

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe in der Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen

Überlegungen zur Begründung und Stellung eines singulären Verwaltungsträgers

Oebbecke, Janbernd

First published in:

Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für Westfälische Landes- und Volksforschung des
Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe – Selbstverwaltungsprinzip und Herrschaftsordnung,
25. Band, S. 69 – 87, Münster 1987

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-72499413339

Janbernd Oebbecke

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe in der Verwaltung des
Landes Nordrhein-Westfalen.
Überlegungen zur Begründung und Stellung
eines singulären Verwaltungsträgers

I. Einleitung

Die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände stehen in der Verwaltung der Bundesrepublik einzig da.¹ Die Aufgaben, die sie erfüllen, werden zwar auch in den anderen Bundesländern wahrgenommen, und in manchen Ländern bestehen Verwaltungsträger, die organisatorische Ähnlichkeiten mit den Landschaftsverbänden aufweisen. Nirgendwo sind aber so unterschiedliche und so wichtige überörtliche Aufgaben, von der Sozialverwaltung bis zur landschaftlichen Kulturpflege, vom Straßenbau bis zur Kommunalwirtschaft, einem Träger kommunaler Selbstverwaltung übertragen. Diese besondere Stellung läßt sich auch am Haushaltsvolumen der Landschaftsverbände ablesen, das pro Einwohner etwa doppelt so hoch ist wie das der bayrischen Bezirke oder des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen.² Einzelne Aufgaben wie der Straßenbau oder die überörtliche Denkmalpflege werden in allen übrigen, andere wie die überörtliche Trägerschaft für die Sozial- und Jugendhilfe wenigstens in einzelnen Bundesländern vom Staat selbst wahrgenommen.

Diese Solitärsituation begründet eine Argumentationslast. Keine Darstellung der nordrhein-westfälischen Verwaltung kann auf einige Worte zu dem Problem verzichten, warum es in Nordrhein-Westfalen Landschaftsverbände gibt. Der Rechtfertigungsbedarf wächst erheblich in den Zeiten der periodisch einsetzenden Verwaltungsreformen, deren letzte vor einigen Jahren zu Ende ging.³ Die nächste steht nach den bisherigen Erfahrungen spätestens Anfang des nächsten Jahrhunderts ins Haus. Ob eine Institution eine Verwaltungsreform übersteht,

¹ Ernst Becker, Die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe und ihre Aufgaben nach den Reformen, in: Die öffentliche Verwaltung, 1986, 779.

² Vgl. die Angaben bei Joseph Wittl, Die höheren Gemeindeverbände in Süddeutschland, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 2. Aufl., hg. von Günter Püttner, Berlin 1982, S. 432 ff., und bei Klaus Meyer-Schwickerath, Die höheren Gemeindeverbände in Norddeutschland, in: ebd. S. 452 ff.

³ Die Verwaltungsreform wird zwar gern als „Daueraufgabe“ bezeichnet (etwa Innenminister Hirsch, Plenarprot. Landtag NW 8/504); in der Zeit zwischen den periodischen Reformschüben werden aber nur vergleichsweise bescheidene Änderungen vorgenommen, meist im Zusammenhang mit der gesetzlichen Neuregelung eines Sachgebietes.

hängt von sachlichen Gesichtspunkten, aber auch von den politischen Kräfteverhältnissen ab. Zwischen beiden bestehen vielfältige Wechselwirkungen, und mangelnde politische Macht kann teilweise durch Sachgründe, fehlende Argumente können bis zu einem gewissen Grade durch einflußreiche Bundesgenossen aufgewogen werden.

Ich will versuchen, Stellung und Standort der Landschaftsverbände und beispielhaft des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe in der nordrhein-westfälischen Verwaltung darzustellen, indem ich aufzeige, welche sachlichen Gründe und welche politischen Faktoren von Bedeutung dafür gewesen sind, daß Nordrhein-Westfalen sich dafür entschieden hat, Landschaftsverbände zu errichten, und wie sich diese Faktoren und Argumente aus heutiger Sicht und ausgehend von heute erkennbaren Entwicklungen mit Blick auf die Zukunft darstellen. Vor allem die Historiker bitte ich schon jetzt um Nachsicht für den Versuch, auf solche Art Nutzenwendung aus der Geschichte zu ziehen, aber auch für die fachliche Grenzüberschreitung und die Verletzungen von Kunstregeln, die mir dabei gewiß unterlaufen sind.

II. Der äußere Gang der Ereignisse

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war im Rheinland und in Westfalen der äußere Gang der Ereignisse sehr unterschiedlich.⁴ Bedingt wohl vor allem durch die Teilung der früheren Rheinprovinz zwischen den Besatzungszonen der Briten und Franzosen kann im Falle des Rheinlandes von einer Fortsetzung der Arbeit des früheren rheinischen Provinzialverbandes im Sinne einer wirklichen Kontinuität nicht die Rede sein. Vielmehr wurde die Verwaltung des Provinzialverbandes und die Wahrnehmung seiner Aufgaben zuerst durch den rheinischen Oberpräsidenten und dann durch die Regierung des neuen Landes Nordrhein-Westfalen übernommen. Als Relikte selbständiger Organisation blie-

4 Zur folgenden Darstellung vgl. Hans-Joachim Behr, Kommunen und Staat in Nordrhein-Westfalen, in: Westfälische Zeitschrift 136 (1986), S. 196 ff.; Alfred Hartlieb von Wallthor, Die Verwaltung des Provinzialverbandes Westfalen unter dem Landeshauptmann Salzmann (1945–1954), in: Geschichte und Funktion landschaftlicher Selbstverwaltung in Westfalen, hg. von Alfred Hartlieb von Wallthor, Münster 1978, S. 53 ff.; ders., Die landschaftliche Selbstverwaltung, in: Westfälische Geschichte, hg. von Wilhelm Kohl, Bd. 2, Düsseldorf 1983, S. 197 ff.; Horst Lademacher, Von den Provinzialständen zum Landschaftsverband, Köln 1973, S. 101 ff.; Meyer-Schwickerath, S. 82 ff.; Helmut Naunin, Entstehung und Sinn der Landschaftsverbandsordnung, Münster 1963, S. 17 ff. (im Anhang, S. 80 ff., ist eine große Anzahl für die Vorgeschichte der Landschaftsverbände wichtiger Dokumente wiedergegeben); ders., Von den preußischen Provinzialordnungen zur Landschaftsverbandsordnung in Nordrhein-Westfalen, in: Geschichte und Funktion landschaftlicher Selbstverwaltung in Westfalen, S. 37 ff.; Janbernd Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1984, S. 82 ff.; Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der britischen Zone, Stuttgart 1968, S. 140 ff.; Wiederaufbau in Westfalen 1945–1951, bearb. von Helmut Naunin, Dortmund 1952, S. 21 ff.

ben vom rheinischen Provinzialverband kaum mehr als ein Ist-Stellenplan und ein großes „P“ bei bestimmten Sachausgaben im Landeshaushalt.

Anders in Westfalen. Dort ernannten die Briten am 2. Juli 1945 Bernhard Salzmann zum vorläufigen Landeshauptmann. Die Beschreibung der dann folgenden Gründerjahre der landschaftlichen Selbstverwaltung in Westfalen steht in der Gefahr, zum Heldenepos zu geraten, so dominant erscheint im Schrifttum die Gestalt Salzmanns.⁵ Ob die Forschung die Beiträge anderer auf westfälischer Seite beteiligter Akteure wie etwa den von Josef Schrage unter den Politikern oder den von Helmut Naunin in der Verwaltung des Provinzialverbandes bisher ausreichend gewürdigt hat, erscheint zweifelhaft. Bei aller Skepsis gegenüber einer zu stark auf den Beitrag eines einzelnen ausgerichteten Betrachtung kann man sich aber dem Eindruck nicht entziehen, daß es ohne Bernhard Salzmann in Nordrhein-Westfalen wohl keine regionale Selbstverwaltung gäbe.

Schon vor seiner Ernennung zum vorläufigen Landeshauptmann hatte Salzmann damit begonnen, die Verwaltung des Provinzialverbandes zu reorganisieren und von Büren nach Münster zurückzuverlegen. Als mit der Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen durch die Verordnung Nr. 46 der Militärregierung vom 23. August 1946⁶ die Provinzen des früheren Landes Preußen aufgelöst wurden, stellte sich die für das Überleben der provinziellen Selbstverwaltung entscheidende, vom Innenministerium verneinte Frage, ob damit auch die Provinzialverbände aufgelöst und Teil der Landesverwaltung geworden seien. Die hochkarätigen staatsrechtlichen Gutachter, die die Kontrahenten zur Klärung der Streitfrage beizogen, sprachen sich im Verhältnis 4 : 1 im Sinne der Münsteraner aus; die Auflösung der Provinzen als staatliche Verwaltungseinheiten habe nicht den Bestand der Provinzialverbände als selbständige juristische Personen berührt.

Auch ein zweites juristisches Problem wurde wenigstens pragmatisch zugunsten des westfälischen Provinzialverbandes gelöst. Mit Wirkung vom 1. Januar 1934 waren durch das sog. Oberpräsidentengesetz die Provinziallandtage und Provinzialausschüsse aufgelöst und die Befugnisse des Provinzialausschusses und des Landeshauptmanns auf den Oberpräsidenten übertragen worden. Mit der Auflösung der Provinzen und der anschließenden Aufhebung der funktionslos gewordenen Oberpräsidenten liefen diese Bestimmungen jetzt leer. Die vor dem Oberpräsidentengesetz bestehende Rechtslage konnte schon deshalb nicht ohne weiteres wieder aufleben, weil die Selbstverwaltungsorgane des Provinzialver-

5 Exemplarisch etwa Hartlieb von Wallthor, Selbstverwaltung, S. 197 f.

6 Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, S. 305; zur Frühgeschichte des Landes vgl. etwa Walter Först, Die Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, hg. von der Landeszentrale für politische Bildung, Köln 1984, S. 35 ff.; Peter Hüttenberger, Aufgaben und Probleme des Landes Nordrhein-Westfalen in seiner Entstehungszeit, in: Annalen des Historischen Vereins für den Niederrhein 175 (1973), S. 247 ff.; Lademacher, Provinzialstände, S. 101 ff.; Karl Tepe, Zwischen Besatzungsregiment und politischer Neuordnung (1945–1949), in: Westfälische Geschichte, Bd. 2, S. 269 ff.

bandes fehlten. Der Landtag übernahm einen Teil der Funktionen des früheren Provinziallandtags, indem er den Haushalt des westfälischen Provinzialverbandes als Teil B des Landeshaushaltes beschloß. Versuche, das Land zur Bestellung eines Provinzialausschusses zu bewegen, scheiterten jedoch am Widerstand des Innenministeriums.

Salzmann half sich, indem er selbst einen Kreis von Kommunalpolitikern berief, die erstmals am 24. Oktober 1946 in Münster zusammenkamen. Am 4. Juli 1947 erklärte er diesem Gremium, es mit allen Zuständigkeiten des früheren Provinzialausschusses befassen und seine Beschlüsse als bindend ansehen und ausführen zu wollen. Der Ausschuß forderte die Kreise und kreisfreien Städte Westfalens zur Bildung einer Versammlung aus je zwei Vertretern auf; dieser „Ersatz-Provinziallandtag“ trat unter Beteiligung der ganz überwiegenden Zahl der Kreise und kreisfreien Städte am 2. Mai 1948 auf der Hohensyburg zusammen. Der Ausschuß wurde bestätigt und ergänzt. Versuche, seine Sanktionierung durch das Land zu erreichen, schlugen fehl. Der Innenminister tolerierte ihn lediglich als „beratenden Ausschuß“; die Bezeichnung als „vorläufiger Provinzialausschuß“ wurde strikt untersagt. Der Beratende Ausschuß hat bis zum Inkrafttreten der Landschaftsverbandsordnung am 1. Oktober 1953 die Aufgaben des Provinzialausschusses wahrgenommen und sich beim Ausfall von Mitgliedern durch Kooptation ergänzt.

Wenn man sich klarmacht, daß ihm nur Oberstadtdirektoren, Oberkreisdirektoren, Landräte und Oberbürgermeister angehörten, wird deutlich, daß es dem westfälischen Provinzialverband auf diese Weise nicht nur gelang, die Kontinuität in der Aufgabenwahrnehmung zu sichern und die durch die nationalsozialistische Gleichschaltung aufgehobene organisatorische Kontinuität gewissermaßen wiederherzustellen; vor allem schufen sich der Provinzialverband und sein vorläufiger Landeshauptmann mit dem beratenden Ausschuß eine schlagkräftige Lobby für die regionale Selbstverwaltung.⁷

Parallel zu diesen mehr organisatorischen Bemühungen und zur Wahrnehmung der eigentlichen Verwaltungsaufgaben des Verbandes wurde die politische Auseinandersetzung um eine gesetzliche Fundierung der Provinzialverbände vorangetrieben. Zwar gelangte Anfang 1947 ein Gesetzentwurf, der die Auflösung der Provinzialverbände vorsah, noch bis ins Kabinett; doch scheiterte er dort. Von diesem Zeitpunkt an scheinen die Gegner der Provinzialverbände in der Defensive, wenn nicht gar auf dem Rückzug gewesen zu sein. Schon vor der Bildung des Landes hatte Zuhorn die Schaffung bzw. Beibehaltung von Provinzialverbänden gefordert. Im Jahr 1946 erklärten sich dann die westfälische CDU und in mehreren Stellungnahmen der Städtetag, im folgenden Jahr die westfälischen Industrie- und Handelskammern, der Landkreistag, der westfälisch-lippische Landwirtschaftsverband, die Wohlfahrtsverbände und – leicht modifiziert –

⁷ Von 25 Mitgliedern des Beratenden Ausschusses gehörten 1952 zwölf dem Landtag und zwei dem Bundestag an (vgl. Wiederaufbau in Westfalen, S. 26).

auch der Gemeindetag Westfalen im gleichen Sinne. Diese Gruppen, also die kommunalen Spitzenverbände, die Organisationen der Wirtschaft und die Wohlfahrtsverbände, übten bis zum Erlaß der Landschaftsverbandsordnung immer wieder Druck auf die Landesregierung aus.

Auf der Grundlage eines vorbereitenden Entwurfs der Verwaltung des Provinzialverbandes stellten am 28. Februar 1949 33 Landtagsabgeordnete unter Federführung von Josef Schrage einen Initiativantrag auf Erlaß einer Landschaftsverbandsordnung. Zeitlich kollidierte er mit den letzten Beratungen zum Bonner Grundgesetz und zur nordrhein-westfälischen Landesverfassung. Trotzdem wurde er im kommunalpolitischen Ausschuß, dessen Vorsitzender Josef Schrage war, noch vollständig beraten und kurz vor Ende der Legislaturperiode an den Verfassungsausschuß überwiesen. Als nach der Landtagswahl 1950 die CDU mit dem Zentrum allein die Regierung bildete, gehörte der bisherige Innenminister, der Sozialdemokrat Walter Menzel, der Regierung nicht mehr an. Der Hauptträger des Widerstandes gegen die Provinzialverbände in der Regierung war damit aus der Auseinandersetzung ausgeschieden.

Am 21. September 1950 wurde der Initiativantrag „Schrage und Genossen“ erneut gestellt; am 15. Februar 1951 beschloß die Landesregierung einstimmig⁸ den Regierungsentwurf einer Landschaftsverbandsordnung. Vor allem zwei ungeklärte Probleme haben dann dazu geführt, daß die Beratungen im Landtag noch mehr als zwei Jahre dauerten. Das eine betraf die Amtsbezeichnung des Hauptverwaltungsbeamten; es wurde – wie ich meine zum Schaden der Landschaftsverbände – mit denkbar knapper Mehrheit im Sinne des „Direktors des Landschaftsverbandes“ gegen den traditionellen „Landeshauptmann“ entschieden. Das zweite betraf die bis heute⁹ nicht befriedigend geregelte Frage des Wahlrechts für die Landschaftsversammlung.

Am 6. Mai 1953 beschloß der Landtag bei nur drei Enthaltungen die Landschaftsverbandsordnung.

III. Die Alternativen

Versucht man die in der damaligen Auseinandersetzung diskutierten Vorschläge zu ordnen, lassen sich vier verschiedene Lösungsmodelle für die Zuordnung der heute von den Landschaftsverbänden wahrgenommenen Aufgaben unterscheiden, die man mit den Stichworten *kein Verband*, *ein Verband*, *zwei Verbände* und *mehr als zwei Verbände* kennzeichnen kann.¹⁰ Die damals bundesweit

⁸ HStAD NW 23–262 Bl. 195.

⁹ Dazu Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 93 f.

¹⁰ Zwei oder mehr verschiedene Modelle diskutieren Wilhelm Loschelder, Provinzialverbände und Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitische Blätter, 1950, Heft 22, S. 6 f.; Otto Most, Verwaltungsreform, Düsseldorf 1949, S. 60 ff.; o. Verf., Auf dem Wege zur Provinzialverbandsordnung, in: Kommunalpolitische Blätter, 1949, Heft 15, S. 6 ff.; o. Verf., Ein oder zwei Provinzialverbände

angestellten Überlegungen zur Verwaltungsreform¹¹ gerade auch auf der regionalen Ebene setzten sich auch in den anderen Bundesländern mit diesen Möglichkeiten auseinander. Heute kann man in der Bundesrepublik alle vier Modelle verwirklicht sehen:

Den völligen Verzicht auf einen eigenen Verwaltungsträger neben und zwischen Kreisen, Regierungsbezirken und Land praktiziert Niedersachsen. Hessen besitzt mit dem Landeswohlfahrtsverband einen einzigen kommunal getragenen Verwaltungsträger für das ganze Land.¹² In Nordrhein-Westfalen hat sich die Zwei-Verbandslösung durchgesetzt, und Bayern praktiziert mit seinen Bezirken ein Mehrverbandsmodell mit Gemeindeverbänden auf der Ebene der Regierungsbezirke;¹³ eine Lösung, die im Rahmen der jüngsten Verwaltungsreform von der sog. Rietdorf-Kommission 1968 in ihrem Gutachten über die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen an Stelle der bisherigen Regierungsbezirke und Landschaftsverbände vorgeschlagen worden ist.¹⁴

Will man völlig auf die flächendeckende Bildung eines eigenständigen Verwaltungsträgers oberhalb der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte verzichten, muß man die Aufgaben, die die Landschaftsverbände heute wahrnehmen, anderweitig zuordnen. Gegen die Übertragung von Aufgaben etwa des Straßenbaus oder der Sozialverwaltung auf die Ministerialebene spricht der Organisationsgrundsatz, möglichst keine unmittelbare Exekutivtätigkeit auf der Ministerialebene anzusiedeln. Die Ministerien sollen regieren, nicht verwalten. Für die Tagesarbeit und das Mengengeschäft ist die Arbeitsweise der Ministerien erheblich zu aufwendig.¹⁵

Auch die Regierungspräsidenten sind ihrer Herkunft und ihrer Struktur nach nicht darauf angelegt, in erheblichem Umfang unmittelbar erstinstanzlich gegen-

in Nordrhein-Westfalen?, in: Kommunalpolitische Blätter, 1949, Heft 23, S. 14; Bernhard Salzmann, Zur Provinzialverbandsfrage in Nordrhein-Westfalen, in: Kommunalpolitische Blätter, 1950, Heft 3, S. 7 ff.; Alois Vogels, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, o. O. o. J., S. 25; Bericht des Detmolder Regierungspräsidenten Heinrich Drake, abgedr. bei Naunin, Entstehung, S. 106 ff. – Zur Diskussion in der jüngsten Verwaltungsreform vgl. Edgar Neutzer/Wolfgang Ballke, Landschaftsverbände und Funktionalreform, in: Geschichte und Funktion landschaftlicher Selbstverwaltung in Westfalen, S. 84 ff.

11 Die Debatte über die Errichtung von Landschaftsverbänden stand in engem Zusammenhang mit der damaligen Debatte über die Verwaltungsreform. Vgl. dazu: Loschelder, Provinzialverbände; Most, Verwaltungsreform; Naunin, Provinzialordnungen, S. 47 f.; Josef Schrage, Verwaltungspolitische Gedanken zur Beibehaltung der Provinzialverbände, in: Die Gemeinde, 1949, 51; Vogels, Verwaltungsreform; Karl Zuhorn, Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, Münster 1951.

12 Dazu Meyer-Schwickerath, Gemeindeverbände, S. 461 ff.

13 Dazu Wittl, Gemeindeverbände, S. 434 ff.

14 Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C: Die regionale und staatliche Neugliederung auf der mittleren Verwaltungsebene des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten, Köln 1968; dieser Vorschlag ist zeitweise von der CDU intensiv unterstützt worden, vgl. Behr, Kommunen, S. 206 ff.

15 Dazu etwa Loschelder, Provinzialverbände, S. 6 f.; Vogels, Verwaltungsreform, S. 25 f.

über dem Bürger tätig zu werden, wie dies vor allem im Bereich der Sozialverwaltung notwendig ist. Als Mittelbehörde stellen sie den reibungslosen Lauf von Informationen von unten nach oben und von oben nach unten sicher, also in erster Linie den Informationsfluß zwischen den Kommunalverwaltungen und den unteren staatlichen Verwaltungsbehörden einerseits und der Landesregierung andererseits. Auf der Ebene des Bezirks bündeln und bewerten sie die verschiedenen örtlichen und fachlichen Gesichtspunkte. Für die Aufgaben der Straßenbauverwaltung, wie sie von den Landschaftsverbänden wahrgenommen werden, sind die damals sechs und heute fünf Regierungsbezirke auch zu kleinräumig.

Das Kein-Verbandsmodell setzt also die Errichtung einer oder mehrerer Landesoberbehörden voraus. Damit geht die Eleganz des Modells zu einem Gutteil verloren. Auch die politische Führung und Anbindung solcher Landesoberbehörden ist sicher nicht einfacher als die entsprechender Verbände. Aus der Sicht der Landesfinanzen hat diese Lösung den weiteren Nachteil, daß Steigerungen bei den Ausgaben für Sozialleistungen den Landeshaushalt unmittelbar treffen, während bei einer verbandlichen Aufgabenwahrnehmung der Verbandsetat Sprünge und Ausschläge mindestens abfedert und elastisch aufängt.

Diesen Nachteil vermeidet ein Mehrverbandsmodell mit an die Regierungspräsidenten angelehnten oder mit diesen kombinierten Gemeindeverbänden. Die Überlegung, den auf Kreisebene bewährten Gedanken der Verbindung von kommunaler und staatlicher Verwaltung auf die nächsthöhere Ebene zu übertragen, hat aus organisationspolitischer Sicht etwas Bestechendes. Bürgerschaftliche Mitwirkung wird auf einer ohnehin bestehenden Verwaltungsebene verwirklicht. Ordnungsverwaltung und Leistungsverwaltung werden in einer Hand wahrgenommen. Diese Lösung ist in den ersten Jahren nach dem Krieg durchaus diskutiert worden;¹⁶ daß sie in Nordrhein-Westfalen nicht zum Zuge gekommen, ja später kaum noch ernsthaft erörtert worden ist,¹⁷ dürfte daran liegen, daß keine der politischen Kräfte sich dafür stark machte.

Für die Vertreter der Provinzialverbände stand der landsmannschaftliche Aspekt im Vordergrund, die Einheit Westfalens, der mit dieser Lösung nicht gedient sein konnte. Die Gegenseite im Innenministerium sah sich nicht nur mit den Bemühungen um die Wiederherstellung der Provinzialverbände konfrontiert, sondern auch mit der Forderung nach Abschaffung der Regierungspräsidenten.¹⁸ In diese Richtung hatte sich etwa der Deutsche Städtetag im November 1946 in einer Denkschrift geäußert. Noch im Regierungsentwurf der Landschaftsverbandsordnung ist von der Zielsetzung die Rede, im Zuge einer echten

16 Vgl. das bei Naunin, Entstehung, S. 88 f., abgedruckte Memorandum von leitenden Mitarbeitern der Bezirksregierungen vom Herbst 1946.

17 Vgl. etwa Loschelder, Provinzialverbände, S. 6.

18 Dazu vgl. Rudzio, Neuordnung, S. 100 f.; Behr, Kommunen, S. 190.

Verwaltungsreform Regierungspräsidenten und Landschaftsverbände, etwa wie das heute in Bayern der Fall ist, zu verschmelzen.¹⁹ Es scheint vor allem Karl Arnold gewesen zu sein, der solche Gedanken verfolgte, wobei ihm wohl eine Lösung mit nur zwei solcher Mittelinstanzen im Gebiet der heutigen Provinzen vorschwebte.²⁰

Die Lösung der Frage der landschaftlichen Selbstverwaltung ist durch diese Verbindung mit dem Problem der staatlichen Mittelinstanz stark erschwert worden.²¹ Heinrich Drake etwa intervenierte als Detmolder Regierungspräsident beim Ministerpräsidenten wegen der Begründung des Regierungsentwurfs und machte sich für ein Mehrverbandsmodell auf der Ebene der bestehenden Regierungsbezirke stark.²² Im Februar 1952 schlug der Staatssekretär im Innenministerium Dr. Rombach dem Ministerpräsidenten die Abgabe einer Erklärung durch das Kabinett vor, wonach der Regierungspräsident als staatliche Mittelinstanz „auf absehbare Zeit beibehalten werden“ sollte. Er bezog sich auf die Sitzung des kommunalpolitischen Ausschusses des Landtages; aus den Stellungnahmen der Vertreter sämtlicher Fraktionen sei hervorgegangen, „daß die Hauptschwierigkeit für eine baldige Verabschiedung des Gesetzentwurfs in der Begründung des Entwurfs“ liege. Die vorgeschlagene Erklärung werde zu einer Beruhigung beitragen und eine sachliche Weiterberatung der Vorlage im Ausschuß fördern. Arnold lehnte den Vorschlag ab.²³

Daß Landschaftsverbände und Regierungspräsidenten sich im Rahmen der letzten Funktionalreform gegenseitig deutlich geschont haben,²⁴ beruht wohl auch auf den damaligen Erfahrungen; wer die Zuständigkeiten der anderen Seite

19 Landtagsdrucksache 2/214 Begr. A2; Innenminister Dr. Flecken versuchte allerdings, bei der Einbringung des Entwurfs in den Landtag die Stoßrichtung gegen die Regierungspräsidenten deutlich abzuschwächen (Plenarprot. 2/456 A/B).

20 Vgl. etwa o. Verf., Arnolds Vorschläge zur Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitische Blätter, 1952, S. 209 f.; Loschelder, Provinzialverbände, S. 8, spielt wohl auf Arnold an, wenn er von „höchster Stelle“ spricht. In diesem Zusammenhang dürfte auch der bei Anm. 23 geschilderte Vorgang stehen.

21 Dazu Naunin, Entstehung, S. 24 f.; Alois Vogels, Die kommunale Mittelstufe der Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, 1951, 60; o. Verf., Wann erhält Nordrhein-Westfalen endlich seine Landschaftsverbände?, in: Kommunalpolitische Blätter, 1951, S. 249, wo eine Verquickung der Fragen abgelehnt wird. In dieselbe Richtung bereits Schrage, Gedanken, S. 51.

22 Abgedruckt bei Naunin, Entstehung, S. 106 ff.

23 HStAD NW 263–241.

24 Laut Zusammenfassung des Zuständigkeitsberichts Landschaftsverbände 1982 (hg. vom Innenminister NW), der von einer aus Vertretern des Landes, der Landschaftsverbände und der kommunalen Spitzenverbände zusammengesetzten Arbeitsgruppe erstellt wurde, waren die vorgeschlagenen Zuständigkeitsübertragungen bis auf die Zuordnung des Kündigungsschutzes nach dem Schwerbehindertengesetz in der Arbeitsgruppe unstrittig (S. 729). Erheblichen Einfluß auf die Funktionalreform-Diskussion haben die Vorschläge und Analysen in der Schrift von Wolfgang Roters (damals Mitarbeiter bei einem Regierungspräsidenten) und Wolfgang Ballke (damals Mitarbeiter beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe), Funktionalreform in der mittleren Verwaltungsebene, Köln 1978, gehabt.

ernsthaft in Frage stellen wollte, riskierte eine sehr grundsätzliche Diskussion, deren Ausgang höchst ungewiß gewesen wäre.²⁵

Im Innenministerium und vor allem vom dort zuständigen Ministerialdirigenten Dr. Alois Vogels wurde lange die Ein-Verbandslösung favorisiert, wie sie in Hessen mit dem Landeswohlfahrtsverband verwirklicht worden ist. Die Verfechter dieser Lösung hatten mit einem psychologischen Manko zu kämpfen; der Gedanke, auf derselben Ebene neben dem Land einen eigens zu bildenden neuen Verwaltungsträger zu schaffen, muß innere, gewissermaßen organisationsästhetische Widerstände hervorrufen.²⁶

Verwaltungstechnisch weist diese Lösung jedoch kaum bedeutsame Nachteile oder Vorteile gegenüber der Zweierlösung auf.²⁷ Die von Seiten des Innenministeriums hervorgehobenen Kostenvorteile einer großen Lösung sind nicht nachweisbar.²⁸ Umgekehrt läßt sich für die Zweierlösung kaum größere Orts- und Bürgernähe in Anspruch nehmen.²⁹ Es besteht insofern wohl kaum ein relevanter Unterschied zwischen Westfalen-Lippe, das mit seinen mehr als sieben Millionen Einwohnern durchaus der Größe respektabler Bundesländer entspricht, und dem Gebiet des ganzen Landes.

Auch daß die anfallenden Aufgaben landschaftsbezogen wahrzunehmen sind, mithin in diesem Punkt relevante Unterschiede zwischen Westfalen und dem Rheinland bestehen, ist damals wie heute – abgesehen von der Kulturpflege – schwerlich plausibel zu machen.³⁰ Die Spezifität der Aufgabenstellung scheint auch in der offiziellen Argumentation aus Münster damals keine große Rolle

25 Zum Zusammenhang zwischen dem Bestand der Landschaftsverbände und der Regierungspräsidenten vgl. auch Becker, Landschaftsverbände, S. 781, und Hartlieb von Wallthor, Selbstverwaltung, S. 208.

26 Deutlich etwa bei Loschelder, Provinzialverbände, S. 7.

27 Interessant die Synopse der Argumente in einem Vermerk in den Akten des Innenministeriums (HStAD NW 23–262 Bl. 25).

28 Zu der Kostendiskussion, die einen erheblichen Raum einnahm, vgl. etwa Naunin, Entstehung, S. 53 ff.; o. Verf., Auf dem Wege zur Provinzialverbandsordnung, in: Kommunalpolitische Blätter, 1949, Heft 15, S. 7; Salzmann, Provinzialverbandsfrage, S. 9 f.; Vogels, Verwaltungsreform, S. 23 f.; Innenminister Dr. Flecken, Plenarprot. 2/455 C.

29 Salzmann, Provinzialverbandsfrage, S. 8, spricht von „arbeits- und volksnah“. Wenn Neutzer/Balke, Landschaftsverbände, S. 96, „Bürgernähe“ für die Landschaftsverbände reklamieren, meinen sie demokratische Anbindung und Kontrolle der Verwaltung; diese ist bei den Landschaftsverbänden trotz unverkennbarer Defizite wohl in der Tat stärker ausgeprägt als bei den nicht-kommunalen Organisationsformen (vgl. dazu auch Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 84 f.).

30 Vgl. Vogels, Mittelstufe, S. 63; eine gründliche Auseinandersetzung mit dem Problem aus juristischer Sicht bei Werner Hoppe, Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Stuttgart 1958. Zur Kulturpflege dort S. 76 ff., und bei Karl Zuhorn, Die Kulturpflege der regionalen Gemeindeverbände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hg. von Hans Peters, Bd. 2, 1. Aufl., Berlin 1957, S. 246 ff.; die Problematik der Argumentation mit der Natur der Aufgaben wird etwa an der von Hoppe, Begriffe, S. 86 ff., im Zusammenhang mit der Kommunalwirtschaft angeführten Unterscheidung zwischen dem „westfälischen Produzententyp“ und dem „rheinischen Kaufmann- und Unternehmertyp“ deutlich.

gespielt zu haben. Schon 1949 räumte Salzmann ein: „Fälle, wie sie aus Ostfriesland bekannt sind (der ostfriesische Fürsorgezögling bekommt bekanntlich außerhalb seiner engeren Heimat ein solches Heimweh, daß er pädagogisch nicht mehr anzusprechen ist), kommen in dieser krassen Form in Westfalen aber in der Tat nur noch vereinzelt im Siegerland und in einigen Teilen des Münsterlandes vor.“³¹

Eine Herausforderung für jede Diskussion über die Verwaltungsgliederung Nordrhein-Westfalens ist das Ruhrgebiet. Die Vertreter des Einheitsverbandes plädierten natürlich dafür, diesen einheitlichen Wirtschaftsraum nicht zu zerreißen;³² die andere Seite hielt dagegen, daß die Aufteilung des Reviers auf verschiedene Regierungsbezirke und Provinzen ihm in seiner Geschichte nicht geschadet, sondern durch die Stärkung der Verbindung mit dem umgebenden Raum eher genützt habe.³³ In der Tat läßt sich wohl nicht bestreiten, daß die verwaltungsorganisatorische Verbindung von Teilen des Ruhrgebiets mit dem angrenzenden ländlichen Raum einen wichtigen Beitrag dazu geleistet hat, daß schroffe Gegensätze zwischen den unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsräumen des Landes bisher nicht aufgebrochen sind und das Wohlergehen des Ruhrgebiets ein auch in den anderen Landesteilen als wichtig anerkanntes Anliegen ist.

Näher rückt man an den Kern der Auseinandersetzung heran, wenn man die Auswirkungen der Entscheidung zwischen dem Ein- und dem Zwei-Verbandsmodell auf die Einheit des Landes ins Auge faßt. Dieser Punkt hat in der damaligen Diskussion eine wichtige Rolle gespielt. Auch hier lassen sich für beide Seiten gute Gründe anführen: zwei Verbände – so sagten die einen – werden als Sprengsatz für das neue Land wirken und ein Zusammenwachsen der beiden Teile verhindern oder wenigstens erschweren.³⁴ Nur die Anerkennung der bestehenden landsmannschaftlichen Verschiedenheiten – so die anderen – kann eine sichere Basis für die neue Einheit bilden. Die Existenz zweier Landschaftsverbände werde die Landesfreudigkeit heben.³⁵

Rückblickend muß man feststellen, daß die Sprengsatz-These sich nicht bewahrheitet hat;³⁶ wie die Entwicklung ohne die landschaftliche Selbstverwaltung

31 Bernhard Salzmann, Zur provinziellen Anstaltsfürsorge, in: Kommunalpolitischer Informationsbrief, 1949, S. 302.

32 Etwa Vogels, Zur provinziellen Anstaltsfürsorge, in: Kommunalpolitischer Informationsbrief, 1949, S. 357; s. auch Vogels, Verwaltungsreform, S. 28; Abg. Steuer, Plenarprot. 2/460 D.

33 Etwa Salzmann, Provinzialverbandsfrage, S. 8.

34 Vogels, Verwaltungsreform, S. 29; interessant der Hinweis in einem wohl aus der Feder Vogels stammenden Vermerk in den Akten des Innenministeriums: „Reibungen werden die sichere Folge sein, – erst recht, wenn zufällig die Landschaftsverbände in ihrer Leitung mit starken Persönlichkeiten ausgestattet sind, das Land aber mit schwachen.“ (HStAD NW 23–263 Bl. 144).

35 Etwa Salzmann, Provinzialverbandsfrage, S. 7; Schrage, S. 52; Landtagsdrucksache 2/214 Begr. A 3; vgl. dazu auch Lademacher, Provinzialstände, S. 132; Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 79.

36 Interessant dazu die von Franz Mayer mitgeteilten bayerischen Erfahrungen (Diskussionsbeitrag in: Grundlagen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, hg. von Alfred Hartlieb von Wallthor und Franz Petri, Münster 1973, S. 61).

verlaufen wäre, läßt sich nicht sagen. Festzustellen ist aber, daß andere Länder wie Niedersachsen oder Baden-Württemberg, die weniger Rücksicht auf die gewachsenen Strukturen genommen haben, mit stärkeren inneren Problemen zu kämpfen hatten und wohl noch haben.³⁷

Für den Erfolg der Vertreter des Zwei-Verbandsmodells dürften andere Umstände ausschlaggebend gewesen sein: Salzmann und seinen Mitstreitern war es gelungen, breite Kreise für eine klare und aus der Vergangenheit bekannte Lösung zu engagieren. Dabei kam ihnen der gute Ruf, den sich die Provinzialverbände in ihrer Arbeit erworben hatten, zugute.³⁸

In doppelter Hinsicht kam ihnen auch der Zeitablauf zur Hilfe. Verwaltungsreformen scheinen eine innere Dynamik zu haben. Harte Schnitte, Brüche mit dem Bestehenden gelingen nur am Anfang. Je mehr Zeit verstreicht, desto mehr schwächt sich der Problemdruck aufgrund der bereits vollzogenen Reformschritte ab und desto stärker machen sich Ermüdungserscheinungen bemerkbar.³⁹ Die Verwaltungsreform nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatte ihren Höhepunkt 1948 mit der Kommunalisierung weiter, bisher staatlicher Bereiche wie der Katasterämter, der Gesundheitsämter und der Straßenverkehrsämter.⁴⁰ Nicht zu Unrecht ist die damalige Eingliederung staatlicher Sonderbehörden der Kreisstufe in die Kreis- und Stadtverwaltungen als „die umfassendste Funktionalreform, die je in einem Bundesland vorgenommen worden ist“, bezeichnet worden.⁴¹ Die Verwaltungsreform der siebziger Jahre erschöpfte ein Gutteil ihres Elans bei der tiefgreifenden Umwälzung der kommunalen Gebietsstruktur. Die Reform in der Mittelstufe der Verwaltung stand um 1950 wie um 1975 am Ende der Überlegungen und fiel dementsprechend weniger radikal aus.

Die Wiederherstellung einer regionalen Selbstverwaltung nach dem Vorbild der Provinzialverbände entsprach aber Anfang der fünfziger Jahre wohl auch dem Geist der Zeit. Letztlich ging es um die Frage, ob sich die Verfechter von administrativer Rationalität oder von Tradition und landsmannschaftlicher Verbundenheit durchsetzen sollten. Salzmann, der nie einen Zweifel daran ließ, daß

37 Als ultima ratio sind separatistische Aktionen damals vielleicht auch in Westfalen erwogen worden; in dem Anm. 10 zitierten Aufsatz läßt Salzmann jedenfalls drohende Töne anklängen: „Man tut der innerpolitischen Entwicklung unseres Landes keinen Gefallen, wenn man durch formale Zentralisierung den Boden für solche Vorgänge vorbereitet, wie sie zur Zeit in Niedersachsen in der Gründung von Landesbünden und Volksbegehren zum Ausdruck kommen.“ (S. 9).

38 Etwa Salzmann, ebd., S. 9, und vor dem kommunalpolitischen Ausschuß des Landtages am 18. 11. 1949 (HStAD NW23 – 270 Bl. 13).

39 S. dazu auch Becker, Landschaftsverbände, S. 782.

40 Dazu Behr, Kommunen, S. 190 ff.; Rudzio, Neuordnung, S. 98 f.; Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 32 f.; – Anfang der fünfziger Jahre ist die Errichtung der Landschaftsverbände allerdings vielfach als erster Schritt einer neuen Verwaltungsreform angesehen worden. Vgl. dazu etwa: Loschelder, Provinzialverbände, S. 8; Landtagsdrucksache 2/214 Begr. A 2; Lademacher, Provinzialstände, S. 131.

41 Adalbert Leidinger, Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, in: Der Landkreis, 1981, S. 39.

er die Provinzialverbandslösung auch und gerade unter Effizienzgesichtspunkten für vorzugswürdig hielt, hat das genau gespürt: „Es gibt doch auch heute noch Werte im menschlichen Leben, die über der rein materiellen Ebene liegen, ohne die auch die in ihrer Bedeutung nicht hoch genug einzuschätzende Wirtschaft ihren Sinn verliert.“⁴² Der Generalanzeiger Wuppertal – ein rheinisches Blatt! – schrieb 1951⁴³ über ein zweites Treffen auf der Hohensyburg unter der Überschrift „Restauration oder Rebellion?“, das Anliegen einer Wiederherstellung der Provinzialverbandsordnung falle unter den Begriff der Restauration;⁴⁴ eine Rebellion sei diese Bemühung der Westfalen, zu „ihrem guten alten Recht“ zu kommen, nur insoweit, als darin zugleich „eine Erhebung hier wirklich des ganzen Volkes gegen ein System, das nach 1945 von fremder Hand aufgezwungen wurde“, liege.

Maßgeblich für den Erfolg war aber auch die Idee „Westfalen“. In der offiziellen Argumentation aus Münster spielte dieser Aspekt eher eine untergeordnete Rolle, er trat hinter organisatorischen und wirtschaftlichen Argumenten zurück, war aber stets präsent.⁴⁵ Vor dem kommunalpolitischen Ausschuß des Landtages sagte Salzmann im November 1949: „Es handelt sich hier um Verwaltungspolitik für die Zukunft und nicht um Geschichte. Doch wirkt die geschichtliche Entwicklung nach.“⁴⁶ Wie stark das landsmannschaftliche Argument in der Öffentlichkeit und vor allem auch in den Kreisen der politischen Entscheidungsträger gewirkt haben muß, wird gerade am Widerschein in der Polemik seiner Gegner deutlich. Ich zitiere aus einer internen Stellungnahme zum Regierungsentwurf der Landschaftsverbandsordnung aus den Akten des Innenministeriums, die wohl aus der Feder von Alois Vogels stammt: „Westfalen z. B. ist ein historischer Begriff, aber kein lebendiger und zukunftsfruchtiger. Die sog. Westfalentage sind bisher immer nur ein Stelldichein von ein paar Hundert im wesentlichen an der Provinzialverwaltung persönlich interessierten Leuten gewesen, – der letzte in Bielefeld war ein vollkommener Mißerfolg und ging völlig ohne jede Anteilnahme der Bevölkerung vor sich. Es ist daher verfehlt, derartige vorgeschichtliche Bindungen künstlich zur Basis für eine zukunftsfruchtige Verwaltungsreform zu machen. Westfalia wird künstlich aufgemotzt, damit Pläne verwirklicht werden, die in antiker Vorzeit ihre Geburtsstunde gehabt haben. Seitdem sind wir etwas weiter gekommen.“⁴⁷ Nicht nur der Anlaß dieser Äußerung – die

42 Salzmann, Provinzialverbandsfrage, S. 7 f. Zur Notwendigkeit, nicht-materielle Gesichtspunkte bei der Verwaltungsreform zu berücksichtigen, s. etwa auch Günter Püttner, Überlegungen aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft zu den heutigen Bestrebungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform, S. 28.

44 Gegen die Bezeichnung „Restauration“ im Zusammenhang mit der Errichtung der Landschaftsverbände etwa Loschelder, Provinzialverbände, S. 6; o. Verf., Wann erhält...?, S. 249, Naunin, Entstehung, S. 18 f.

45 Nicht untypisch Salzmann, Provinzialverbandsfrage, S. 10.

46 HStAD NW 23 – 270 Bl. 4; ähnlich Schrage, Gedanken, S. 52.

47 HStAD NW 23 – 263 Bgl. 143; weniger scharf noch Vogels, Verwaltungsreform, S. 27 f. Das Vorgehen Salzmanns und seiner Bundesgenossen scheint mindestens Vogels auch persönlich

„Westfalen“ hatten sich mit dem Regierungsentwurf im wesentlichen durchgesetzt –, sondern vor allem die Schärfe der Formulierung zeigt: Der Westfalengedanke hat einen wichtigen Anteil an der Wiederherstellung und Fortführung landsmannschaftlicher Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen gehabt.

IV. Perspektiven

Auch heute noch ist das Westfälische und vor allem der Gegensatz Rheinland-Westfalen eine Realität.⁴⁸ So wird gerade von Verwaltungsleuten, die Erfahrungen in beiden Landesteilen und mit deren Bewohnern haben, auf die Mentalitätsunterschiede und deren Auswirkungen auf den Umgang miteinander hingewiesen.⁴⁹ Die Westfalen befürchten immer noch, von den Rheinländern benachteiligt zu werden; die Journalistenklage aus dem Jahre 1950: „Das Sichtvermögen an der Düssel reicht im Höchstfall bis Ruhr und Lippe. Ems und Weser liegen schon ‚draußen weit in der Türkei!‘“⁵⁰ ist nach wie vor aktuell.⁵¹ Die Vorgänge um die Fusion der beiden Landesverbände der CDU haben jüngst noch einmal deutlich gemacht, wie tief noch die Vorbehalte sitzen und wie schwer sie zu überwinden sind.

Die Fusion der CDU-Landesverbände zeigt aber auch: es gibt Entwicklungen, die geeignet sind, das landsmannschaftliche Fundament, auf dem die regionale Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen ruht, eher zu schwächen als zu stärken. Die Gründung des Ruhrbistums und die Bildung eines die westfälisch-rheinischen Grenzen überschreitenden Bezirksverbandes der CDU im Ruhrgebiet sprechen dafür, daß dieses „starke Stück Deutschland“⁵² auch als Organisationsraum Bedeutung gewinnt. Die neue Heimatbewegung hat zwar die Sensibilität für das Gewachsene, für Geschichts-, Milieu- und Gemütswerte gestärkt, die Erlebnisräume dieses Heimatgefühls sind aber enger als die große Region Westfalen. Die Regionalisierung in Rundfunk und Fernsehen hat auf einer Ebene angesetzt, die eher der der Regierungsbezirke als der der Landschaftsverbände entspricht; auf Dauer wird diese Entscheidung des Westdeutschen Rundfunks

getroffen zu haben; darauf deutete der bittere Ton seiner Stellungnahme vom 23. 01. 1950 zu einer gegen ihn gerichteten Anfrage der CDU-Fraktion ebenso hin wie die Tatsache, daß sich in den Akten des Innenministeriums unmittelbar vor dem Regierungsentwurf eine offenbar von seiner Hand stammende Zeichnung eines Grabkreuzes mit der Aufschrift „Hier ruht die Staatsautorität RIP“ befindet (HStAD NW 23 – 261 Bl. 125).

48 Dazu vgl. etwa Karl Rohe, Politische Traditionen im Rheinland, in Westfalen und Lippe, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, S. 16 ff.

49 Verf. kann insoweit die von Rohe, ebd., S. 19, mitgeteilten Erfahrungen aus eigenem Erleben bestätigen.

50 Ruhrnachrichten Nr. 280 v. 01. 12. 1950 (HStAD NW 23 – 262 Bl. 86).

51 Vgl. dazu Teppe, Besatzungsregiment, S. 332, und ders. in einem Interview der Westfälischen Nachrichten Nr. 217 v. 19. 09. 1986.

52 Slogan der Imagewerbung des Kommunalverbandes Ruhr.

Folgen im Bewußtsein der Bevölkerung haben. Die wichtigste Entwicklung scheint mir allerdings in der Herausbildung eines nordrhein-westfälischen Landesbewußtseins zu liegen. Die Existenz und die Relevanz dieses neuen Gefühls beweist mehr noch als seine erfolgreiche Instrumentalisierung durch die Landesregierung und den Ministerpräsidenten – „Wir in Nordrhein-Westfalen“ – das Ausbleiben kritischer Reaktionen von Seiten der politischen Gegner. Sich etwa mit dem Hinweis auf die fortbestehende landsmannschaftliche Eigenständigkeit von Westfalen oder Rheinländern gegen das nordrhein-westfälische Wir-Erlebnis auszusprechen, wird – wohl zu Recht – für nicht erfolgversprechend, vielleicht sogar für gefährlich gehalten. Der Westfalen-Gedanke hat wohl nur noch unter dem Dach des Landesbewußtseins eine Zukunft; ob er dort langfristig auch Platz hat neben der Identität der engeren Regionen wie des Münsterlandes, des Sauerlandes usw. muß sich zeigen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt spricht jedoch wenig dafür, daß die Landschaftsverbände als solche in Frage gestellt und das von ihnen vorgefundene, aber auch ausgebaute und gepflegte landsmannschaftliche Fundament⁵³ ernsthaft darauf erprobt werden könnte, ob und inwieweit es auch heute noch eine eigenständige Verwaltungsorganisation trägt. Die Alternativlösungen haben heute und in absehbarer Zukunft kaum eine Chance; die Auflösung der Landschaftsverbände ist angesichts der in jedem Fall bestehenden Notwendigkeit, neue Behörden zu schaffen, die unwahrscheinlichste Entwicklung.

Ernstzunehmende Gefahren drohen der regionalen Selbstverwaltung aber von einer Ausdünnung ihrer Aufgabenstellung. Hier scheinen mir bei aller gebotenen Vorsicht Tendenzen sichtbar zu sein, die skeptisch stimmen.

Noch vergleichsweise wenig gefährdet dürfte die nach dem Zweiten Weltkrieg stark umstrittene⁵⁴ und auch in der letzten Funktionalreform heftig diskutierte⁵⁵ Zuständigkeit der Landschaftsverbände für den Straßenbau sein. Die unverkennbare Gewichtsverlagerung vom Straßenneubau zur Pflege des vorhandenen Netzes hat die Attraktivität dieser Aufgabe für die früheren Interessenten in der Landesverwaltung stark gemindert. Mit dieser Gewichtsverlagerung verlieren auch Spannungen an Bedeutung, die sich aus der wenig intensiven Abstimmung des Straßenbaus mit der Landesplanung, vor allem mit der Arbeit der Bezirksplanungsräte ergeben.

Substanzverluste erscheinen in dem großen Bereich der Sozialverwaltung dagegen durchaus wahrscheinlich: Die Verlagerung der Aufgaben der öffentlichen Erziehung und der Heimaufsicht aus den Landesjugendämtern der Landschafts-

53 Dazu Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 79; zur historischen Entwicklung Heinz Gollwitzer, Die politische Landschaft in der deutschen Geschichte des 19./20. Jahrhunderts, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte, 1964, S. 530 und 549.

54 Noch 1950 sprachen sich der Innenminister, der Wirtschaftsminister und der Wiederaufbau-Minister entschieden gegen die Betrauung der Landschaftsverbände mit dem Straßenbau aus (HStAD NW 23–262 Bl. 127 ff.; vgl. zur Diskussion auch Naunin, Entstehung, S. 49 f.

55 Dazu Neutzer/Ballke, Landschaftsverbände, S. 97 ff.

verbände auf die örtlichen Jugendämter ist nach wie vor in der Diskussion.⁵⁶ Bei den Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe überschneiden sich zwei Probleme: Unbestritten ist das System der sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit im Alter völlig unzureichend.⁵⁷ Gerade auch von Seiten der Landschaftsverbände wird deshalb seit Jahren eine Neuregelung durch eine Pflegefallversicherung gefordert. Die Verwirklichung dieses Vorschlages würde einen Zuständigkeitsverlust der kommunalen Selbstverwaltung zugunsten der Sozialversicherung mit sich bringen.

Unbestritten ist aber auch die gegenwärtige Regelung, wonach die Landschaftsverbände durch Satzung die örtlichen Träger für die Erledigung bestimmter Aufgaben auf ihre Kosten heranziehen, in jeder Hinsicht unbefriedigend.⁵⁸ Auch diese Regelung betrifft vor allem die pflegebedürftigen älteren Menschen. Das Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung beim örtlichen Träger und Ausgabenlast bei den Landschaftsverbänden behindert eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Das Auseinanderfallen der Finanzierungszuständigkeiten für die Heimunterbringung bei den Landschaftsverbänden und für die ambulanten Hilfen bei den örtlichen Trägern ist für eine an den Interessen der alten Menschen ausgerichtete Sozialpolitik, die auf ein möglichst langes Verbleiben in der gewohnten Umgebung abzielen muß, vorsichtig gesagt disfunktional. Die rechtlich mögliche⁵⁹ Verlagerung auch der Finanzierungszuständigkeit auf die örtlichen Träger wirkt Finanzausgleichsprobleme auf, die bei der gegenwärtigen Finanzsituation des Landes schwer lösbar sind. Die Diskussion über die Pflegefallversicherung scheint eine Lösung dieses Problems derzeit zu blockieren. Auf absehbare Zeit ist hier jedoch so oder so mit einem Zuständigkeitsverlust zu rechnen, der den Verlust eines zehnstelligen Haushaltsvolumens nach sich zieht.

Die Landschaftsverbände sind verantwortlich für die Versorgung mit psychiatrischen Krankenhäusern. In diese Aufgabe haben sie in den letzten Jahren mit großem Erfolg erhebliche Verwaltungskraft und angesichts ihrer finanziellen Situation erstaunliche finanzielle Mittel investiert.⁶⁰ Paradoxerweise drängt aber gerade die von den Landschaftsverbänden in Übereinstimmung mit der psychiatrischen Wissenschaft betriebene Umgestaltung der Versorgung in Richtung auf eine ortsnahe Psychiatrie die Frage auf, ob nicht die Ortsnähe der psychiatrischen Versorgung und die Tendenz „Weg von einer Sonderrolle der psychiatrischen Kliniken im Verhältnis zu anderen Krankenhäusern“ irgendwann auch Veränderungen der Zuständigkeiten nach sich ziehen muß. In der Konsequenz der

56 Vgl. dazu Roters/Ballke, Funktionalreform, S. 109, und neuerdings Becker, Landschaftsverbände, S. 785.

57 Zu der Diskussion über dieses Problem vgl. etwa Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1983, 65 ff.; 1984, 293 ff.; 1985, 301 f.; 1986, S. 157 ff. und S. 235.

58 Dazu etwa Becker, Landschaftsverbände, S. 784 f.; Ingolf Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln 1984, S. 162.

59 Vgl. § 100 Absatz 1 Bundessozialhilfegesetz.

60 Vgl. dazu etwa Nachrichten des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, 1985, Heft 2, S. 4.

Psychiatriereform liegt die Verlagerung der Zuständigkeit für die Trägerschaft der psychiatrischen Krankenhäuser von den Landschaftsverbänden auf die Kreise und kreisfreien Städte.⁶¹

Alois Vogels hat sich in einem Aufsatz 1949 mit dem provinziellen Bankwesen befaßt.⁶² Der von ihm damals bereits aufgezeigten Notwendigkeit einer Überschreitung von Provinzgrenzen beim Bankbetrieb und der Verbreiterung der Kapitalkraft durch Zusammenschluß zu einem Institut wurde Ende der sechziger Jahre durch Fusion der beiden Landesbanken, der Rheinischen Girozentrale und Provinzialbank und der Landesbank für Westfalen – Girozentrale –, zur Westdeutschen Landesbank (WestLB) Rechnung getragen. Das Land, das erst 1955 mit je einem Drittel in die Gewährträgerschaft der beiden Landesbanken eingetreten ist, hat inzwischen einen Kapitalanteil von mehr als 43 % inne. Es hat sich gezeigt, daß die Landschaftsverbände Probleme haben, sich an Kapitalerhöhungen bei der WestLB zu beteiligen, wenn diese nicht aus Anteilen an den Überschüssen der Bank finanziert werden können. Die bei der Bank eingetretene Konsolidierung hat einen Aufschub gebracht. Die Diskussion über die Gewährträgerschaft der Landschaftsverbände⁶³ bei der WestLB kann aber jederzeit wieder aufflackern.

Überhaupt ist die Kommunalwirtschaft das Aufgabenfeld, auf dem die Landschaftsverbände seit 1953 deutlich Boden verloren haben.⁶⁴ In der Diskussion um den Erlaß der Landschaftsverbandsordnung spielte die Kommunalwirtschaft neben dem Straßenbau und der „Anstaltsfürsorge“ wohl die wichtigste Rolle. Seit der jüngst erfolgten Änderung der Landschaftsverbandsordnung schreibt das Gesetz – abgesehen vom Verkehrs- und Versorgungsbereich – lediglich die vorhandenen Beteiligungen fest. Eine Erstreckung der Tätigkeit auf neue Aufgabenfelder kann nicht mehr auf eine Zuständigkeit „Kommunalwirtschaft“ gestützt werden.⁶⁵

Die landschaftliche Kulturpflege konnte bisher als Paradedepot unter den Aufgaben der regionalen Selbstverwaltung gelten. Der landschaftliche Bezug drängt sich bei dieser Aufgabe geradezu auf.⁶⁶ Die Landschaftsverbände in Münster und Köln haben hier erhebliche Aktivitäten entwickelt und unbezweifelbare Erfolge zu verzeichnen. Die Eröffnung des Neubaus für die Kunstsammlung des Landes⁶⁷ hat jedoch darauf aufmerksam gemacht, daß die Wahrnehmung kultureller Aufgaben gerade auch im Zeichen einer Selbstdarstellung des

61 S. dazu bereits Roters/Ballke, Funktionalreform, S. 194 f.

62 Alois Vogels, Das provinzielle Bankwesen Nordrhein-Westfalens organisatorisch betrachtet, in: Kommunalpolitischer Informationsbrief, 1949, S. 474.

63 Dazu s. Neutzer/Ballke, Landschaftsverbände, S. 101 f.

64 Vgl. dazu etwa Hartlieb von Wallthor, Selbstverwaltung, S. 205 f.

65 Die Zuständigkeitszuweisung erfolgt in §35 Landschaftsverbandsordnung nicht durch die Überschriften, sondern ausschließlich durch die unter den Überschriften genannten Sonderkompetenzen, vgl. dazu Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 86 f.

66 Hoppe, Begriffe, S. 76 ff.; Neutzer/Ballke, Funktionalreform, S. 99.

67 Dazu etwa Landtag intern, 1985, Heft 13, S. 17.

Landes als Einheit für das Land selbst attraktiv geworden ist. Manches spricht dafür, daß die bisher praktizierte Zurückhaltung des Landes im Hinblick auf eigenes kulturpolitisches Engagement aufgegeben oder nur noch wegen fehlender Finanzen aufrechterhalten wird.⁶⁸ In diesem Zusammenhang muß die angekündigte Errichtung einer Stiftung „Naturschutz, Heimat- und Kulturpflege“⁶⁹ besonderes Interesse finden. Hier schafft das Land einen Träger, der über eigene Einnahmen verfügt, und der vor allem, aber nicht nur im Bereich der Denkmalpflege Aufgaben übernehmen kann, die bisher schon aus praktischen Gründen den Landschaftsverbänden vorbehalten waren. Erinnert man sich daran, daß aus den Reihen der Landesregierung öffentlich Kritik an der Arbeit der Landschaftsverbände im Bereich der Bodendenkmalpflege geübt worden ist,⁷⁰ und berücksichtigt man ferner, daß die Landschaftsverbände für die kulturellen Aufgaben in den letzten Jahren in erheblichem Umfang Landesmittel in Anspruch genommen, ja teilweise Aktivitäten sogar von der Mitfinanzierung durch das Land abhängig gemacht haben, dann besteht Anlaß, die weitere Entwicklung aufmerksam zu verfolgen.^{70a} Die Errichtung der Stiftung eröffnet im Sinne des britischen Vorbilds *National Trust* der Kulturpolitik sicher neue Chancen, für die Landschaftsverbände birgt sie aber auch die Gefahr einer Bedeutungsminde- rung, deren mögliche Auswirkungen langfristig gravierend sein können.

Isoliert betrachtet mag den angesprochenen Entwicklungen jeweils keine besondere Bedeutung beizumessen sein; in der Summe sind die Probleme ernst zu nehmen und zwar vor allem auch, weil die abschließende Aufgabenzuweisung durch das Gesetz die Landschaftsverbände hindert, von sich aus auf neuen Feldern tätig zu werden und Abgänge von Aufgaben auf diese Weise zu kompensieren.

V. Kommunale Verwaltung in der Region

Vor dem skizzierten Hintergrund wird es langfristig darauf ankommen, daß die Landschaftsverbände sich als geeignete Träger auch für neue Aufgaben empfehlen, die oberhalb der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wahrzunehmen sind. Ein geeignetes Aufgabengebiet wäre der Umweltschutz gewesen;

68 Hier ist auch an die Pläne zur Gründung eines Landesorchesters zu denken.

69 Dazu vgl. etwa Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 1986, 298; Landtag intern, 1985, Heft 13, S. 12; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen am 10. 06. 1985, hg. vom Presse- und Informationsamt der Landesregierung, Düsseldorf 1985, S. 9.

70 Vgl. die Äußerungen des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vor dem Kulturausschuß des Landtages (Landtag intern, 1985, Heft 16, S. 7).

70a Das für die Industriemuseen der beiden Verbände vorgesehene gemeinsame Signet (vgl. Landtag intern v. 31. 3. 1987, S. 18) ist schwerlich geeignet, möglichen Wünschen des Landes nach eigenem Engagement gegenzusteuern.

hier nimmt die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung Aufgaben wahr, für die sich die Landschaftsverbände angeboten hätten.

In der Zukunft müssen die Landschaftsverbände die Stärke ihrer kommunalen Struktur deshalb noch mehr als bisher zur Geltung bringen. An erster Stelle ist die Bedeutung bürgerschaftlicher Entscheidung in den wahrgenommenen Angelegenheiten hervorzuheben. Die Landschaftsverbände haben die Chance, in einer Zeit, die zunehmend Skepsis gegenüber der Herrschaft der Experten empfindet, zu beweisen, daß man spezialisierte Aufgaben auf fachlich hohem Niveau wahrnehmen kann, ohne die in großer Fülle auftretenden Wertungsentscheidungen den Fachleuten zu überlassen. Solche Wertungsentscheidungen, die letztlich politische Entscheidungen sind, übersteigen die Verantwortung und die Legitimation der Experten. Die Entscheidung zwischen den je für sich fachlich vertretbaren Lösungen und über das Grundsätzliche im Einzelfall gehört in die Selbstverwaltungsgremien.⁷¹

Die verbandliche Struktur der Landschaftsverbände legt weiter eine Aufgabenwahrnehmung in enger Abstimmung mit den Kommunen, den Kreisen und kreisfreien Städten, aber auch den Gemeinden nahe. Der Vorteil, die Aufgaben im Verhältnis zu den Gemeinden, Städten und Kreisen nicht als a priori übergeordnete staatliche Stelle, sondern als gleichberechtigte kommunale Körperschaft wahrnehmen zu können, muß weiter in vollem Umfang genutzt werden.

Anders als bei den Gemeinden und Kreisen hat der Gesetzgeber nicht nur die gesetzliche Vertretung, sondern auch die Außendarstellung der Landschaftsverbände, ihre Repräsentation in die Hände des Hauptverwaltungsbeamten gelegt.⁷² Der Vorsitzende der Landschaftsversammlung ist auf die Vorsitzfunktion in der Landschaftsversammlung und im Landschaftsausschuß beschränkt. Diese Regelung hat ihren guten Sinn; die öffentliche Darstellung der Landschaftsverbände gegenüber dem Bürger hat mit dem Handicap der Ortsferne und der sehr großflächigen Aufgabenwahrnehmung zu kämpfen. Mindestens teilweise soll diese Schwierigkeit durch die Konzentration der öffentlichen Darstellung auf eine Person ausgeglichen werden. Die Landschaftsverbände haben ein vitales Interesse daran, diese Rechtslage aufrechtzuerhalten und zu praktizieren.

In erster Linie sind es die Kreise und kreisfreien Städte, denen am Fortbestand starker Landschaftsverbände gelegen sein muß. Eine Schwächung der Landschaftsverbände zugunsten des Landes, wie sie etwa im Bereich der Kulturpflege nicht mehr auszuschließen ist, schwächt die kommunale Selbstverwaltung im Lande insgesamt. Neben der notwendigen und ja auch recht wohlfeilen Unterstützung in der landespolitischen Diskussion müssen die Mitgliedskörperschaften die Landschaftsverbände personell und finanziell unterstützen.

Glücklicherweise sind Oberbürgermeister und Landräte, Oberstadt- und Oberkreisdirektoren immer noch zahlreich in den Landschaftsversammlungen vertreten. Sie können sich aber hier aus zeitlichen Gründen oftmals nicht in dem

erwünschten und gebotenen Maße engagieren. Manche Mitgliedskörperschaften verzichten bereits völlig auf die Entsendung solcher hervorgehobener Repräsentanten. Es könnte sich die Meinung festsetzen, man könne durchaus solche Vertreter entsenden, die besonders leicht im Stadtrat oder im Kreistag entbehrt werden können. Eine solche Entwicklung wäre verhängnisvoll. Sie würde mit jeder Bedeutungseinbuße der Landschaftsverbände wahrscheinlicher und ihrerseits zu Verlusten der politischen Substanz bei den Landschaftsverbänden führen.

Die finanzielle Entwicklung der Landschaftsverbände war in den letzten Jahren durch ständig steigenden Bedarf der Sozialhilfe auf der Ausgaben- und durch finanzielle Engpässe bei den Mitgliedskörperschaften und dem Land auf der Einnahmenseite gekennzeichnet. Auf Dauer müssen die Landschaftsverbände jedoch in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben qualifiziert aus eigenen Kräften wahrzunehmen.⁷³ Eine Politik, die darauf abzielt, um marginaler Entlastungen bei der Verbandsumlage willen die Wahrnehmung von unbestritten eigenen und wichtigen Aufgaben von der Finanzierung durch das Land oder einzelne Mitgliedskörperschaften abhängig zu machen, provoziert die Frage, wie wichtig die Landschaftsverbände und die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben ihren kommunalen Mitgliedern sind.

Es wird für die künftige Entwicklung nicht genügen, auf die normative Kraft des Faktischen und die Bewährtheit des Vorhandenen⁷⁴ zu vertrauen. Die Landschaftsverbände sind bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben den anderen im Bundesgebiet praktizierten Formen durch ihre Zuständigkeitsbreite und ihre kommunale Verfassung strukturell überlegen. Sie müssen diese strukturelle Überlegenheit noch stärker als bisher bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einsetzen. Die nächsten beiden Jahrzehnte werden zeigen, ob die Landschaftsverbände als – erfolgreiche – Integrationsfaktoren des neuen Landes ein Gnadenbrot erhalten oder dauerhaft einen wichtigen Platz in der Verwaltung des Landes behaupten können.

⁷¹ Vgl. dazu die Äußerungen des Abg. Steinhoff, Plenarprot. Landtag NW 2/459 A/B.

⁷² Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, S. 98.

⁷³ Vgl. ebd., S. 85 f.

⁷⁴ Kritisch insoweit Hartlieb von Wallthor, Selbstverwaltung, S. 207.