

**Erster Teil**  
**Von den Grundlagen des Landes**

**Artikel 1**

**(1) Nordrhein-Westfalen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Das Land gliedert sich in Gemeinden und Gemeindeverbände.**

**(2) Die Landesfarben und das Landeswappen werden durch Gesetz bestimmt.**

<b>I. Historische Bezüge</b>	Rn. 1
1. Entstehung des Landes	Rn. 1
2. Entstehung der Verfassung	Rn. 8
<b>II. Grundprinzipien des nordrhein-westfälischen Verfassungsrechts</b>	Rn. 12
1. Struktur und Regelungsfelder der Verfassung	Rn. 12
2. Methode der Verfassungsauslegung; Verfassungsgerichtshof	Rn. 17
<b>III. Nordrhein-Westfalen als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland (Absatz 1 Satz 1)</b>	Rn. 19
1. Staatsqualität	Rn. 19
2. Gesetzgebungshoheit	Rn. 24
a) Allgemeines	Rn. 24
b) Erweiterung und Stärkung der Gesetzgebungshoheit des Landes durch die Föderalismusreform I	Rn. 25
c) Zum Stand der Gesetzgebungspraxis in Nordrhein-Westfalen	Rn. 37
d) Kollisionsrecht — Art. 31 GG	Rn. 38
3. Staatsrechtliche Einordnung der landesrechtlichen Verwaltungshoheit	Rn. 43
a) Allgemeines	Rn. 43
b) Art. 84 GG nach der Föderalismusreform I	Rn. 48
c) Behördenstruktur des Landes	Rn. 50
4. Finanzhoheit	Rn. 51
a) Inhalt	Rn. 51
b) Föderalismusreform II — „Schuldenbremse“	Rn. 52
c) Föderalismusreform I: Aufgabenübertragungsverbot; Haftungsregelungen	Rn. 53
d) Zur Finanzsituation des Landes und der Kommunen	Rn. 55
5. Initiativ- und Mitentscheidungsrechte im Bundesratsverfahren	Rn. 57
<b>IV. Staatsrechtliche Stellung des Landes im inter- und supranationalen Koordinatensystem (Absatz 1 Satz 1)</b>	Rn. 60
1. Grundsätzliches	Rn. 60

2. Rahmenregelungen zur Mitwirkung Deutschlands bzw. Nordrhein-Westfalens in EU/EG	Rn. 61
3. Bedeutungsverlust des Landes aufgrund EU/EG	Rn. 64
4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zum Lissabon-Vertrag	Rn. 65
5. „Ständige Vertretung“ in Brüssel	Rn. 69
<b>V. Gliederung des Landes in Gemeinden und Gemeindeverbände (Absatz 1 Satz 2)</b>	Rn. 70
<b>VI. Landesfarben und Landeswappen, Landesgebiet, Landeshauptstadt (Absatz 2)</b>	Rn. 71
<b>VII. Gegenwartsprobleme des Föderalismus — Wie geht es weiter mit den Ländern?</b>	Rn. 76

## I. Historische Bezüge

### 1. Entstehung des Landes

#### a) Gründungsakt und Gründungstag: die Verordnung Nr. 46 vom 23. August 1946

Das Land Nordrhein-Westfalen<sup>1)</sup> (NRW<sup>2)</sup>) entstand durch einseitige hoheitliche Verfügung der britischen Besatzungsmacht. Mit der Verordnung Nr. 46 vom 23. August 1946<sup>3)</sup> wurden die in der britischen Besatzungszone gelegenen preußischen Provinzen bzw. Teilgebiete von Provinzen „Westfalen, Regierungsbezirke von Aachen, Düsseldorf und Köln in der Rheinprovinz“ zu dem neuen Land Nordrhein-Westfalen zusammengefasst. In die Überlegungen und Vorarbeiten zur Gründung des Landes waren zwar auch führende deutsche Politiker wie *Adenauer*, *Schumacher*, *Lehr*, *Pünder* und der erste Innenminister *Menzel* einbezogen<sup>4)</sup>). Die Entscheidung zu der — „operation marriage“<sup>5)</sup> genannten — Staatsgründung er-

<sup>1)</sup> Zur Namensfindung *Dorfey*, Die Teilung der Rheinprovinz und die Versuche zu ihrer Wiedervereinigung (1945-1956), 1993, S. 154 ff.

<sup>2)</sup> Die Abkürzung „NRW“ ist bei der Formulierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgeschrieben (Runderlaß des Ministeriums für Inneres und Justiz vom 17. Februar 1999 — V B 5/17 — 10.10, SM-Bl. 1141). Im Übrigen wird Wert darauf gelegt, den korrekten Langnamen und nicht die Abkürzung „NRW“ oder „NW“ zu verwenden.

<sup>3)</sup> Amtsblatt Britische Militärregierung Nr. 13, S. 305. Sitz des Landesbeauftragten war der Stahlhof, heute Dienstsitz des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, vgl. *Düding*, Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980, 2008, S. 32. Umfangreiche Schilderung und Dokumentation der Vorgeschichte der „operation marriage“: *Steininger*, Die Ruhrfrage 1945/46 und die Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1988, insbes. S. 185 ff.

<sup>4)</sup> Zur politischen und rechtlichen Geschichte des Landes vgl. insbesondere: *Brunn/Reulecke*, Kleine Geschichte von Nordrhein-Westfalen 1946–1996, 1996; *Düding*, passim; *Engelbrecht*, Landesgeschichte Nordrhein-Westfalen, 1994; *Hölscher*, Nordrhein-Westfalen — Deutsche Quellen zur Entstehungsgeschichte des Landes 1945/46, 1988; *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, 1973; *Köhler*, Das Land aus dem Schmelztiegel, 1961; *Nonn*, Geschichte Nordrhein-Westfalens, 2009; *Kringe*, Machtfragen, 1988; Der Präsident des Landtags (Hg.), Kontinuität und Wandel, 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 1990; Der Präsident des Landtags (Hg.), Konflikt und Konsens, 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2000; Die Präsidentin des Landtags (Hg.), 60 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen, 2006; *Steininger*, passim; ferner die Nachweise bei *Dietlein*, in: Dietlein/Burgi/Hellermann, § 1 pr.; *Grimm*, in: Grimm/Papier, S. 6 mit Fn. 9. Auch zu einzelnen Abschnitten und herausragenden Ereignissen der politischen Geschichte des Landes liegen Arbeiten vor, vgl. etwa die monumentale neue Studie von *Hitze*, Verlorene Jahre?, Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975-1995, drei Bände, 2010; *Korte*, Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 2009; *Papke*, Unser Ziel ist die unabhängige FDP – Die Liberalen und der Machtwechsel in Nordrhein-Westfalen 1956, 1992.

<sup>5)</sup> Im Code-Namen sieht *Düding*, S. 30 den „feinen Sinn der Briten für Humor“ am Werk.

folgte jedoch allein durch die britische Besatzungsmacht<sup>6)</sup>. Im Hintergrund stand insbesondere die Absicht der Briten, in den westlichen Besatzungszonen rasch zu handlungsfähigen Einheiten zu kommen, weil sie glaubten, dass die Sowjetunion die Kontrolle über ganz Deutschland erringen wollte<sup>7)</sup>. Die **Neutralisierungsansprüche Frankreichs** in Bezug auf das linke Rheinufer und das Ruhrgebiet, schon im Zuge der Verheerungen der Reunionspolitik und seither ständig Gegenstand der Auseinandersetzungen zwischen den Völkern, haben ebenfalls eine Rolle gespielt (zum Beispiel im Dezember 1945 von *de Gaulle* in der Londoner „Times“ erneuert<sup>8)</sup>). Der Freistaat Preußen, dessen staatsrechtlicher Status auf Art. 2 WRV und der Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920<sup>9)</sup> beruhte<sup>10)</sup>, wurde mit dem Gesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947 aufgelöst<sup>11)</sup>. Mit der Verordnung Nr. 77 der britischen Militärregierung betreffend das Land Lippe<sup>12)</sup> vom 21. Januar 1947 wurde der bis dahin selbständige Freistaat Lippe<sup>13)</sup> mit dem Land Nordrhein-Westfalen vereinigt<sup>14)</sup>. Damit hatte das Land Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen<sup>15)</sup> seine endgültige **territoriale Struktur** erhalten.

- 
- 6) Die deutschen Politiker erfuhren erst am 15. Juli 1946 von der beabsichtigten Landesgründung: *Steininger*, S. 200. Oberpräsident *Lehr* am 23. Juli 1946 vor dem Hauptausschuss des nordrheinischen Provinzialrats: „Er (scil.: der Beschluss) kam für uns völlig überraschend, aber nicht unerwartet“ (*Hölscher*, S. 83, 498). *Lehr* sah damals schon, dass das neue Land das größte und wichtigste werde, Holland und Belgien seien kleiner. Er kündigte in der Rede übrigens auch an, die Bezirksregierung werde „von Düsseldorf nach Wuppertal verlegt“ (*Hölscher*, S. 500).
- 7) Vgl. aus dem Schrifttum besonders *Hüttenberger*, S. 215 ff.; *Steininger*, S. 135 ff., die Einzelheiten zu den russischen Absichten sind in der Geschichtswissenschaft bis heute umstritten.
- 8) Vgl. *Dorfey*, S. 83 ff., 98 ff., sog. „Rhenania-Plan“. Zu den Reden *de Gaulles* 1945: *Kleßmann*, Die doppelte Staatsgründung, 3. Aufl. 1984, S. 103 f., 350; *Nomm*, S. 69 ff.; zur französischen „Obstruktionspolitik“: *Hölscher*, S. 29 f.; ferner *Brunn/Reulecke*, S. 30 f.; *Steininger*, S. 54 ff., 120 ff. Nach *Hüttenberger*, S. 199, erhob Frankreich Anspruch auf die Ruhrkohle, nach dem „Bidaultplan“ vom April 1946 habe Frankreich die Abtrennung des Rheinlands, des Ruhrgebiets und der Saar verlangt. – Zur Strategie Frankreichs in den „Raubkriegen“ des 17. Jahrhunderts und im Erbfolgekrieg in Bezug auf die Eifel und den Hunsrück („Zerstören Sie, demolieren Sie“): *Vierhaus*, Staaten und Verbände, 1990, S. 236 ff.
- 9) Preußische Gesetzsammlung 1920, S. 543 ff.
- 10) Vgl. *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933, Art. 2 Anm. 2 und 4. Die Staatlichkeit der Länder sollte „in die Hand des einfachen Gesetzgebers gegeben“ sein, so *Wenzel*, Die Organisation der Länder, in: *Anschütz/Thoma*, S. 604 (606).
- 11) Amtsblatt der Militärregierung Deutschland Britisches Kontrollgebiet, No. 18, S. 488 („Der Staat Preußen, der seit jeher Träger des Militarismus und der Reaktion in Deutschland gewesen ist, hat in Wirklichkeit zu bestehen aufgehört. . . . Der Staat Preußen, seine Zentralregierung und alle nachgeordneten Behörden werden hiermit aufgelöst.“). Mit der historischen Wahrheit gerade in den Jahren vor 1933 („Preußenschlag“) hatte dies wohl wenig zu tun, vgl. *Clark*, Preußen, 2008, S. 730 ff. Interessant auch, dass ein „in Wirklichkeit“ nicht mehr bestehender Staat aufgelöst wurde, wobei hinzukommt, dass die Nationalsozialisten mit dem sog. Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 (RGBl. I S. 20) den Ländern zwar ihren Staatscharakter genommen hatten, diese aber „Länder“ blieben (BVerfGE 6, 20 (21)). Staatsrechtlich war es wohl zumindest ungenau, wenn in der Überschrift zur Verordnung Nr. 46 schon von dem „ehemaligen“ Staat Preußen („Former State of Prussia“) gesprochen wurde, ebenso („Auflösung“) aber *Vogels*, Art. 1 Nr. 2. Vgl. *Hüttenberger*, S. 218.
- 12) *Anschütz*, Art. 2 Anm. 4.
- 13) Verfassung des Landes Lippe vom 21. Dezember 1920, Lippische Gesetz-Sammlung Nr. 39 S. 341 ff.
- 14) Amtsblatt der Militärregierung Deutschland Britisches Kontrollgebiet, No. 16, S. 411 f. Zu den Einzelheiten der Vereinigung mit dem Freistaat Lippe *Hüttenberger*, S. 310 ff. Die sog. Lippische Punktation vom 17. Januar 1947 findet sich unter [www.lwl.org/westfaelische-geschichte](http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte). → Art. 89 Rn. 1. Bedeutung hat die Nichtzugehörigkeit Lippes zu Preußen in Bezug auf die staatskirchenrechtlichen Verträge, → Art. 23 Rn. 1.
- 15) Marginale spätere Gebietsänderungen finden sich unter Gliederungsnummer 101 der SGV.NRW, [www.recht.nrw.de](http://www.recht.nrw.de). Zuletzt Gesetz zum Staatsvertrag zwischen den Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen über Änderungen der gemeinsamen Landesgrenze vom 15. September 2009, GV. NRW. S. 492.

Der Zustimmungsbeschluss des Landtags zum Grundgesetz erfolgte in der 95. Sitzung am 20. Mai 1949<sup>16)</sup>. Nordrhein-Westfalen wurde zum Land des mit der Kapitulation am 8./9. Mai 1945 nicht untergegangenen, aber handlungsunfähig gewordenen<sup>17)</sup> Deutschen Reichs<sup>18)</sup>, das auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungsmächte als „Bundesrepublik Deutschland“ fortbestand<sup>19)</sup>. Das unbeirrte Festhalten der Bundesrepublik Deutschland am Prinzip des Selbstbestimmungsrechts des deutschen Volkes<sup>20)</sup> hat maßgeblich dazu beigetragen, die Wiedervereinigung mit der sowjetisch besetzten Zone — „Deutsche Demokratische Republik (DDR)“ — 1989/90 in nur zehn Monaten zu vollziehen<sup>21)</sup>.

## b) Einrichtung von Landesregierung und Landtag durch die Briten

Der erste Landtag und die erste Landesregierung mit dem ersten Ministerpräsidenten *Amelunxen*<sup>22)</sup> wurden autoritativ von der britischen Besatzungsmacht eingesetzt<sup>23)</sup>. Ministerpräsident *Amelunxen* wurde am 24. Juli 1946 von dem Landesbeauftragten *Asbury* ernannt<sup>24)</sup>. Mit der Verordnung Nr. 57 über die Befugnisse der Länder in der britischen Zone vom 1. Dezember 1946<sup>25)</sup> erhielt der — von den Briten zunächst entsprechend den Wahlergebnissen von 1932 besetzte, sodann in seiner Zusammensetzung an die Ergebnisse der Kommunalwahlen von September und Oktober 1946 angepasste<sup>26)</sup> — Landtag als gesetzgebende Gewalt<sup>27)</sup> eigene Gesetzgebungszuständigkeiten<sup>28)</sup>, freilich unter Zustimmungsvorbehalt<sup>29)</sup>. Die **ersten freien Wahlen** zum Landtag fanden am 20. April 1947 statt. Die CDU

<sup>16)</sup> Landtag Nordrhein-Westfalen – Erste Wahlperiode – Verzeichnis der Landtagsdrucksachen Nr. II-1025; Stenographischer Bericht über die 95.-96. Sitzung am 20. Mai 1949, S. 2341. Zum Rechtscharakter der Zustimmungsbeschlüsse zum Grundgesetz („Annahmeerklärung“): *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hopfauf, Art. 144 Rn. 4 ff.

<sup>17)</sup> BVerfGE 6, 309 (338).

<sup>18)</sup> Zu dem Streit um die staatsrechtliche Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Anfangsjahren vgl. *von Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz I, 2. Aufl. 1966, S. 29 ff.

<sup>19)</sup> BVerfGE 36, 1 (16).

<sup>20)</sup> Entscheidend war die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dies wird nachgezeichnet von *Isensee*, Die deutsche Teilung und die deutsche Einheit im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Hillgruber (Hg.), Einigkeit und Recht und Freiheit, Symposium für Karin Graßhof, 2008, S. 7 ff.

<sup>21)</sup> Dazu *Isensee*, Symposium Graßhof, S. 26: „Die wesentliche Aufgabe fiel dem Einigungsvertrag zu, und dieser hat sie, alles in allem, gemeistert, eine Großleistung der deutschen Ministerialverwaltung, die in der Weltgeschichte nicht ihresgleichen findet: dass zwei von Grund auf inkompatible Staats- und Rechtsordnungen Detail für Detail verglichen und zu einheitlicher Lösung geführt werden.“

<sup>22)</sup> Zu *Amelunxen*: *Hölscher*, S. 84; *Hüttenberger*, S. 227; *Köhler*, S. 139 ff.; *Kringe*, S. 44 ff.; *Steininger*, S. 199. Zur ablehnenden Haltung *Adenauers* einerseits *Hölscher*, S. 516, andererseits *Steininger*, S. 203. Zu den eigenen Erwartungen *Adenauers*: *Köhler*, *Adenauer I*, 1997, S. 418 ff. („Die Niederlage in Nordrhein-Westfalen“).

<sup>23)</sup> Vgl. *Hüttenberger*, S. 221 ff.

<sup>24)</sup> *Hüttenberger*, S. 227, zu den Schwierigkeiten der Regierungsbildung: S. 231 f.; *Kringe*, S. 87.

<sup>25)</sup> Amtsblatt der Militärregierung Deutschland Britisches Kontrollgebiet, No. 15, S. 344 ff., abgedruckt in: *Konflikt und Konsens*, S. 140 ff., Dokument Nr. 2.

<sup>26)</sup> Einzelheiten bei *Hüttenberger*, S. 248: 200 Abgeordnete, je 100 aus Westfalen und dem Rheinland. *Nonn* hält den 2. Oktober 1946 als den Tag des ersten Zusammentritts des Landtags für den Gründungstag (S. 68), dieser Tag ist eingehend geschildert bei *Düding*, S. 21 ff. Am 2. Oktober 1946 trat jedoch kein frei gewählter, sondern ein von den Briten eingesetzter Landtag zusammen, so dass es wenig überzeugend erscheint, auf diesen Tag abzustellen. Gründungstag war vielmehr der 23. August 1946, und deshalb wird zu Recht auch an diesem Tag geflaggt, → Rn. 74.

<sup>27)</sup> Dazu *Dickersbach*, in: *Geller/Kleinrahm*, Einf. B. (S. 4).

<sup>28)</sup> Vgl. *Hüttenberger*, S. 224.

<sup>29)</sup> *Dietlein*, in: *Dietlein/Burgi/Hellermann*, § 1 Rn. 4.

als stärkste Partei erreichte 92 von 216 Landtagsmandaten, die SPD 64, KPD 28, Zentrum 20 und FDP 12<sup>30</sup>). Der erste aus einer freien Wahl hervorgegangene Ministerpräsident *Arnold*<sup>31</sup>) bildete eine Regierungskoalition aus CDU, SPD, KPD und Zentrum<sup>32</sup>), während die FDP der Koalition fernblieb<sup>33</sup>). Die erste Regierungserklärung *Arnolds* im Landtag enthielt ausgesprochen kapitalismuskritische Töne<sup>34</sup>), wohl dem Zeitgeist und starken Linkskatholizismus geschuldet, Erklärung auch für die heute fremd anmutenden Sozialisierungsbestimmungen in der Verfassung<sup>35</sup>).

### c) Bewertung der britischen Staatsfundamentalakte in Rheinland und Westfalen

#### aa) Zusammenfassung preußischer Provinzen

- 4 Die Zusammenführung von Territorien, die in preußischer Zeit zu verschiedenen Provinzen gehörten, war im Entscheidungszeitpunkt und lange danach umstritten. Nordrhein-Westfalen wurde von manchen, noch nach Jahrzehnten, als „Bindestrich-Land“ und „Kunstprodukt“ bezeichnet, das auf einem gewissermaßen willkürlichen Staatskreativakt der Alliierten beruhe, ohne berechtigten Anspruch auf eine staatliche Existenz aus eigenem Recht und aufgrund gemeinsamer Geschichte der Landesteile<sup>36</sup>). Die Neugliederungsvorschrift des Art. 29 GG hat man 1949 als deutschen „Hebel“ konstruiert, um die alliierten Territorialentscheidungen — nach Wiedererlangung der Souveränität — korrigieren zu können<sup>37</sup>). Heute ist die Kritik an dem von der britischen Besatzungsmacht eingerichteten Gliedstaat Nordrhein-Westfalen verstummt, und das Land dürfte mit Bayern und Baden-Württemberg zu den wenigen Bundesländern gehören, die bei einer Gebietsreform<sup>38</sup>) keine Fragen nach Daseinsbe-

<sup>30</sup>) Vgl. i. E. *Düding*, S. 153 ff.; *Grimm*, in: *Grimm/Papier*, S. 10. Zu der – von *Adenauer* vermutlich angestrebten – Ausnutzung der Oppositionsrolle durch die CDU in der vorangehenden Kommunalwahl *Köhler*, S. 422, 425.

<sup>31</sup>) Zu *Arnold* vgl. *Hüwel*, Karl *Arnold*, 1980; *Kringe*, S. 159 ff. *Arnold* war offenbar Erfinder des Slogans von der angeblichen Rolle Nordrhein-Westfalens als „soziales Gewissen“ der Bundesrepublik, vgl. *Nonn*, S. 82. In den 1980er Jahren wurde dies von Ministerpräsident *Rau* kopiert, vgl. *Nonn*, S. 112. Ministerpräsident *Clement* (SPD) ist davon abgerückt, vgl. *Nonn*, S. 118.

<sup>32</sup>) *Hüttenberger*, S. 244; vgl. zu dieser Konstellation auch *Köhler*, S. 427 ff.

<sup>33</sup>) Zu den weiteren Ministerpräsidenten und Kabinetten *Düding*, passim, mit Übersicht über die Zusammensetzung der Kabinette bis 1980 (S. 777 ff.); *Nonn*, S. 86 ff.; zu dem „Regierungsstil“ in Nordrhein-Westfalen *Korte/Florack/Grunden*, *Regieren in Nordrhein-Westfalen – Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006*, 2006, passim.

<sup>34</sup>) Der Kapitalismus, so *Arnold*, habe sich „totgelaufen“: „... aus dem sittlich vorgeschriebenen Dienst an der Gemeinschaft wurde ein egoistisches Streben nach Macht, daß das Lebensrecht und die Freiheit der wirtschaftlich Schwächeren und die Wohlfahrt des Volkes außer Betracht gelassen hat... Die bisherigen Machtgebilde in der Großwirtschaft werden beseitigt und Neubildungen dadurch verhindert, daß die deutsche Grundstoffindustrie in Gemeinwirtschaft überführt wird.“ (zit. nach *Hüttenberger*, S. 245). Diese Einschätzung ist deswegen erstaunlich, weil, wie *Aly* (*Hitlers Volksstaat*, 2005, insbes. S. 346 ff.) m. E. plausibel gemacht hat, in den vorangegangenen zwölf Jahren ein – ab 1939 durch den Raubkrieg finanzierter – faschistischer Staatssozialismus mit reichlich angeblich „sittlich vorgeschriebenem Dienst“ Staatsdoktrin war und gerade nicht eine freie, kapitalistische oder marktwirtschaftliche Ordnung etwa im Sinne *Hayeks* (*The road to serfdom*, 1944). Richtig an der Einschätzung *Arnolds* war, dass die korporatistische, kartellartige Ordnung der Großindustrie zerschlagen werden musste. Dies besorgte dann, ganz im Geist der ordoliberalen Freiburger Schule, der Bundeswirtschaftsminister Ludwig *Erhard* (CDU) mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, teils gegen erbitterten Widerstand der deutschen Industrielobby (vgl. *Erhard*, *Die Ziele des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Rede in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. März 1955*, in: ders., *Deutsche Wirtschaftspolitik*, 1962, S. 268).

<sup>35</sup>) → Art. 27 Rn. 1.

<sup>36</sup>) Vgl. *Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 62.

<sup>37</sup>) Vgl. *Erbguth*, in: *Sachs*, Art. 29 Rn. 2.

<sup>38</sup>) Vgl. *Meyer-Teschendorf*, *Neugliederung und Bundesverfassung*, in: *FS Isensee*, S. 341 ff.; *Papier*, *Reformstau durch Föderalismus?*, in: *Merten (Hg.)*, *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*, 2007, S. 123 (134 f.). → Rn. 76 ff.

rechtigung und Zuschnitt aufwerfen würden. Dies liegt nicht nur an der schieren Größe<sup>39)</sup> und den großen und schlanken Organisationsstrukturen im staatlichen und kommunalen Bereich<sup>40)</sup>.

Bei gründlicher Betrachtung erweist sich die britische Strukturentscheidung vielmehr aus mehreren Gesichtspunkten als überzeugend. Die Briten haben im Wesentlichen anderthalb preußische Provinzen zu einem Land vereinigt. Preußen wiederum hatte erst in den Jahren nach 1815 für eine einheitliche Verwaltungsstruktur (mit Provinzen und Regierungsbezirken) gesorgt<sup>41)</sup>. Die Territorien, die heute Nordrhein-Westfalen bilden, waren über Jahrhunderte hinweg kleinräumig zergliedert<sup>42)</sup>, auch wenn Historiker auf den „machtpolitischen Dualismus“ der Herrschaft der Hohenzollern und Wittelsbacher hinweisen<sup>43)</sup>. Auch der Reichsdeputationshauptschluss von 1803 hat den territorialen Flickenteppich aus einer Vielzahl kirchlicher<sup>44)</sup> und weltlicher Grundherren nicht vollständig beseitigen können<sup>45)</sup>. Erst durch die Niederlage *Napoleons* — „am Anfang war Napoleon“ — kam es zu einer vergleichsweise großräumigen territorialen Gliederung: Die südlichen Teile des heutigen Nordrhein-Westfalen, ergänzt um den Mittelrhein, die Eifel, das Moselgebiet, den Hunsrück und Teile des heutigen Saarlandes<sup>46)</sup>, kamen als Provinzen zu Preußen<sup>47)</sup> und wurden durch

<sup>39)</sup> Zu den Kennzahlen: Statistisches Bundesamt (Hg.), Statistisches Jahrbuch 2008, S. 36: 34.085,97 qkm Fläche, 18,028 Mio. Einwohner, 5 Regierungsbezirke, 396 Städte und Gemeinden (davon 23 kreisfreie Städte), 31 Landkreise.

<sup>40)</sup> Vgl. *Grimm*, in: *Grimm/Papier*, S. 7. – Zu den staatlichen und kommunalen Strukturen *Palmen/Schönenbroicher*, Die Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen, in: *NVwZ* 2008, 1173 ff.; *Burgi/Palmen* (Hg.), Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen, Vortragsband, 2008. → Art. 77 Rn. 5 ff.; Art. 78 Rn. 8 ff.

<sup>41)</sup> *Nonn*, S. 37.

<sup>42)</sup> Vgl. Landschaftsverband Rheinland, *Geschichtlicher Atlas der Rheinlande V.1., Herrschaftsgebiete im Jahre 1789*, bearbeitet von *Irsigler*, 1. Lieferung 1982. Prägnant *Bär*, Die Behördenverfassung der Rheinprovinz seit 1815, 1919, S. 1 zur Gebietsstruktur vor der französischen Revolution: „Das Rheinland vor der französischen Revolution bietet das schärfste Abbild der deutschen Viel- und Kleinstaaterei. Auf dem Boden der heutigen Rheinprovinz bestanden damals 4 Kurfürstentümer, 9 Herzogtümer, 3 Fürstentümer, 6 gefürstete Abteien und Reichsstifter, 3 Reichsstädte, 18 reichsunmittelbare Grafschaften, 38 Herrschaften, dazu Stifter und Klöster, die gleichfalls mit vielen Hoheitsrechten ausgestattet waren, und endlich die vielen kleinen Herrschaften, Städte und Flecken der jeder Landesherrschaft entrückten Reichsritterschaft.“, und S. 5 zur Zersplitterung vor 1815: „Die Quelle des Wohlstandes, der Verkehr, war gehemmt. Wenn ein Schiff von Mainz bis zur Grenze des Herzogtums Kleve fuhr, so musste es 20 Zollstätten durchfahren und nach verschiedenen Tarifen unter Zank zwischen Schiffsführer und Zöllner Zoll bezahlen. Das Stapelrecht in Köln erschwerte vollends den weiteren Verkehr. Und die Landstrassen waren trotz der Bemühungen des letzten Kurfürsten von Trier so schlecht beschaffen, dass ihre Herstellung zu französischer Zeit geradezu als ein Ruhmestitel des Präfekten Lezay-Marnesia gilt.“ Dort (S. 4) auch das Zitat von *Heinrich von Sybel*: „Wo der Staat so gross ist wie eine Feldmark, kann man sich nicht wundern, wenn die Regierung den politischen Gesichtskreis eines Dorfschulzen hat.“ *Büchmer* hat dies literarisch unsterblich gemacht: Im zweiten Akt von „*Leonce und Lena*“ laufen Valerio und Leonce in einem halben Tag durch „ein Dutzend Fürstentümer, ein halbes Dutzend Großherzogtümer und ein paar Königreiche“, König Peter und der „Ceremonienmeister“ haben später vom Großen Saal aus die „strengste Aufsicht“ über ihr Reich. – Für Westfalen dürfte der gleiche Befund der territorialen Zersplitterung gelten, siehe etwa *Aubin*, Die geschichtliche Entwicklung, Der Raum Westfalen I, 1931; *Engel*, Politische Geschichte Westfalens, 2. Aufl. 1969; *Philippi*, Geschichte Westfalens, 1926.

<sup>43)</sup> *Nonn*, S. 27.

<sup>44)</sup> *Bär*, S. 4 ff. berichtet über Nachteile einseitiger konfessioneller Ausrichtung und über französische „Nachhilfe“ im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Protestanten im, so *Bär*, „heiligen Köln“.

<sup>45)</sup> *Richtering*, Übergangszeit 1802-1815, in: *Wisplinghoff* u. a., Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen, 1973, S. 120.

<sup>46)</sup> Siehe auch BVerfGE 4, 157 ff.

<sup>47)</sup> Königliche Besitzergreifungspatente vom 5. April 1815 und folgende Rechtsakte, vgl. *Bär*, S. 14, 86 ff.; *Schütz*, Preußen und die Rheinlande, 1979, S. 22 f., zur Bedeutung für Preußen *Nipperdey*, Deutsche Geschichte I, 1983, S. 91.