe schriftlich
 mitzuteilen. Sie hat aufschiebende Wirkung.
 Die Landschaftsversammlung hat innerhalb eines
 Monats nach der Beanstandung erneut über die
 Angelegenheit zu beschließen. Verbleibt sie
 bei ihrem Beschluß, so hat der Direktor des
 Landschaftsverbandes unverzüglich die Entschei-
 dung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Die auf-
 schiebende Wirkung bleibt bestehen.

Nach § 19 Abs. 2 finden die eben erwähnten Vor-
 schriften auf Beschlüsse des Landschaftsausschusses

452) Zur Frage der Form für Verpflichtungserklärungen
 vgl. § 21 LVO.

453) § 17 Abs. 2 LVO: In Fällen äußerster Dring-
 lichkeit kann der Direktor des Landschafts-
 verbandes Anordnungen, die einen Beschluß des
 Landschaftsausschusses oder eines Fachausschusses
 erfordern, ohne einen solchen vorgängige Ent-
 scheidung im Einvernehmen mit dem dem
 Vorsitzenden des Landschaftsausschusses traf-
 fen. Er hat den Landschaftsausschuss und den
 zuständigen Wechselausschuss unverzüglich zu unter-
 richten. Der Landschaftsausschuss hat die
 Anordnungen aufzuheben.

454) Beachte hierzu § 18 Abs. 1 Satz 2 und § LVO.

und Entscheidungen der Fachausschüsse entsprechende
 Anwendung hinsichtlich der Sachausübung jedoch
 mit der Maßgabe, daß, falls der Wechselausschuss auf
 seiner Entscheidung verbleibt, über die Angelegen-
 heit innerhalb eines weiteren Monats der Land-
 schaftsausschuss beschließt.

5. Frage der Aufsicht über die Landschafts-
verbände.

Wenn der Direktor des Landschaftsverbandes die ihm
 in § 19 LVO eingeräumte Befugnis nicht wahrnimmt,
 so kann ihn die staatliche Aufsichtsbehörde (Innen-
 minister, vgl. § 26 Abs. 1 LVO) abweisen, Beschlüsse
 der Landschaftsversammlung, des Landschaftsaus-
 schusses und der Fachausschüsse, die das geltende
 Recht verletzen, zu beanstanden. Die Aufsichtsbehör-
 de kann derartige Beschlüsse auch selbst beanstan-
 den oder nach erfolgloser Beanstandung aufheben
 (§ 28 Abs. 1 LVO).

Auf die Festlegung einzelner Mittel der S t a a t s -
 a u f s i c h t kann in einem Gesetz, das die
 Verfassung der mit Aufgaben der Selbstverwaltung aus-
 gestatteteten Landschaftsverbände regelt, nicht ver-
 zichtet werden. Die Staatsaufsicht als Rechts-
 kontrolle ist ein geradezu selbstverständliches
 Korrelat der Selbstverwaltung. Nachdem zwischen der
 2. und 3. Lesung der Landschaftsverbandsordnung die
 §§ 31 und 32 des damaligen Entwurfs mit den Bestim-
 mungen über die "Bestellung eines Beauftragten" und
 der Regelung des Rechts der Aufsichtsbehörde, die
 Landschaftsversammlung aufzulösen, gestrichen
 worden waren,⁴⁵⁵⁾ nennt die LVO als Aufsichtsmittel
 nur noch das "Recht auf Unterrichtung" (§ 27), das
 oben erwähnte "Beanstandungs- und Aufhebungsgrecht"
 (§ 28) und das "Anordnungsgrecht" und die "Preis-

455) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 163
 und dort Anm. 422.

vornahme" (§ 29 Abs. 1 und 2).⁴⁵⁶⁾ Die genannten Maßnahmen sind nur im Rahmen des § 26 Abs. 1 Satz 2 LVO statthaft, d.h. Aufsichtsmaßnahmen können nur ergriffen werden, wenn die Aufsichtsbehörde der Auffassung ist, daß die Landschaftsverbände nicht "im Einklang mit den Gesetzen" verwaltet werden. Anordnungen der Aufsichtsbehörde im Rahmen dieser "allgemeinen Aufsicht" kann der Landschaftsverband mit der Klage im Verwaltungsstreitverfahren anfechten. (§ 30). Unter den in § 5 genannten Aufgaben der Landschaftsverbände befinden sich auch solche, die im Auftrage des Landes - also als staatliche Auftragsangelegenheiten - durchzuführen sind. Für diese Bereiche gilt im Rahmen des 5. Abschnitts "Aufsicht" die Bestimmung in § 26 Abs. 2 LVO: "Soweit die Landschaftsverbände ihre Aufgaben nach Weisung erfüllen, richtet sich die Aufsicht nach den hierüber erlassenen Bestimmungen (Sonderaufsicht)."

456) Die Einschaltung der Aufsichtsbehörde bei Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen den Landschaftsverband (§ 31) entspricht dem überkommenen Recht.

III. Schlußbetrachtung.

Es wird sich nunmehr in der Verwaltungspraxis zu erweisen haben, inwieweit die beiden Landschaftsverbände, die im Aufbau ihrer Organe, in der Regelung des Verhältnisses der Organe untereinander und auch in der Frage der Regelung der Staatsaufsicht in weitem Umfange an bewährte Einrichtungen der früheren preussischen kommunalen Provinzialverfassung anknüpfen, ein Stück preussische Verwaltungstradition in bestem Sinne wiederbeleben und verwirklichen. Es ist oben bereits hinreichend betont worden, daß es nicht darauf ankommen konnte, Restorationspolitik zu betreiben. Die Einrichtung der Landschaftsverbände hat sich im Zuge der umfassenden Planung und Durchführung einer Verwaltungsreform in NRW vollzogen. Unter dem 28. Oktober 1952 ist die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen verkündet worden,⁴⁵⁷⁾ es folgte unter dem 10. März 1953 die Amtsordnung.⁴⁵⁸⁾ Am 12. Mai 1953 ist die Landschaftsverbandsordnung verkündet worden, am 13. Juli 1953 die Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.⁴⁵⁹⁾ Neben der Neugestaltung der Verfassungen der verschiedenen Stufen der kommunalen Selbstverwaltung, ist die Reform der staatlichen Verwaltung in Angriff genommen worden. Die Bildung der Landschaftsverbände hat hier Vorarbeiten geleistet. Nachdem die Entlastung der Ministerialinstanz von Aufgaben, die nunmehr in die Ebene der Mittelstufe verlagert bzw. zurückgegeben werden konnten, wobei zugleich eine weitgehende Zuweisung dieser Aufgaben in den Bereich der Selbstverwaltung erfolgen konnte. Die Einschränkung der unmittelbaren Staatsaufgaben ist namentlich von allen denen begründet worden, denen die Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips ein echtes Anliegen ist.⁴⁶⁰⁾ Diese abschließende Würdi-

457) GVBl. S. 283 ff.

458) GVBl. S. 218 ff.

459) GVBl. S. 308 ff.

gung der Verwaltungsreform läßt sich zur Zeit noch nicht geben. In jedem Falle steht aber heute schon fest, daß die Landschaftsverbandsordnung und die Bildung der Landschaftsverbände ein Kernstück der Verwaltungsreform ist.

Dem Verfasser kam es in seiner Untersuchung darauf an, den geschilderten Zusammenhang aufzuzeigen. Aus diesem Grunde ist gerade das Problem des Fortbestehens der Provinzialverbände in der Zeit nach 1945 und sodann die Entstehungsgeschichte der Landschaftsverbandsordnung in ihren einzelnen Stappen in der Vordergrund der Untersuchungen gestellt worden.

A. B. H. J. G.

1. VO 46 betr. "Aufhebung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder" vom 23. August 1945

Zur Durchführung der Neubildung von Ländern aus den in der britischen Zone liegenden ehemaligen preussischen Gebieten wird hiermit folgendes verordnet:

Artikel I

1. Ohne die Möglichkeit, eine spätere Neugliederung auszuschließen, werden die Provinzen des Landes Preußen oder Teile davon in der Britischen Zone (in der Verordnung 116 "Provinzen" genannt) - aufgeführt in Teil I des Anhangs zu der Verordnung - "hiermit als solche aufgelöst und erhalten vorläufig die staatsrechtliche Stellung von Ländern". Sie führen in Zukunft die Namen, wie sie in Teil II des genannten Anhangs aufgeführt sind.

Artikel II

2. Vom Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung an führen die Oberpräsidenten der Provinzen die Amtsbezeichnung "Ministerpräsident".
3. Sämtliche Beamten oder Angestellten der Provinzen bleiben vorläufig in ihren derzeitigen Ämtern und Stellungen.

Artikel III.

4. Gesetzliche Bestimmungen zur Durchführung von Änderungen auf dem Gebiet der Behörden- und Amtsbezeichnungen der Verwaltung, der Finanzen und sonstiger Art, soweit sie aus Gründen der Erhebung der Provinzen zu Ländern notwendig oder wünschenswert sind, werden von der Militärregierung oder von den zuständigen deutschen Behörden mit Genehmigung der Militärregierung verkündet.

Artikel IV.

5. Mit Ausnahme der Änderungen, die durch spätere von der Militärregierung oder mit deren Genehmigung gemäß Artikel III oder in anderer Weise verkündete Gesetze bestimmt werden, soll die Erhebung der Provinzen zu Ländern nicht berühren:
- a) die Vollmachten, Pflichten, Rechte oder Verantwortlichkeiten der Regierungs-, Verwaltungs- oder anderer Behörden oder der Beamten oder Angestellten, die bei einer Behörde tätig sind; oder
- b) die Gültigkeit von Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften, Anordnungen oder anderen Bestimmungen, die in den Provinzen am Tage des Inkrafttretens dieser Verordnung in Kraft sind und nicht im Gegensatz zu den Bestimmungen dieser Verordnung stehen.

Artikel V

Diese Verordnung ist mit Wirkung vom 23. August 1946 in Kraft getreten.

Im Auftrag der Militärregierung.

A n h a n g .

Teil I.

1. Provinz Schleswig-Holstein,
2. Provinz Hannover,
3. Provinz Westfalen,
4. Die Regierungsbezirke von Aachen, Düsseldorf und Köln in der Rheinprovinz.

Teil II.

1. Land Schleswig-Holstein,
2. Land Hannover,
3. Land Nordrhein-Westfalen, bestehend aus den unter Nr. 3 und 4, Teil I, aufgeführten Gebieten.

- II. Das Kontrollratsgesetz Nr. 46, betr.: "Auflösung des Staates Preußen" hat folgenden Wortlaut:

Artikel I

Der Staat Preußen, seine Zentralregierung und alle nachgeordneten Behörden werden hiermit aufgelöst.

Artikel II

Die Gebiete, die ein Teil des Staates Preußen waren und die gegenwärtig der Oberhoheit des Kontrollrates unterstehen, sollen die Rechtsstellung von Ländern erhalten oder Ländern einverleibt werden.

Artikel III

Staats- und Verwaltungsfunktionen, sowie Vermögen und Verbindlichkeiten des früheren Staates Preußen sollen auf die beteiligten Länder übertragen werden, vorbehaltlich etwaiger Abkommen, die sich als notwendig herausstellen sollten und von der Alliierten Kontrollbehörde getroffen werden.

Artikel IV

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage seiner Unterzeichnung in Kraft.

Ausgefertigt in Berlin, am 25. Februar 1947.

III. Die Verordnung Nr. 17, betr.: "Land Lippe"
mit folgendem Wortlaut:

Um die Neugliederung der Länder in der britischen Besatzungszone zu fördern und unbeschadet einer Neugliederung, die hiernach im Verlaufe eines innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung abzuhaltenden Volksentscheides angeordnet werden kann, wird hiermit folgendes verordnet:

Artikel I

Mit Inkrafttreten dieser Verordnung verliert das Land Lippe sein Selbständigkeit als Land und wird Teil des Landes Nordrhein-Westfalen.

Artikel II

Vorbehaltlich der Bestimmungen einer gemäß Artikel III dieser Verordnung auszubehenden Gesetzgebung ist das Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsnachfolger des Landes Lippe anzusehen.

Artikel III

Die Gesetzgebung über diejenigen Änderungen der Verfassung, der Amtsbezeichnungen, der Verwaltung, der Finanzen und auf sonstigen Gebieten, welche zur Ausführung dieser Verordnung erforderlich oder angebracht sind, wird von der Militärregierung oder mit ihrer Zustimmung von der gesetzgebenden Körperschaft des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeübt.

Artikel IV

Vorbehaltlich der Bestimmungen dieser Verordnung oder einer nach ihr auszubehenden Gesetzgebung, berührt der Verlust seiner Selbständigkeit durch das Land Lippe nicht:

- a) die Befugnisse, Aufgaben, Pflichten, Rechte, Verbindlichkeiten, sowie die Haftung der dortigen Regierungs-, Verwaltungs- und sonstigen öffentlichen Behörden, Beamten und Angestellten;
- b) die Gültigkeit der Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Bestimmungen und sonstigen Vorschriften, die dort in Kraft sind.

Artikel V

Diese Verordnung ist ab dem 21. Januar 1947 in Kraft getreten anzusehen.

IV. Aufruf des Militärregimentchefs an alle Westfalen.

Mit dem heutigen Tage habe ich infolge Auflösung der westfälischen Provinzialregierung das Amt des Oberpräsidenten der ehemaligen Provinz Westfalen niedergelegt.

Die Provinz Westfalen ist in unserem neuen Lande Nordrhein-Westfalen aufgegangen. Das ist für viele von uns bitter. Aber die größeren und gemeinsamen Interessen unseres Volkes zwingen uns, mit den gegebenen Verhältnissen um abzufinden. Es wird alles geschehen, der Tradition und Kultur des westfalenlandes Rechnung zu tragen und die berechtigten Ansprüche und Wünsche der westfälischen Bevölkerung in der neuen Landesorganisation zur Erfüllung zu bringen.

In dieser historischen Stunde danke ich allen Kroischen Westfalens, die in der seit der Kapitulation vergangenen Zeit die Mühen der Provinzialregierung zum Besten des geistigen und wirtschaftlichen Neubaus unterstützt haben. Ich danke allen Parteien, der Beamenschaft und der Presse für ihre Mitarbeit. Wer die Lage ruhig beurteilt, wird zugeben müssen, daß wir in Westfalen auf fast allen Gebieten ein kleines Stück vorwärtsgekommen sind, daß vieles sich gebessert hat.

Wie am Tage meines Amtsentritts, am 5. Juli 1945, grüße ich auch heute die westfälischen Bevölkerung mit unserem alten Bergmannsgruß

G l ü c k e a u f !

Düsseldorf, den 20. Oktober 1946.

V. Entwurf einer Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

(Zusammengestellt vom Landtagabende am 7. November 1952 auf Grund der Beschlüsse der Redaktionskommission des Kommunalpolitischen Ausschusses)

1. Abschnitt: Allgemeines

§ 1

Mitgliedskörperschaften

Die zum Lande Nordrhein-Westfalen gehörenden Landkreise und kreisfreien Städte der früheren Rheinprovinz bilden den Landschaftsverband Rheinland, die Landkreise und kreisfreien Städte der bisherigen Provinz Westfalen und des früheren Landes Lippe den Landschaftsverband Westfalen.

§ 2

Rechtsform

Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.

§ 3

Gebiet und Gebietsänderungen

- 1) Das Gebiet der Landschaftsverbände umfaßt das Gebiet der Mitgliedskörperschaften, Es kann nur durch Gesetz geändert werden, Änderungen der Grenzen von Landkreisen und kreisfreien Städten, welche Landschaftsverbandsgrenzen sind, ändern die Grenzen der Landschaftsverbände.
2) Rechts-handlungen, die aus Anlaß der Änderung des Gebietes der Landschaftsverbände erforderlich werden, sind frei von öffentlichen Abgaben.

§ 4

Rechte der Einwohner

Die Einwohner der zum Landschaftsverband gehörigen Mitgliedskörperschaften sind berechtigt:

- 1. an der Vertretung und Verwaltung des Landschaftsverbandes nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes teilzunehmen,
2. die öffentlichen Einrichtungen des Landschaftsverbandes nach Maßgabe der für diese bestehenden Bestimmungen zu benutzen,

2. Abschnitt: Wirkungskreis der Landschaftsverbände

§ 5

Aufgaben

- 1) Die Aufgaben der Landschaftsverbände werden in diesem Gesetz bestimmt. Weitere Aufgaben können ihnen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes übertragen werden. Soweit ihnen dadurch zusätzliche Lasten entstehen, ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln.
2) Die Aufgaben der Landschaftsverbände erstrecken sich auf folgende Gebiete:

a) Wohlfahrtspflege, Jugendwohlfahrt und Gesundheitspflege.

Die Landschaftsverbände sind Landesfürsorgeverbände. Sie haben nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften Landesjugendämter, Fürsorgeerziehungsbehörden und Hauptfürsorgestellen für Schwerbeschädigte zu errichten.

Zu ihren Aufgaben gehören die aus den gesetzlichen Verpflichtungen sich ergebende Errichtung und Unterhaltung der notwendigen fürsorgelichen und pflegerischen Anstalten und Einrichtungen sowie die Förderung und Unterstützung der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, soweit diese von dem Landschaftsverband zur Erfüllung seiner Aufgaben herangezogen werden. Die Landschaftsverbände können ferner die Trägerschaft von Spezialkrankenhäusern und Heilstätten sowie von Ausbildungsstätten für Volkspfleger und Volkspflegerinnen übernehmen.

b) Straßenwesen.

Den Landschaftsverbänden obliegt die Verwaltung und Unterhaltung einschließlich Um- und Ausbau der Landstraßen erster Ordnung, die Ausübung der Verwaltung und Unterhaltung einschließlich Um- und Ausbau der Landstraßen zweiter Ordnung sowie im Auftrage des Landes die Verwaltung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs.

Sie fördern den Gemeindewegbau.

c) Die landschaftliche Kulturpflege.

Hierzu gehören insbesondere:

Unterhaltung und Pflege von Bau-, Kunst- und Naturdenkmälern,

Förderung des Naturschutzes und Landschaftspflege,

Pflege und Förderung.

der Erwachsenenbildung,
des Volkshochschulwesens,
des Archivwesens,
der Heimatkunde,
der Bau- und Wohnungskultur,
der Volkskunst- und Landschaftsforschung,
von Heimatvolkshochschulen,
von Orchestern und Bühnen,
der Landesbildstellen

d) Kommunalwirtschaft,

- 1) Die Trägererschaft bei der Landestank- und Girdzentrale,
 - 2) die Trägererschaft oder Beteiligung bei den sonstigen Kreditinstituten, die mit den Aufgaben des Landschaftsverbandes zusammenhängen, sowie bei öffentlichen Versicherungsunternehmen;
 - 3) die Viehschlachtenentscheidung;
 - 4) die Trägererschaft oder Geschäftsführung der kommunalen Versorgungskassen;
 - 5) die Mitwirkung bei der Landesplanung;
 - 6) Die Beteiligung an Siedlungs- und Wohnungsunternehmen;
 - 7) die Beteiligung an Siedlungs- und Wohnungsunternehmen;
 - 8) die Unterhaltung und Unterstützung von Fachschulen;
 - 9) die finanzielle Förderung der Landschaftskultur, der Wasser- und Forstwirtschaft;
 - 10) die Landschaftspflege.
- 3) Aus dem Gebiet der Sozialversicherung können nach Maßgabe besonderer Vereinbarungen mit dem jeweiligen Versicherungsträger die Geschäftsführung und Verwaltung
1. der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften,
 2. der Gemeinde-Unfallversicherungsverbände,
 3. die Feuerwehrunfallversicherungskassen,
- von den Landschaftsverbänden übernommen werden.
- 4) Die in Absatz 2 zu a) bezeichneten Aufgaben kultureller Art sind für das Gebiet des früheren Landes Lippe auf Antrag des Landesverbandes Lippe diesem oder einem Zweigverband, dessen Mitglieder von ihm benannt werden, zu übertragen.

Satzung

- 1) Die Landschaftsverbände können ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze durch Satzungen regeln.
- 2) Satzungen sind im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen bekanntzugeben. Sie treten, wenn kein anderer Zeitpunkt in der Satzung bestimmt ist, am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.
3. Abschnitt: Landschaftsverwaltung, Landschaftsausschuß, Landschaftshauptmann

§ 7

Zuständigkeit der Landschaftsversammlung

Die Landschaftsversammlung beschließt über:

- a) die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- b) die Wahl der Mitglieder des Landschaftsausschusses und der Fachauschüsse,
- c) die Wahl des Landschaftshauptmanns und der ihm beigeordneten leitender Beamten,
- d) die Landschaftssatzungen,
- e) den Haushaltsplan, die Landschaftsumlage und die Jahresrechnung,
- f) die Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder bei Verletzung ihrer Pflichten.

§ 8

Bildung der Landschaftsversammlung

- 1) Die Mitglieder der Landschaftsversammlung werden von den Vertretern der zum Landschaftsverband gehörenden Mitgliedskörperschaften auf die Dauer ihrer Wahlperiode gewählt. Auf jede Mitgliedskörperschaft entfällt bis zu einer Einwohnerzahl von 50.000 ein Mitglied. Für jede weiteren 50.000 Einwohner sowie für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 25.000 steht je ein weiteres Mitglied zu. Für die Feststellung der Einwohnerzahl ist das Ergebnis der letzten amtlichen Volkszählung maßgebend. Der Innenminister stellt die hiernach auf die einzelnen Mitgliedskörperschaften entfallende Mitgliederzahl fest und gibt sie ihnen bekannt.
- 2) Wählbar sind die Mitglieder der Vertretungen und die Beamten der Mitgliedskörperschaften sowie der Kreisangehörigen Gemeinden und der Ämter. Es dürfen jedoch in den einzelnen Mitgliedskörperschaften nicht mehr Gesetze als Vertretungsmitglieder gewählt werden. Entfällt auf eine Mit-

gliedkörperschaft. Ein Mitglied ist ein Vertretungsberechtigter, der hauptsächlich im Dienst des Landschaftsverbandes steht, kann nicht Mitglied der Landschaftsversammlung sein.

- Die Wahl erfolgt, wenn nur ein Mitglied zu wählen ist, mit relativer Stimmzahl. Sind mehr Mitglieder zu wählen, so findet die Wahl nach dem d'Hondt'schen Verhältniswahlgesetz auf Grund einer von dem Innenminister im Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuss des Landtag unter Beachtung der Vorschriften § 8 Abs. 2 zu erlassenden Wahlordnung statt.

§ 9

Zusammentritt der Landschaftsversammlung

- Die Landschaftsversammlung tritt spätestens am dreißigsten Tage nach ihrer Wahl zusammen. Sie wählt in der ersten Sitzung unter der Leitung des Altarevorsitzenden aus ihrer Mitte ohne Aussprache den Vorsitzenden und einen Stellvertreter.
- Die Landschaftsversammlung muß jährlich einmal zusammentreten. Sie wird vom Vorsitzenden unter Bekanntgabe der Tagesordnung einberufen. Auf Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder muß die Landschaftsversammlung einberufen werden.
- Die Ladungsfrist, die Form der Einberufung und die Geschäftsführung werden durch die Geschäftsordnung geregelt, soweit nicht in diesem Gesetz Vorschriften hierüber getroffen sind.

§ 10

Sitzungen der Landschaftsversammlung

- Die Sitzungen der Landschaftsversammlung sind öffentlich. Über die Verhandlungen und Beschlüsse ist eine Niederschrift aufzunehmen, die vom Vorsitzenden und einem Schriftführer zu unterschreiben ist.
- Der Vorsitzende setzt im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann die Tagesordnung fest. Zeit und Ort der Sitzung sowie die Tagesordnung sind öffentlich bekannt zu geben.
- Die Landesregierung ist berechtigt, an den Beratungen teilzunehmen. Sie ist von der Einberufung der Landschaftsversammlung unter Bekanntgabe der Tagesordnung rechtzeitig zu benachrichtigen.

§ 11

Beschlußfähigkeit der Landschaftsversammlung

- Die Landschaftsversammlung ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder anwesend sind.
- Wird die Landschaftsversammlung zum zweiten Male zur Verhandlung über denselben Gegenstand einberufen, so ist sie ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig. Bei der zweiten Ladung muß auf diese Bestimmung ausdrücklich hingewiesen werden.

- Die Landschaftsversammlung wird durch Beschlüsse mit Stimmmehrheit. Stimmabstimmung und wesentliche Stimmabstimmung bei der Feststellung der Beschlußfähigkeit nicht aber bei der Entscheidung der Mehrheit Mitgliedschaft. Die Stimmabstimmung durch Antrag als abgelehnt bei Wahl der Mitglieder des Land.

§ 12

Befugnisse des Landschaftsausschusses

- Der Landschaftsausschuss beschließt über alle nicht der Landschaftsversammlung vorbehaltenen Angelegenheiten, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Ihm obliegt besonders:
 - die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse der Landschaftsversammlung,
 - die Überwachung der Geschäftsführung der Fachausschüsse,
 - die Überwachung der Geschäftsführung des Landeshauptmanns,
 - die Anstellung der Landschaftsbeamten.
- Der Landschaftsausschuss kann den Fachausschüssen (§ 14) bestimmte Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs zur selbständigen Entscheidung übertragen. Er kann einen in diesen Angelegenheiten gefaßten Beschluß eines Fachausschusses aufheben oder abändern. Beschlüsse der Fachausschüsse, die von weniger als zwei Dritteln der stimmberechtigten Mitglieder gefaßt worden sind, bedürfen der Zustimmung des Landschaftsausschusses.
- Der Landschaftsausschuss kann die Erledigung einzelner Verwaltungsaufgaben dem Landeshauptmann übertragen.
- Nach Ablauf der Wahlzeit der Landschaftsversammlung übt der Landschaftsausschuss seine Tätigkeit bis zum Zusammentritt der neu gewählten Landschaftsversammlung aus.

§ 13

Bildung des Landschaftsausschusses

Der Landschaftsausschuss besteht aus dem Vorsitzenden der Landschaftsversammlung als Vorsitzendem und weiteren vierzehn Mitgliedern der Landschaftsversammlung. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu wählen. Die Mitglieder und ihre Stellvertreter werden für die Dauer der Wahlperiode der Landschaftsversammlung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (§ 9) des Gesetzes bestimmt die Sitzung.

§ 14

Bildung und Befugnisse der Fachausschüsse

- Der Landschaftsausschuss kann aus Fachauschüssen bilden. Die Fachauschüsse sind für die Dauer der Wahlperiode zu bilden.

- a) Pflanzenschutz
- b) wasserwirtschaftliche Angelegenheiten
- c) Jagdwirtschaft
- d) landwirtschaftliche Katasterwesen
- e) Straßenbau
- f) gemeinnützige Wohnungs- und Wohnungswesen
- g) Kommunalwirtschaft

Außerdem sind die nach Absatz 1 oder 2 Satz 1 für bestimmte Anstalten und Einrichtungen vorgesehenen besonderen Ausschüsse zu bilden.

- 2) Die Landschaftsversammlung kann durch Satzung bestimmen, das für gewisse Geschäftsbereiche Sachausschüsse gebildet werden.
- 3) Die Vorsitzenden der Ausschüsse müssen der Landschaftsversammlung, die Vorsitzenden der in Absatz 1 a - g aufgeführten und für nach Absatz 2 gebildeten Sachausschüsse auch des Landschaftsausschusses angehören. Zu Mitgliedern der Ausschüsse können außer den Mitgliedern der Landschaftsversammlung auch andere Bürger aus dem Gebiet des Landschaftsverbandes gewählt werden, die durch Fachwissen oder Verwaltungserfahrung besondere Eignung hierfür aufweisen. Ihre Zahl darf die der Mitglieder der Landschaftsversammlung in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen. Die Zusammensetzung der Ausschüsse regelt die Satzung, die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten bestimmt der Landschaftsausschuss, soweit nicht in diesem oder anderen Gesetzen oder in Satzungen Vorschriften darüber getroffen sind.
- 4) Die Sachausschüsse haben beratende Befugnis, soweit ihnen nicht bestimmte Angelegenheiten ihres Geschäftsbereichs zur selbständigen Entscheidung übertragen worden sind (§ 12 Abs. 2).

§ 15

Sitzungen und Beschlussfassung des Landschaftsausschusses und der Sachausschüsse.

- 1) Der Landschaftsausschuss und die Sachausschüsse werden von ihren Vorsitzenden einberufen, so oft es die Geschäfte erfordern. Hierbei ist die Tagesordnung, die von den Vorsitzenden im Einvernehmen mit dem Landschaftspräsidenten festgesetzt wird, bekanntzugeben. Die Einberufung muß erfolgen, wenn wenigstens ein Drittel der Mitglieder zu ihrer Angabe der Beratungspunkte schriftlich beantragt, § 9 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 gelten entsprechend.
- 2) Die Sitzungen des Landschaftsausschusses und der Sachausschüsse sind nicht öffentlich. Im übrigen findet § 16 Absatz 1 Satz 2 Anwendung.
- 3) § 11 ist entsprechend anzuwenden.

§ 16

Pflichten der Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Sachausschüsse.

- 1) Die Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Sachausschüsse handeln ausschließlich nach dem Gesetz und dürfen nicht durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Übersugung, 33. sind von Aufträgen nicht gebunden.
Erleidet der Landschaftsverband infolge eines Beschlusses der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses oder der Sachausschüsse einen Schaden, so haften die Mitglieder, wenn sie
 - a) in schuldhafter Verletzung ihrer Pflicht gehandelt haben,
 - oder
 - b) bei der Beschlussfassung mitgewirkt haben, obwohl sie nach dem Gesetz hiervon ausgeschlossen waren und ihnen der Ausschlussgrund bekannt war,
 - oder
 - c) der Bewilligung von Ausgaben zugestimmt haben, für die das Gesetz über die Haushaltsaufstellung eine Ermächtigung nicht erteilt, wenn nicht gleichzeitig die erforderlichen Deckungsmittel bereitgestellt werden.
- 2) Die Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Sachausschüsse sind zur Verschwiegenheit über solche Angelegenheiten verpflichtet, deren Geheimhaltung ihrer Natur nach erforderlich, besonders vorgeschrieben oder beschlossen worden ist. Sie dürfen die Kenntnis vertraulicher Angelegenheiten nicht unbefugt verwenden. Das gilt auch für die Zeit nach Beendigung ihrer Mitgliedschaft.
- 3) Die Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Sachausschüsse dürfen weder beratend noch entscheidend bei Angelegenheiten mitwirken, wenn die Entscheidung ihnen selbst, ihren Ehegatten, ihren Verwandten bis zum dritten oder Verschwägerten bis zum zweiten Grade oder einer von ihnen kraft gesetzlicher oder rechtsgeschäftlicher Vollmacht vertretenden Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Das gilt auch, wenn der Betreffende in der Angelegenheit in anderer als öffentlicher Eigenschaft ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden oder gegen Entgelt in privater Eigenschaft bei jemand beschäftigt ist, der an der Erledigung der Angelegenheit ein persönliches oder wirtschaftliches Interesse hat. Das gilt jedoch nicht, wenn die in Satz 1 bezeichneten Personen nur insoweit an der Entscheidung der Angelegenheit beteiligt sind, als sie einem Beruf oder einer Berufsermächtigung angehören, deren gemeinnütziges Interesse durch die Angelegenheit berührt werden.

Entscheidung der Mitglieder des Landschafts-
versammlung, der Landschaftsausschusses und
der Fachausschüsse.

Die Mitglieder der Landschaftsversammlung, des Land-
schaftsausschusses und der Fachausschüsse erhalten Fahr-
kosten und Sitzungsgelder. Die Einzelheiten werden in
einer Satzung geregelt.

Befugnisse des Landeshauptmanns.

- 1) Dem Landeshauptmann obliegt:
 - a) die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse
des Landschaftsausschusses und der selbständig
entscheidenden Fachausschüsse;
 - b) die Erledigung der ihm vom Landschaftsausschuß
gemäß § 12 Abs. 3 besonders übertragenen
Verwaltungsaufgaben;
 - c) die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte;
 - d) die gesetzliche Vertretung des Landschaftsverbandes
in Rechts- und Verwaltungsgeschäften.
- 2) In Fällen äußerster Dringlichkeit kann der Landes-
hauptmann Maßnahmen, die einem Beschlusse des
Landschaftsausschusses oder eines Fachausschusses
bedürfen, ohne eine solche vorgängliche Entschei-
dung treffen. Er hat den Landschaftsausschuß und den
zuständigen Fachausschuß unverzüglich zu unterrichten.
Der Landschaftsausschuß kann die Maßnahmen aufheben.

Teilnahme an Sitzungen

- 1) Der Landeshauptmann und die ihm beigeordneten lei-
tenden Beamten nehmen an den Sitzungen der Land-
schaftsversammlung und des Landschaftsausschusses
mit beratender Stimme teil. Ihre Teilnahme an den
Sitzungen der Fachausschüsse regelt sich nach der
Tagesordnung. Sie können in Angelegenheiten ihres
Geschäftsbereichs jederzeit das Wort verlangen.
- 2) Zu den Sitzungen können weitere Beamte des Land-
schaftsverbandes hinzugezogen werden.

Beanstandungsrecht

- 1) Verletzt ein Beschluß der Landschaftsversammlung
das geltende Recht, so hat der Landeshauptmann ihn
zu beanstanden. Die Beanstandung hat aufschiebende
Wirkung. Sie ist der Landschaftsversammlung unter
Darlegung der Gründe schriftlich mitzuteilen. Die
Landschaftsversammlung hat innerhalb eines Monats
nach der Beanstandung erneut über die Angelegen-
heit zu beschließen. Verbleibt sie bei ihrem Beschluß,
so hat der Landeshauptmann unverzüglich die Ent-
scheidung der Aufsichtbehörde einzuholen. Die auf-
schiebende Wirkung bleibt bestehen.

- 2) Auf Beschlüsse der Landschaftsversammlung und der
Fachausschüsse, soweit die Entscheidungsbefug-
nis besitzt, finden die Vorschriften des Absatzes
1 entsprechende Anwendung, sind jedoch der Facha-
ausschüsse jedoch mit der Maßgabe, daß, falls der
Fachausschuß bei einem Beschlusse verbleibt, über
die Angelegenheit innerhalb eines weiteren Monats
der Landschaftsausschuß beschließt.

Landeshauptmann, Landesräte und sonstige
Beamte, Angestellte und Arbeiter

- 1) Dem Landeshauptmann werden zur Mitwirkung bei der
Erledigung der Dienstgeschäfte und zur Vertretung
in bestimmten Geschäftsbereichen leitende Beamte
(Landesräte) beigeordnet; ihre Zahl wird durch die
Satzung und den Stellenplan festgelegt. Allgemeiner
Vertreter des Landeshauptmanns ist der Erste Land-
rat. Im übrigen richtet sich die Vertretung und
Geschäftsverteilung nach der vom Landschaftsaus-
schuß zu erlassenden Geschäftsordnung.
- 2) Der Landeshauptmann und die Landesräte werden von
der Landschaftsversammlung auf zwölf Jahre gewählt;
diese Stellen sind öffentlich auszusuchen. Die
Wahl des Landeshauptmanns bedarf der Bestätigung
durch die Landesregierung. Der Landeshauptmann oder
sein allgemeiner Vertreter muß die Befähigung zum
Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst be-
sitzen.
- 3) Dienstvorgesetzter des Landeshauptmanns ist der Land-
schaftsausschuß; Dienstvorgesetzter aller übrigen
Beamten sowie der Angestellten und Arbeiter des
Landschaftsverbandes ist der Landeshauptmann. Die
Rechtsverhältnisse der Beamten, Angestellten und
Arbeiter des Landschaftsverbandes bestimmen sich im
übrigen nach den Vorschriften der allgemeinen
Beamten- und Tarifrechte.

Verpflichtungserklärungen

- 1) Erklärungen, durch die der Landschaftsverband
verpflichtet werden soll, bedürfen der schriftlichen
Form. Sie sind unter Anführung des Beschlusses
der Landschaftsversammlung, des Landschaftsaus-
schusses oder eines Fachausschusses vom Landeshaupt-
mann zu unterzeichnen und mit dem Dienststempel zu
versehen.
- 2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf Geschäfte der
laufenden Verwaltung, die für den Landschaftsver-
band geldlich nicht von erheblicher Bedeutung
sind, und auf Geschäfte, die auf Grund einer in
der Form des Absatzes 1 ausgestellten Vollmacht
abgeschlossen werden.

§ 23

Verwaltungshilfe

Die Verwaltung der Mitgliedskörperschaften, der kreisangehörigen Gemeinden und der Ämter sind dem Landschaftsverband gegenüber zur Verwaltungshilfe verpflichtet.

4. Abschnitt: Finanzwirtschaft

§ 24

Gebühren und Beiträge

Der Landschaftsverband ist berechtigt und verpflichtet, für die Benutzung der von ihm unterhaltenen Anstalten und Einrichtungen Gebühren und Beiträge zu erheben.

§ 25

Landschaftsumlage

- 1) Soweit die sonstigen Einnahmen, insbesondere aus Vermögen, Gebühren und Beiträgen, sowie die für die Durchführung der in § 5 benannten Aufgaben vom Land zugewiesenen Haushaltsmittel den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Ausgabenbedarf nicht decken, kann der Landschaftsverband von den Mitgliedskörperschaften eine Umlage erheben (Landschaftsumlage).
- 2) Die Landschaftsumlage wird für jedes Rechnungsjahr festgesetzt. Sie ist nach den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts zu bemessen.

§ 26

Haushalt- und Wirtschaftsführung

- 1) Der Landschaftsverband hat für jedes Rechnungsjahr über alle Einnahmen und Ausgaben einen Haushaltsplan aufzustellen und nach Schluß des Rechnungsjahres Rechnung zu legen.
- 2) Für die Haushaltsführung, die Verwaltung des Vermögens, die wirtschaftliche Betätigung des Landschaftsverbandes, des Schuldenwesens, des Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesens gelten sinngemäß die Vorschriften der Gemeindeordnung und der Durchführungsverordnungen. Die Einzelheiten sind durch Satzung zu regeln.

5. Abschnitt: Aufsicht

§ 27

Allgemeine Aufsicht und Sonderaufsicht.

- 1) Die Aufsicht über die Landschaftsverbände führt der Innenminister. Er hat darüber zu wachen, daß die Landschaftsverbände im Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden (allgemeine Aufsicht).
- 2) Soweit die Landschaftsverbände ihre Aufgaben nach Weisung erfüllen, richtet sich die Aufsicht nach den hierüber erlassenen gesetzlichen Bestimmungen (Sonderaufsicht).

§ 28

Unterrichtungsrecht.

Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Landschaftsverbände unterrichten.

§ 29

Beanstandungs- und Aufhebungsrecht

- 1) Die Aufsichtsbehörde kann den Landeshauptmann anweisen, Beschlüsse der Landschaftsversammlung, des Landschaftsausschusses und der Fachausschüsse, die das geltende Recht verletzen, zu beanstanden. Sie kann derartige Beschlüsse auch selbst beanstanden. § 20 findet entsprechende Anwendung. Nach erfolgloser Beanstandung kann die Aufsichtsbehörde die Beschlüsse aufheben. Sie kann verlangen, daß die auf Grund der Beschlüsse getroffenen Maßnahmen rückgängig gemacht werden.
- 2) Die Aufsichtsbehörde kann Anordnungen des Landeshauptmanns, die das geltende Recht verletzen, beanstanden. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Sie ist dem Landschaftsausschuß unter Darlegung der Gründe schriftlich mitzuteilen. Billigt dieser die Anordnung des Landeshauptmanns, so kann die Aufsichtsbehörde sie aufheben.

§ 30

Anordnungsrecht und Ersatzvornahme

- 1) Erfüllt ein Landschaftsverband die ihm gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Aufsichtsbehörde anordnen, daß er innerhalb eines bestimmten Frist die Erforderlichen vornimmt.
- 2) Kommt ein Landschaftsverband der Anordnung der Aufsichtsbehörde nicht innerhalb der Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde die Anordnung an Stelle und auf Kosten des Landschaftsverbandes selbst durchführen oder die Durchführung einem Anderen übertragen.

§ 31

Bestellung der Sachverständigen

Die Aufsichtsbehörde kann Sachverständige bestellen.

durch Beschluß der Landesregierung ermächtigt werden, einen Beauftragten zu bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben des Landschaftsverbandes auf dessen Kosten wahrnimmt. Der Beauftragte hat die Stellung eines Organs des Landschaftsverbandes.

§ 32 Aufsichtsrecht

Die Aufsichtsbehörde kann durch Beschluß der Landesregierung ermächtigt werden, einen Landschaftsvorstand aufzulösen, wenn sie dadurch beschlußunfähig ist, oder wenn die gesetzmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben aus anderen Gründen nicht gesichert ist. Innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Auflösung ist ein Ersatz durchzuführen.

§ 33 Anfechtung von Aufsichtsmaßnahmen

Der Landschaftsverband kann die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde unmittelbar mit der Klage im Verwaltungstreitverfahren anfechten.

§ 34 Zwangsvollstreckung

- 1) Zur Einleitung der Zwangsvollstreckung wegen einer Geldforderung gegen den Landschaftsverband bedarf der Gläubiger einer Zulassungsverfügung der Aufsichtsbehörde, es sei denn, daß es sich um die Verfolgung dinglicher Rechte handelt. In der Verfügung hat die Aufsichtsbehörde die Vermögensgegenstände zu bestimmen, in welche die Zwangsvollstreckung zugelassen wird und über den Zeitpunkt zu befinden, in dem sie stattfinden soll. Die Zwangsvollstreckung wird nach den Vorschriften der Zivilprozedur durchgeführt.
- 2) Ein Konkursverfahren über das Vermögen des Landschaftsverbandes findet nicht statt.
- 3) Die Bestimmungen des § 30 bleiben unberührt.

6. Abschnitt: Schlußvorschriften

§ 35 Es treten außer Kraft:

1. die Provinzialordnung für die Rheinprovinz vom 1. Juni 1887 (GS S. 249),
2. die Provinzialordnung für die Provinz Westfalen vom 1. August 1886 (GS S. 254) in den Fassungen der Gesetze vom 11. Januar 1932 (GS S. 9), vom 17. Juli 1933 (GS S. 257), vom 15. Dezember 1933 (GS S. 477) und vom 9. November 1938 (RG 1938 S. 10),

3. das Wahlgesetz für die Provinziallandtage und Kreisräte vom 4. Oktober 1925 (GS S. 123).

§ 36 Rechtsnachfolge

- 1) Der Landschaftsverband Rheinland ist Rechtsnachfolger des Provinzialverbandes der Rheinprovinz, der Landschaftsverband Westfalen ist Rechtsnachfolger des Provinzialverbandes der Provinz Westfalen.
- 2) Die mit den Aufgaben des Provinzialverbandes der Rheinprovinz unmittelbar und überwiegend beschäftigten Beamten in den Ministerien der Landesregierung gehen auf den Landschaftsverband Rheinland über. Das gleiche gilt für Ruhestandsbeamte. Der Landschaftsverband Rheinland übernimmt im Wege der Rechtsnachfolge die mit den Aufgaben des Provinzialverbandes der Rheinprovinz unmittelbar und überwiegend beschäftigten nicht-beamteten Dienstkräfte in den Ministerien. Bestehen im Einzelfall Zweifel, ob Dienstkräfte unmittelbar und überwiegend Aufgaben des Provinzialverbandes der Rheinprovinz in den Ministerien wahrgenommen haben, so entscheidet hierüber der Innenminister im Einvernehmen mit dem beteiligten Fachminister.

§ 37 Durchführung des Gesetzes

Die Landesregierung erläßt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen im Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuß des Landtages. Die erforderlichen Verwaltungsvorschriften erläßt der Innenminister oder im Einvernehmen mit ihm der jeweils zuständige Fachminister.

§ 38 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. April 1939 in Kraft.

Lebenslauf

Geboren am 18. Juni 1922 in Essen als Sohn des Josef Enseling und seiner Ehefrau Sibylle geb. Eichartz, Professor der Staatlichen Kunstakademie in Düsseldorf; deutsche Staatsangehörigkeit.

Reifezeugnis der Oberschule für Jungen in Essen-Werden vom 11. März 1941.

Freiburg, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, zwei Semester,

Basel, Philologische Fakultät I, vier Semester,

Bonn, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, zwei Semester,

Münster, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, zwei Semester als Gasthörer.

Erstes juristisches Staatsexamen beim Oberlandesgericht in Hamm am 1. Juli 1950 abgelegt.

Datum der mündlichen Doktorprüfung: 3. Juli 1954.