

VERÖFFENTLICHUNGEN
DER STAATLICHEN ARCHIVE
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

REIHE K: KABINETTSAKTEN

BAND 3

IM AUFTRAGE DES MINISTERIUMS
FÜR STADTENTWICKLUNG, KULTUR UND SPORT UND DES
MINISTERIUMS FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

HERAUSGEGEBEN VON
KURT DÜWELL UND OTTFRIED DASCHER

SIEGBURG 1997
RESPUBLICA-VERLAG, SIEGBURG

DIE KABINETTSPROTOKOLLE DER
LANDESREGIERUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN 1954 BIS 1958

(DRITTE WAHLPERIODE)

EINGELEITET UND BEARBEITET VON
VOLKER ACKERMANN

TEIL 1

EINLEITUNG, DOKUMENTE 1–210

SIEGBURG 1997
RESPUBLICA-VERLAG, SIEGBURG

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nordrhein-Westfalen / Landesregierung:

Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung Nordrhein-Westfalen . . .

– [Erstveröff.] –

Siegburg: Respublica-Verl. – 1946 / 50 (1992)

u. d. T.: Nordrhein-Westfalen / Landesregierung: Die Kabinettsprotokolle
der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen . . .

1954/58 (3. Wahlperiode)

Teil 1. Einleitung, Dokumente. – (1997)

(Veröffentlichungen der staatlichen Archive
des Landes Nordrhein-Westfalen: Reihe K, Kabinettsakten /
im Auftr. des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport
und des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung des Landes
Nordrhein-Westfalen hrsg.; Bd. 3)

ISBN 3-87710-182-8

Gesamtherstellung: Verlag Franz Schmitt, Siegburg

Inhaltsverzeichnis Teil 1

Inhaltsverzeichnis	V
Vorwort	VII
Einleitung	1
I. Die Landesregierung	5
A. Die Kabinettsmitglieder der 3. Legislaturperiode	5
B. Die Teilnehmer der Kabinettsitzungen	9
C. Zur Arbeit des Kabinetts	12
1. Entscheidungsbefugnisse des Kabinetts	14
2. Kabinettsvorlagen als Entscheidungsgrundlagen	15
3. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	15
D. Die Vertretung der Landesregierung bei offiziellen Anlässen	15
E. Die räumliche Unterbringung der Landesregierung	19
F. Themen der Landespolitik	20
1. Verwaltungsreform	21
2. Entschädigung für Verfolgte des NS-Regimes	25
3. Finanzen	28
4. Kulturpolitik	31
5. Justiz	39
6. Wirtschaft und Verkehr	41
1. Industrie	43
2. Landwirtschaft und Wasserhaushalt	45
3. Luftverkehr	47
4. Umweltschutz	48
7. Arbeits- und Sozialpolitik	49
8. Wohnungsbau	57
G. Das Verhältnis Nordrhein-Westfalens zum Bund	61
1. Wiederbewaffnung	62
2. Bundesgrenzschutz und Schiffschutzpolizei	65
3. Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR	66
4. Verkehrspolitik	66
5. Initiativen im Bundesrat	67
	V

II. Fazit	69
Einrichtung der Edition	73
1. Die Überlieferung der Akten	73
2. Protokollführung	73
3. Anordnung und Auswahl der Dokumente	75
4. Dokumentenbeschreibung	75
5. Änderung der Schreibweise	75
6. Anmerkungen	76
Verzeichnis der Dokumente	77
Dokumente 1–210	95

Teil 2

Dokumente 211–370	607
Verzeichnis der regelmäßigen Teilnehmer an den Kabinettsitzungen	1213
Verzeichnis der Abkürzungen	1221
Verzeichnis der Archivalien	1225
Verzeichnis benutzter Editionen und Literatur	1227
I. Quelleneditionen	1227
II. Amtliche Druckschriften	1227
III. Literatur	1228
Abbildungsnachweis	1234
Personenregister	1235
Orts- und Sachregister	1239

Vorwort

Nach nur zwei Jahren kann ein weiterer Band der Kabinettsprotokolle erscheinen, der das dritte Kabinett Arnold (27. Juli 1954 – 20. Februar 1956) sowie das Kabinett Steinhoff (20. Februar 1956 – 24. Juli 1958) dokumentiert. Als die Landesregierung aus Anlaß des 40. Jahrestages der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen (1986) den Kultusminister und die Ministerin für Wissenschaft und Forschung beauftragte, eine wissenschaftlich kommentierte Edition der Kabinettsprotokolle herauszugeben, war noch nicht abzusehen, wie und mit welchen Ergebnissen die Edition voranschreiten würde.

Gut zehn Jahre nach Beginn des von der Heinrich-Heine-Universität und dem Nordrhein-Westfälischen Hauptstaatsarchiv in Düsseldorf verantworteten Vorhabens liegt nunmehr der dritte Doppelband vor, sind damit bereits drei Legislaturperioden aufgearbeitet. Die Forschungen zum 50jährigen Landesjubiläum 1996 haben gezeigt, daß für die ersten Jahre des Landes nunmehr eine zuverlässige Quellengrundlage vorliegt, die eine rasche Orientierung an Daten und Fakten ermöglicht und zugleich eine Forderung einlöst, die Herr Ministerpräsident DDR. h. c. Johannes Rau in seinem Geleitwort zum ersten Band wie folgt formuliert hatte: „Wesentliche Voraussetzungen für eine verlässliche Kenntnis und ein weiterführendes Bewußtsein der eigenen Geschichte sind die Qualität und die Zugänglichkeit der verfügbaren historischen Quellen.“ Die wohlwollend-kritische Aufnahme durch die Forschung, der Charakter der Bände als Nachschlagewerk für maßgebliche Initiativen und Schwerpunkte der Landesregierung wie auch das erreichte Tempo rechtfertigen eine Fortsetzung der Serie. Nur eine zügige Erscheinungsfolge, so die Auffassung der Herausgeber, treibt auch die Forschung voran, findet das Interesse der Öffentlichkeit und trägt dazu bei, daß sich auch andere Bundesländer dem nordrhein-westfälischen Beispiel anschließen. Die Editionsgrundsätze der beiden ersten Bände werden beibehalten, die oft spröden Texte durch ausführliche Kommentierungen und Anlagen ergänzt und zum Sprechen gebracht. Die Bearbeitung des Bandes lag seit dem 2. August 1993 in den Händen von Herrn Dr. Volker Ackermann, Privatdozent an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Die im Hauptstaatsarchiv eingerichtete Arbeitsstelle bot ihm die Möglichkeit, im unmittelbaren Zugriff auf die Bestände des Ministerialarchivs und in ständiger Rücksprache mit den dafür zuständigen Kollegen des Hauses die Hilfsmittel und den Sachverstand vor Ort zu nutzen und zugleich die Verbindung zur universitären Forschung zu halten. Ein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Hansgeorg Molitor, der sich während der Vakanz des Lehrstuhls von Herrn Professor Peter Hüttenberger bereiterklärt hatte, die Mitherausgabe für die Heinrich-Heine-Universität zu übernehmen. Mit der Berufung von Herrn Professor Dr. Kurt Düwell auf den Lehrstuhl für Neueste Geschichte mit besonderer Berücksichtigung der Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (1995) ist das Projekt nun, nachdem der neue Lehrstuhlinhaber am vorigen Dop-

pelband schon beratend und begutachtend mitgewirkt hatte, wieder an dem ursprünglichen Lehrstuhl angesiedelt worden. Herr Molitor hat diesen dritten Band von Beginn an, in den konzeptionellen Vorgesprächen wie auch in der Auswahl und Gewichtung der Dokumente, intensiv begleitet. Er war stets zur Stelle, wenn es galt, uneigennützig zu raten und zu helfen.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung sowie das Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport, letzteres vertreten durch Herrn Ministerialrat Dr. Hans Schmitz, haben das Editionsprojekt in bewährter Weise gefördert. Nachdrückliche Unterstützung erfuhr es ferner durch Herrn Ministerialrat Dr. Egbert Bonse von der Staatskanzlei. Die Herausgeber hoffen, daß die Publikation von der Forschung schon bald für weitere wissenschaftliche Arbeiten genutzt werden möge.

KURT DÜWELL

OTTFRIED DASCHER

Einleitung

Kabinettsprotokolle sind eine Art Tagebuch staatlicher Macht. Diese Staatsdokumente von hohem Rang führen die Beschlüsse des höchsten Beratungs- und Entscheidungsgremiums der Exekutive auf und geben somit den einzigen Überblick über das ganze Spektrum der Politik im Bereich der zweiten Gewalt.¹

Zwischen staatspolitischer Bedeutung und inhaltlicher Aussagekraft des 'Tagebuchs der Macht' klafft allerdings ein Widerspruch. Das zeigen nicht nur die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, sondern auch vergleichbare historische Quellen, etwa die seit 1971 in Auswahl herausgegebenen Akten der Reichskanzlei der Weimarer Republik, deren Kernstück Kabinettsprotokolle bilden.² Hagen Schulze, der Bearbeiter des ersten Bandes, pries die Akten der Reichskanzlei als „einzigartige“ Quelle für die politische Geschichte Deutschlands von „besonderer Aussagekraft“.³ Wenige Seiten später mußte er einräumen, die „politische Aussagekraft“ der Kabinettsprotokolle sei von Fall zu Fall sehr unterschiedlich: In den meist trockenen Berichten über den Gang der Beratungen und über die Ergebnisse würden nicht selten Ecken und Kanten abgeschliffen und Gegensätze gemildert. Wichtiges und Unwichtiges, hochpolitische Fragen und Routinesachen würden im Abspulen der Geschäftsordnung „mit unterschiedsloser bürokratischer Korrektheit“ behandelt.⁴

Dieser Befund gilt selbst für diejenigen Phasen der Weimarer Republik, die keinesfalls arm an dramatischen Ereignissen und wegweisenden politischen Entscheidungen waren. Im Jahre 1990 wurden die Kabinettsakten der Ära Brüning publiziert, über deren geringe Aussagekraft der Rezensent Bernd-Jürgen Wendt geklagt hat.⁵ Die Kabinettsprotokolle seien oft spröde und trocken, nicht selten mehr stichwortartig abgefaßt, in ihrem Tenor harmonisiert und abgeschliffen; vieles erscheine „recht abgeklärt“ und „steril geronnen“. Auch wenn man den authentischen Informationswert der Akten der Reichskanzlei nicht in Frage stelle – ein „gewisser Vorbehalt“ bei der Auswertung bestätige sich doch.⁶ Lediglich in den Dokumenten erschienen im Übergang zum Präsidialsystem und unter dem Druck der Welt-

¹ NRW, Kab.Prot. Bd. 1, S. 65; vgl. Michael Kanther, Kabinettsprotokolle, in: Bernd-A. Rusinek/Volker Ackermann/Jörg Engelbrecht (Hg.), Die Interpretation historischer Quellen. Schwerpunkt: Neuzeit, Paderborn 1992, S. 124-145.

² Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik, hg. für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften von Karl Dietrich Erdmann, für das Bundesarchiv von Wolfgang Mommsen, unter Mitwirkung von Walter Vogel. Das Kabinett Scheidemann, bearbeitet von Hagen Schulze, Boppard am Rhein, 1971.

³ Ebenda, S. VIII.

⁴ Ebenda, S. XI.

⁵ Bernd-Jürgen Wendt, Politik zwischen Parlamentsdemokratie und Präsidialdiktatur. Die Ära Brüning im Spiegel der Kabinettsakten, in: Historische Zeitschrift 254 (1992), S. 383-395.

⁶ Ebenda, S. 386f.

wirtschaftskrise noch einmal all jene Probleme „wie in einem Brennspiegel kompakt und dramatisch gebündelt“, die von Beginn an die Weimarer Republik überschatteten.⁷ Kabinettsprotokollen vergleichbare Texte – Protokolle zonaler und bizonaler Spitzengremien – sind auch in den vom Bundesarchiv und dem Institut für Zeitgeschichte herausgegebenen Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949 enthalten. Ihren Aussagewert schätzen die Herausgeber hoch ein: sie machten deutlich, welche politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Strukturveränderungen von deutschen Politikern „bewußt angestrebt, unbewußt gefördert oder auch hintangehalten wurden“.⁸ Einen noch höheren Anspruch erheben die seit 1982 edierten Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, von der bislang sieben Bände vorliegen.⁹ Sie wecken bei den Lesern Erwartungen, die während der Lektüre enttäuscht oder im günstigsten Fall auf ein realistisches Maß zurückgeführt werden. Im Geleitwort zum ersten Band schrieb der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, die Veröffentlichung der Kabinettsprotokolle werde den Bürgern bisher verschlossene Einblicke in die Arbeit der Bundesregierung eröffnen, die ihnen ein „abgewogenes, aus dem Tagesgeschäft herausgehobenes Urteil“ über ihr staatliches Gemeinwesen ermöglichen.¹⁰ Das Verständnis für die Arbeitsweise der Regierung in der parlamentarischen Demokratie werde vertieft, ein möglichst vollständiges Bild und eine „ungeschminkte Darstellung“ der politischen Entwicklung in der Bundesrepublik vermittelt sowie die immer aktuelle Schwierigkeit gezeigt, die Demokratie zu bewahren und fortzuentwickeln. Schmidt machte deutlich, wie er sich den idealen Leser vorstellte, indem er den erwünschten Rezeptionsvorgang voraussagte: Die Edition der Kabinettsprotokolle werde dabei helfen, den Bürgern die „unverzichtbaren Werte“ des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates bewußt zu machen, für die alle täglich einzustehen hätten, wenn sie Freiheit und Demokratie nicht wieder verspielen, sondern festigen und ausbauen wollten.¹¹ Im gleichen Sinne sekundierte der Bundesminister des Innern Rudolf Baum: Die Bundesregierung wolle dazu beitragen, politisches Geschehen „durchsichtiger“ zu machen und damit nicht nur einen Beitrag zur zeitgeschichtlichen Forschung leisten, sondern auch zur politischen Bildung und zur „Versachlichung der Urteilsmöglichkeiten des Bürgers“.¹² Indessen zeigte der Verlauf des Editionsprojektes, daß diese hochgesteckten Erwartungen kaum erfüllt werden konnten. Der Präsident des Bundesarchivs Hans Booms zitierte im Vorwort zum vierten Band einen namentlich nicht genannten „kompetenten Rezensenten“, der auf „manche Dürftigkeit der Protokolle“ hingewiesen habe, die nur durch Querverweise und Hinweise auf die noch unveröffentlichten Kabinettsvorlagen und Sachakten habe überwunden werden können.¹³ Im Vorwort zum sechsten Band räumte Booms ein, nach fast zehnjähriger Arbeit an dieser Editionsreihe entspreche der Ertrag in der Quantität „nicht ganz“ seinen ursprünglichen Hoffnungen und Erwartungen. Gleichwohl könne

⁷ Ebenda, S. 383.

⁸ Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, hg. v. Bundesarchiv und dem Institut für Zeitgeschichte, München Wien 1976ff, S. 5-11, hier S. 6.

⁹ Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Boppard am Rhein 1982ff.

¹⁰ Ebenda Bd. 1, S. V.

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda, S. VI.

¹³ Ebenda, Bd. 4, S. VII.

sich das Ergebnis dieser Anstrengungen sehen lassen, denn es sei ein „solides Fundament“ gelegt worden, das eine „solide Weiterarbeit“ ermögliche.¹⁴

Einen ähnlich ernüchternden Eindruck gewann auch Arnulf Baring, nachdem er bei den Arbeiten für sein 1982 erschienenes Buch „Machtwechsel. Die Ära Brandt/Scheel“ Einblick in die Kabinettsprotokolle der Jahre 1969 bis 1974 genommen hatte.¹⁵ Diese Dokumente, klagte er, gäben fast durchweg nur die dürren Tagesordnungspunkte und die Themenkataloge wieder, nicht dagegen den Gang der Beratungen. In den Gremien würden die meisten Fragen kaum erörtert, sondern häufig erst nach der eigentlichen Entscheidung zur Sprache gebracht, wobei man in aller Regel kontroverse Positionen nicht detailliert schriftlich festhalte. Die Akten spiegelten nur den Vollzug bereits beschlossener Politik wider, und auch die Sitzungsprotokolle ließen die Neugier des Historikers unbefriedigt. Politiker, folgerte Baring, gingen diskreter miteinander um, als mancher vermute.¹⁶

Formulierungen wie 'solides Fundament' und 'unbefriedigte Neugier' drücken eine enttäuschte Erwartung aus. Aufgrund der von Herausgebern und Rezensenten bisher gemachten Erfahrungen scheint es sinnvoll, die Aussagekraft von Kabinettsprotokollen *von vornherein* nicht zu überschätzen. So findet sich, um ein besonders prägnantes Beispiel zu nennen, in den hier edierten Protokollen und Dokumenten nicht die leiseste Spur von den dramatischen Ereignissen, die zum Sturz des Ministerpräsidenten Karl Arnold am 20. Februar 1956 führten.¹⁷ Auf der Tagesordnung der 458. Kabinettsitzung am 14. Februar 1956 standen 15 Punkte, die in der Art des 'business as usual' abgearbeitet wurden, darunter etwa der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung, eine Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen sowie der auf die folgende Woche vertagte Punkt 'Schulmilchfrühstück an fürsorgebedürftige Kinder'.¹⁸

Trotz dieser Einschränkungen liegt die Editionswürdigkeit von Kabinettsprotokollen und Dokumenten in dem, was Ministerpräsident Johannes Rau im Geleitwort zum ersten Band dieser Reihe als „Stärkung des Geschichtsbewußtseins“ bezeichnete.¹⁹ In der Qualität und Zugänglichkeit der historischen Quellen nicht nur für die Berufshistoriker, sondern auch für die älteren und jüngeren Bürger Nordrhein-Westfalens sah er wesentliche Voraussetzungen für eine verlässliche Kenntnis und ein „weiterführendes Bewußtsein“ der eigenen Geschichte. Ebenso wie Bundeskanzler Schmidt und Innenminister Baum hoffte Ministerpräsident Rau, die Edition von Kabinettsprotokollen trage zur staatsbürgerlichen Bildung der Leser bei, die sich durch die zusammengetragenen „Zeugnisse“ in der Überzeugung gestärkt fühlen könnten, daß ihr Land bislang große Probleme gemeistert habe. Auch dem nordrhein-westfälischen Regierungschef schwebten ideale Leser vor: Die Lektüre der Protokolle und Aktenstücke werde die „innere Verbundenheit“ der Bürger mit ihrem Land und

¹⁴ Ebenda, Bd. 6, S. VII. Vgl. Michael Hollmann, „Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung“ im Vergleich zu parallelen Quelleneditionen, in: Mitteilungen aus dem Bundesarchiv 2 (1994), S. 136-144.

¹⁵ Arnulf Baring, Machtwechsel. Die Ära Brandt/Scheel, 3. Aufl. Stuttgart 1982.

¹⁶ Ebenda, S. 16.

¹⁷ Detlev Hüwel, Karl Arnold. Eine politische Biographie, Wuppertal 1980, S. 291-300; ders., Zwischen Düsseldorf und Bonn. Der Sturz der Regierung Arnold, in: Geschichte im Westen 1 (1986), S. 81-96; Friedrich Keinemann, Der 20. Februar 1956 aus der Sicht der Forschung, in: Geschichte im Westen 11 (1996), S. 91-106; Wolfram Dorn, Der Regierungsturz in Düsseldorf 1956 im Rückblick eines ehemaligen 'Jungtürken', in: Ebenda, S. 107-114.

¹⁸ Dok. 204. Zur Kritik an Bd. 1 dieser Reihe s. Walter Först, Dokument und Erinnerung. Kabinettsprotokolle Nordrhein-Westfalen und der Rückblick von Spitzenbeamten, in: Geschichte im Westen 7 (1992), S. 244-246.

¹⁹ NRW, Kab.Prot. Bd. 1, S. VII.

das „Verständnis zwischen den Generationen“ fördern.²⁰ Dieses Identifikationsangebot an die Bewohner seines Landes, ein demokratisch begründetes 'Wir-Gefühl' zu entwickeln, verknüpfte Rau mit einer die Landesgrenzen überschreitenden, allgemeinen Aussage: Das demokratische Nordrhein-Westfalen widerlege diejenige politische Theorie, der zufolge nur eine autoritäre oder diktatorische Regierung oder ein starker Mann in der Lage seien, schwere wirtschaftliche und gesellschaftliche Krisen zu bewältigen.²¹

Wenn es noch weiterer Beweise für die Gültigkeit der Auffassung bedurft hätte, daß Geschichte nicht von 'großen Männern' gemacht wird – die Kabinettsprotokolle liefern sie auf jeder Seite. Ihre Lektüre vermittelt einen Eindruck vom nüchternen Regierungsalltag in einem demokratischen Staat und erinnert an Max Webers Diktum, die Politik bedeute „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“.²² Diesen Satz sprach der Soziologe gegen Ende seines Vortrags 'Politik als Beruf', den er im Winter 1918/19 vor dem Freistudentischen Bund in München hielt. Er wollte seine jungen Zuhörer davor warnen, als „echte Gesinnungspolitiker“ an dem „Rausch“ teilzunehmen, den die Revolution bedeute. Nur ein „Führer“ und ein „Held“ könne nach dem „Unmöglichen“ greifen, fuhr Weber fort; wer beides nicht sei, müsse sich damit begnügen, das durchzusetzen, „was heute möglich ist.“²³ 'Führer' und 'Held' zählten zu den häufig strapazierten Schlüsselwörtern der nationalsozialistischen Ideologie, deren Propagandisten das 'Unmögliche' zu realisieren versprachen und den inszenierten 'Rausch' der Massen als Mittel der Herrschaftslegitimation nutzten. Im Vergleich zu der Zeit von 1933 bis 1945 war Politik in den fünfziger Jahren zweifellos ein nüchterneres Geschäft. Diese Erfahrung mußte auch ein prominenter Politiker des Landes Nordrhein-Westfalen machen. Franz Meyers, im dritten Kabinett Arnold Innenminister und von 1958 bis 1966 Ministerpräsident, beschrieb in seinen 1982 veröffentlichten Memoiren die Schwierigkeiten, denen er sich bei der Vorbereitung von Reden über aktuelle Themen der Landespolitik gegenüber sah.²⁴ Aus „Ressortegoismus“ hätten die jeweiligen Ministerialbeamten, auf deren Informationen er angewiesen war, die „Rosinen“ für ihre eigenen Chefs reserviert und den Ministerpräsidenten mit einer Fülle kleinster Detailprobleme abgespeist. Erst mit einiger Mühe und nach längerer Zeit gelang es dem Regierungschef, seine Wünsche den 'Spezialisten' begrifflich zu machen. Es habe sich gezeigt, resümierte Meyers, daß die Landespolitik für eine „rednerische Ausbeute“ sehr viel weniger hergebe als man annehmen könne, da ihre Materien „von Natur aus“ relativ trocken und meist nicht sehr spektakulär seien: „Aus ihnen Funken zu schlagen, etwa sogar noch großangelegte politische Konzeptionen herauszuholen, ist meist sehr schwierig.“²⁵

Abgesehen davon, daß es in den 1970er Jahren durchaus landespolitische Großkonzeptionen wie etwa das aus dem Jahr 1970 datierende 'NRW-Programm 1975' der Regierung von Ministerpräsident Heinz Kühn gab – die von Meyers als gewissermaßen naturgegeben bezeichnete Sprödigkeit von Themen der Landespolitik läßt sich durchaus rational erklären. Ebenso wie die anderen Bundesländer gab das Land Nordrhein-Westfalen während der 1950er Jahre Kompetenzen nach unten an die Gemeinden und nach oben an den Bund ab,

²⁰ Ebenda, S. VIII.

²¹ Ebenda

²² Max Weber, Politik als Beruf, in: ders., Gesammelte Politische Schriften, hg.v. Johannes Winkelmann, 5. Aufl. Tübingen 1988, S. 505-560, hier S. 560.

²³ Ebenda

²⁴ Franz Meyers, gez. Dr. Meyers. Summe eines Lebens, 2. Aufl. Düsseldorf 1982, S. 303-306.

²⁵ Ebenda, S. 305f.

so daß es zunehmend die Fähigkeit verlor, wichtige Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik entscheidend beeinflussen zu können.²⁶

I. DIE LANDESREGIERUNG

A. Die Kabinettsmitglieder der dritten Legislaturperiode

Die nordrhein-westfälischen Landtagswahlen der 1950er Jahre standen im Zeichen eines wachsenden „Konzentrationsgrades des Parteiensystems“.²⁷ Während die Stimmenanteile der CDU stark zunahmen, blieben die Wahlergebnisse der SPD weit hinter denen der Union zurück. Die Wahlen zum dritten Landtag Nordrhein-Westfalen fanden am 27. Juni 1954 statt. Mit 72,6 % lag die Beteiligung der 7.068.392 Wähler zwar so hoch wie nie zuvor, aber gegenüber der Bundestagswahl ein Jahr zuvor waren über 1,3 Mio. Stimmberechtigte den Urnen ferngeblieben. Auf die CDU entfielen 41,3 % der Stimmen, auf die SPD 34,5 %, auf die FDP 11,5 %, auf das Zentrum 4 %, auf die KPD 3,8 % sowie auf sonstige Parteien 4,9 %. Da es keine Überhangmandate gab, zogen nur 200 Abgeordnete in den Landtag ein: 90 von der CDU, 76 von der SPD, 25 von der FDP und 9 vom Zentrum. Trotz eines Gesamtstimmenanteils von nur 4 % konnte das Zentrum nochmals in den Landtag einziehen, weil die 5 % Sperrklausel vor der Wahl um die Alternative des Gewinns eines Direktmandats oder eines Anteils von mehr als einem Drittel der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen ergänzt worden war.²⁸ Die an der Fünf-Prozent-Hürde gescheiterte KPD dagegen war im neuen Landesparlament nicht mehr vertreten.²⁹

Wie bereits vier Jahre zuvor spielten auch 1954 die besonderen Beziehungen zwischen Landes- und Bundespolitik eine Rolle. Ministerpräsident Arnold hatte als Repräsentant des christlichen, linksorientierten Gewerkschaftsflügels der CDU mit der SPD als Vertreterin der Arbeiterschaft eine Koalitionsregierung eingehen wollen. Dies wußte Bundeskanzler Adenauer zu verhindern, so daß Arnold sich trotz großer Vorbehalte gezwungen sah, mit den Freien Demokraten zu koalieren. Am 27. Juli 1954 mit den Stimmen von CDU, FDP und Zentrum erneut zum Ministerpräsidenten gewählt, stellte er am gleichen Tag sein Kabinett vor, in das nicht nur die drei der FDP angehörenden Minister neu eintraten, sondern auch der bisherige Pressechef der Industriegewerkschaft Bergbau Johannes Platte, der an die Spitze des Arbeits- und Sozialministeriums trat.³⁰ Aus dem Amt eines Landesministers schieden Christine Teusch (Kultusministerin), Josef Weber (Sozialminister) und Otto Schmidt (Wiederaufbauministerium). Im Zuge der Verwaltungsreform wurde das am 1. Oktober 1953 gebildete Ministerium für Arbeit, Soziales und Wiederaufbau in ein Ministe-

²⁶ Ursula Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen im Nachkriegsdeutschland (1945-1958)*, in: Boldt (Hg.), *Nordrhein-Westfalen und der Bund*, S. 40-59, hier S. 56; vgl. auch Heinz Kühn, *Aufbau und Bewährung. Die Jahre 1945-1978*, Hamburg 1981, S. 282; Peter Hüttenberger, *Landesgeschichte heute*, in: *Im Westen was Neues*, S. 94.

²⁷ Wolfgang Bick, *Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen*, in: Ulrich von Alemann (Hg.), *Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen*, Köln Stuttgart Berlin Mainz 1985, S. 189-210, hier S. 190.

²⁸ *NRW-Lexikon*, Art. 'Wahlen', S. 460f.

²⁹ Ingeborg Friebe (Hg.), *Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1990*, Düsseldorf 1993, S. 44.

³⁰ Walter Först, *Kleine Geschichte Nordrhein-Westfalens*, Düsseldorf 1986, S. 17.

Organisationsplan der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Stand: 1. 3. 1957

MINISTERPRÄSIDENT STEINHOFF	INNENMINISTER BIERNAT	FINANZMINISTER WEYER	MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR DR. KOHLHASE	MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LAND- WIRTSCHAFT UND FORSTEN DR. EFFERTZ
CHEF DER STAATSKANZLEI STAATSEKRETÄR BLEIBTREU	STAATSEKRETÄR DR. LOSCHELDER	STAATSEKRETÄR BOTHUR	STAATSEKRETÄRE DR. EWERS PROF. DR. BRANDT	STAATSEKRETÄR TILLMANN
Elisabethstr. 5	Elisabethstr. 5	Jägerhofstr. 6	Karlstr. 8	Roßstr. 135
I	I	I	I	I
Verwaltung und Koordinierung, Landespressestelle	Verfassung, Gesetzge- bung Verwaltung, Ver- messungswesen, Verteidi- gung und Ziviler Bevölke- rungsschutz	Allgemeine Finanzfragen, Finanzausgleich, Haus- halt, Kassen- und Rech- nungswesen, Kommunal- finanzen, Landesaus- gleichsamt	Verwaltung, Organisa- tion und Haushalt, Perso- nal und Besoldung, Wirt- schafts- und Verkehrsrecht	Verwaltung und Recht
	Benzenbergstr. 2			
	II		II	
	Beamtenrecht, Besol- dungs- und Versorgungsw- esen, Tarifrecht, Personal- angelegenheiten	II	Wirtschaftspolitik: Grundlagen der Wirt- schaftspolitik, Banken- u. Versicherungsaufsicht, Staatliche Kredite u. Bürgschaften, Betriebs- wirtschaft, Außenwirt- schaft, Handel, Gewerbe- recht, Genossenschaften u. Wirtschaftsverbände, Handwerk u. Berufsaus- bildung, Sonderaufgaben der Wirtschaftspolitik	II
	Elisabethstr. 5	Personal-, Organisations- u. allg. Verwaltungsange- legenheiten des Finanzmi- nisteriums, der Landes- hauptkasse, der Finanzge- richte u. der nachgeordne- ten Behörden der Landesfi- nanzverwaltung (Oberfi- nanzdirektionen, Landesfi- nanzschule, Finanzämter, Finanzbauämter), Schul- ungs- u. Prüfungswesen der Landesfinanzverwaltung		Landwirtschaft
	III		III	
	Kommunale Gesetzge- bung, Kommunalauf- sicht, Feuerschutz	III	Industrie, Forschung u. Technik: Forschungsförde- rung, Technik u. Rationa- lierung in der Wirt- schaft, Bergbau, Energie- wirtschaft, Eisenschaffende u. -verarbeitende Industrie, NE-Metalle, Chemie, Son- stige Industrien, Eich- wesen, Materialprüfung, Öffentliches Auftragswe- sen, Wasserwirtschaft	III
Tonhallenstr. 14/15	IV	Vermögens- u. Schulden- verwaltung, Geld- u. Kredi- twesen, Währungsrecht, Justizariat des Ministeri- ums, Finanzbauverwal- tung, Verteidigungslasten		Ernährungswirtschaft
II	Polizeianglegenheiten	IV	SONDERGRUPPE PREISE UND KARTELLE	IV
Landesplanungsbehörde	Neußer Str. 22	Beamten-, Versorgungs-, Besoldungs- und Tarif- recht	Wilhelmsplatz 13	Forst- und Holzwirtschaft
	V		IV	
	Wiedergutmachung		Verkehr: Grundlagen der Verkehrspolitik, Verkehrs- beobachtung, Straßenver- kehr, Straßen- und Brük- kenbau, Luftfahrt, Wetter- dienst, Fernmeldewesen, Eisenbahnen, Schifffahrt, Schiffbau, Häfen, Pipelines	V
	Elisabethstr. 5	V	Tonhallenstr. 14/15	Landeskultur und Wasser- wirtschaft
	VI	Steuern	Angegliedert: AUSSENHANDELS- KONTOR	
	Öffentliches Gesundheits- wesen			
	VII			
	Landesamt für Verfassungsschutz			

ARBEITS- UND SOZIALMINISTER HEMSATH	KULTUSMINISTER PROF. DR. LUCHTENBERG	MINISTER FÜR WIEDERAUFBAU DR. KASSMANN	JUSTIZMINISTER DR. AMELUNXEN	MINISTER FÜR BUNDES- ANGELEGENHEITEN SIEMSEN
---	--	--	---------------------------------	---

STAATSSEKRETÄR HÖLSCHER	STAATSSEKRETÄR BERGMANN	STAATSSEKRETÄR DR. BELLINGER	STAATSSEKRETÄR DR. KRILLE	
----------------------------	----------------------------	---------------------------------	------------------------------	--

Bergerallee 33

Cecilienallee 2

Karltor 8

Martin-Luther-Platz 40

Düsseldorf, Elisabethstr. 5
Bonn, Görresstr. 17

I	Zentralabteilung	Zentralabteilung	I	Vertreter der Landesregierung bei der Bundesregierung
Allgemeine Verwaltung, Personalwesen, Haushalt, Justitiariat	Haushalt, Beamten-, An- gestellten- u. Arbeits- recht, Rechtsangelegen- heiten Gesetzgebung und Organisation	Allgemeine Verwaltung Haushalt und Recht	Justizverwaltungs- angelegenheiten	
II	I	I	II	
Sozialversicherung, Sozial- gerichtsbarkeit, Kriegs- opferversorgung	Wissenschaft, Forschung, Geistliche Angelegenhei- ten	Allgemeine Bauangele- genheiten, Staatshochbau- verwaltung	Öffentliches Recht und Privatrecht	
III	II	II	III	
Arbeitsrecht, Arbeitsge- richtsbarkeit, Arbeits- schutz und Gewerbeauf- sicht	Erziehungs- und Schulwesen	Bauaufsicht, Städtebau, landwirtschaftliches Bau- wesen	Strafrechtspflege	
IV	III	III		
Volks- und Jugendwohl- fahrt; Kriegsopferfürsor- ge; Soziales Ausbildungs- wesen	Kunst, Denkmalpflege, Archiv- und Büchereiwes- en	Wohnungs- und Sied- lungswesen		
V				
Maßnahmen für Vertriebe- ne, Flüchtlinge, Zuwande- rer Evakuierte, Kriegs- sachgeschädigte und heim- atlose Ausländer				

rium für Wiederaufbau und ein Ministerium für Arbeit und Soziales geteilt, so daß im Kabinett neun statt bisher acht Minister saßen:

Ministerpräsident	Karl Arnold (CDU)
Innenminister	Dr. Franz Meyers (CDU)
Finanzminister	Dr. Adolf Flecken (CDU)
Kultusminister	Werner Schütz (CDU)
Justizminister	Dr. Rudolf Amelunxen (Zentrum)
Minister für Wirtschaft und Verkehr	Dr. Friedrich Middelhaue (FDP)
Minister für Arbeit und Soziales	Johannes Platte (CDU)
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Dr. Johann Peters (CDU)
Minister für Wiederaufbau	Willi Weyer (FDP)
Minister für Bundesangelegenheiten	Dr. Artur Sträter (CDU)

Auch in der zweiten Hälfte der Wahlperiode blieb die Zahl der Minister gleich. Ministerpräsident Steinhoff präsentierte sie in seiner Regierungserklärung am 29. Februar 1956:³¹

Ministerpräsident	Fritz Steinhoff (SPD)
Finanzminister	Willi Weyer (FDP)
Innenminister	Hubert Biernat (SPD)
Minister für Wirtschaft und Verkehr	Dr. Hermann Kohlhasse (FDP)
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Dr. Josef Effertz (FDP)
Minister für Arbeit- und Soziales	Heinrich Hemsath (SPD)
Minister für Wiederaufbau	Dr. Fritz Kaßmann (SPD)
Kultusminister	Prof. Dr. Paul Luchtenberg (FDP)
Justizminister	Dr. Rudolf Amelunxen (Zentrum)
Minister für Bundesangelegenheiten	Karl Siemsen (SPD)

Die Ursachen für den Regierungswechsel im Februar 1956 lagen im wesentlichen auf der Bundesebene. So stark wie nie zuvor, schreibt Walter Först, machten sich in Düsseldorf „Bonner Zustände, Einflüsse und Verwicklungen“ bemerkbar.³² Dies führte zum sogenannten 'Jungtürkenaufstand', eine Machtverschiebung innerhalb der nordrhein-westfälischen FDP, bei der ein kleiner Kreis jüngerer Funktionäre das Parteiestablishment um den Landesvorsitzenden Friedrich Middelhaue „handstreichartig“ überspielte, um die Ablösung der Regierung Arnold durchzusetzen.³³ Die 'Jungtürken' mit ihren wichtigsten Exponenten Willi Weyer, Wolfgang Döring und Walter Scheel wollten die Unabhängigkeit und Koalitionsoffenheit der FDP auf Landes- und Bundesebene unter Beweis stellen. Bundeskanzler Adenauer versuchte seit Ende 1955, die Selbständigkeit der FDP endgültig zu beseitigen. Er wollte durch eine Wahlrechtsänderung den großen Parteien wesentlich mehr

³¹ LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1043f.

³² Först, Kleine Geschichte, S. 12.

³³ NRW-Lexikon, Art. 'Jungtürkenaufstand', S. 203f; vgl. Gerhard Papke, „Unser Ziel ist die unabhängige FDP.“ Die Liberalen und der Machtwechsel in Nordrhein-Westfalen 1956, Baden-Baden 1992.

Parlamentssitze verschaffen, als ihnen auf Grund ihres Wählerstimmenanteils zustanden.³⁴ Dieses aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht gemischte 'Grabenwahlrecht' bot den 'Jungtürken' den Anlaß, die Machtprobe mit dem Bundeskanzler zu suchen. Obwohl Adenauer die Wahlrechtsvorlage zurückzog, wurde Arnold am 20. Februar 1956 durch ein konstruktives Mißtrauensvotum gestürzt. Sein Nachfolger, der Sozialdemokrat Fritz Steinhoff, ging eine Koalition mit der FDP und dem Zentrum ein. Arnolds Sturz war aus zwei Gründen bedeutsam. Erstmals in der Geschichte des deutschen Nachkriegsparlamentarismus wurde eine Regierung durch ein konstruktives Mißtrauensvotum abgelöst. Die bundespolitische Bedeutung lag darin, daß die Bonner Regierungskoalition im Bundesrat ihre Zweidrittelmehrheit verlor.³⁵ Niemals vorher und auch später nicht hatte die FDP so viele und einflußreiche Ressorts in der nordrhein-westfälischen Landesregierung inne.³⁶ Auch über Nordrhein-Westfalen hinaus erregte die Regierung Steinhoff großes Aufsehen, vor allem wegen der wirtschaftsund sozialpolitischen Gegensätze zwischen SPD und FDP, die Steinhoff aber durch den erklärten Verzicht auf Sozialisierungen milderte.

B. Die Teilnehmer der Kabinettsitzungen

Während der Regierungszeit der Kabinette Arnold und Steinhoff nahmen die jeweiligen Minister an den Kabinettsitzungen teil.³⁷ Auf seiner 390. Sitzung am 29. Juli 1954 traf das Kabinett Arnold eine Entscheidung über die Vertretung des Ministerpräsidenten. Für die Dauer des Urlaubs des Ministerpräsidenten wurde zur Erledigung unaufschiebbarer, wichtiger politischer Angelegenheiten ein Ausschuß des Kabinetts eingesetzt, dem der Finanzminister als Stellvertreter des Ministerpräsidenten, der Innenminister und der Justizminister angehörten.³⁸ Dies geschah beispielsweise in der Zeit vom 9. bis 13. September 1955, als Ministerpräsident Arnold in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats-Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten an der Reise Adenauers nach Moskau teilnahm, deren Ergebnis die Freilassung der deutschen Kriegsgefangenen war.³⁹ Das Kabinett Steinhoff beschloß am 13. März 1956, daß der Ministerpräsident grundsätzlich durch seinen Stellvertreter – den Finanzminister – vertreten werde. War dieser verhindert, übernahm der Innenminister die Vertretung; war auch der Innenminister verhindert, wurde der Ministerpräsident durch den Justizminister vertreten.⁴⁰ Auch während der Parlamentsferien sollte das Kabinett in beschlußfähiger Besetzung zusammentreten können. Daher bat Ministerpräsident Steinhoff auf der 471. Kabinettsitzung am 29. Mai 1956 darum, daß sich die Mitglieder der Landesregierung bereits zu diesem Zeitpunkt über ihre gegenseitige Vertretung während des Sommerurlaubs verständigten.⁴¹

³⁴ Peter Hüttenberger, *Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie*, Siegburg 1973, S. 540f.

³⁵ Herbert Lilge (Hg.), *Deutschland 1945-1963*, 14. Aufl. 1981, S. 160f.

³⁶ Friedrich Keinemann, *Aus der Frühgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen Teil 5. Von Amelungen zu Arnold. Politische Bewegungen und Koalitionsbildungen in Nordrhein-Westfalen 1946-1956*, Hamm 1980, S. 157.

³⁷ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 5-7.

³⁸ Dok. 1.

³⁹ Vgl. 436. und 347. Kabinettsitzung sowie Hüwel, Arnold, S. 280-283.

⁴⁰ Dok. 213.

⁴¹ Dok. 228.

Neben dem Ministerpräsidenten und den Ministern nahmen auch die Pressechefs an den Kabinettsitzungen teil. Die jeweiligen Chefs der Staatskanzlei hießen Dr. Karl Mohr⁴²(bis 1956) und Otto Bleibtreu (bis 1958). Der Landespressestelle standen Johannes Maier-Hultschin⁴³ (bis 1956) und Kurt Nemitz (bis 1958) vor.

Über den Regierungsstil der beiden Ministerpräsidenten ist den Protokollen nichts zu entnehmen. Band 6 der Kabinettsprotokolle der Bundesregierung enthält ein Schreiben Heinrich Lübkes vom 21. November 1953 an den damaligen nordrhein-westfälischen Minister für Wirtschaft und Verkehr Dr. Artur Sträter, in dem der neue Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten seine außerordentliche Verwunderung über die „demokratische Führung“ der Verhandlungen im Kabinett Adenauer ausdrückte: alles werde „ausdiskutiert“, und von „diktatorischen Methoden“ habe er bisher nichts bemerkt. Er würde sich aber „niemals dazu versteigen, zu sagen, daß unser Ministerpräsident Karl Arnold ein Diktator sei.“⁴⁴

Lübke spielte damit auf den gegen Adenauer erhobenen Vorwurf an, ein „demokratischer Diktator“ zu sein.⁴⁵ Auch der innerparteiliche Rivale des Bundeskanzlers stand offenbar in dem Ruf, einen autoritären Führungsstil zu pflegen. Als 'Diktator' wurde Arnold jedenfalls nicht vom damaligen Innenminister Franz Meyers empfunden, der in seinen Memoiren über das freundschaftliche Verhältnis zwischen ihm und dem Ministerpräsidenten schrieb.⁴⁶ Die Diensträume der beiden Politiker lagen „jahrelang“ zunächst im Mannesmannhaus und dann in der Elisabethstraße im selben Gebäude, und im Laufe der Zeit ergab sich Meyers zufolge ein „regelrechtes Ritual“: Kurz nach acht Uhr morgens bat Arnold ihn telefonisch zu sich, um mit ihm „vor jedem anderen Gespräch“ die anstehenden Angelegenheiten, Landes- oder Bundesfragen, Personal- oder Parteisachen zu besprechen. Arnold habe sich auf ihn verlassen und ihm schließlich das 'Du' angeboten.⁴⁷

Im Vergleich zu anderen Kabinettskollegen besaß Meyers eine zunächst allein durch die räumliche Nähe, dann aber auch durch ein besonderes Vertrauensverhältnis bedingte privilegierte Stellung zum Ministerpräsidenten, die im Vorfeld der Entscheidungen informelle Gespräche über Politika ermöglichte. Diese spezifische Form der Kommunikation geschah entweder 'face-to-face' oder vermittelt über das Telefon. Auf den Einsatz dieses Mediums weisen die Kabinettsprotokolle und -akten nicht selten hin. So wurden etwa im Zusammenhang mit der Diskussion über das Wohnungsbauprogramm des Landes für 1955 Formulierungsfragen telefonisch abgeklärt. Im Kabinett war vereinbart worden, daß ein unter Federführung des Ministers für Wiederaufbau zu bildender Ausschuß das Bewilligungsverfahren für öffentliche Mittel im sozialen Wohnungsbau mit dem Ziel der Vereinfachung überprüfen sollte. Dieser Beschluß war im Protokoll nicht enthalten. Dagegen protestierte der Wiederaufbauminister, weil er großen Wert auf die Zustimmung des Kabinetts legte.⁴⁸ Das Protokoll wurde berichtigt, nachdem dieser Einspruch der Staatskanzlei telefonisch übermittelt worden war.

Das Telefon stellte mehr als nur ein Kommunikationsmedium dar. Es erweiterte den Kreis tradierter bürokratischer Statussymbole wie Buch, Papier und Schreibgerät, die den Politiker als gebildeten Bürger ausweisen. Diesen Vorgang veranschaulicht die Edition der

⁴² Zur Person s. NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 1202.

⁴³ Zur Person s. Ebenda

⁴⁴ Kab.Prot.BReg. Bd. 6, Abb. 15.

⁴⁵ Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer. Epochenwechsel 1957-1963, Stuttgart 1983, S. 19.

⁴⁶ Meyers, gez. Dr. Meyers, S. 233.

⁴⁷ Ebenda, S. 234.

⁴⁸ Der Minister für Wiederaufbau an den Ministerpräsidenten, 18.9.1954. NRW HStAD, NW 30/392.

Akten der Reichskanzlei der Weimarer Republik. Jeder Band zeigt ein Foto des jeweiligen Reichskanzlers: Die Zentrum-Politiker Fehrenbach und Wirth lesen bzw. schreiben, der Sozialdemokrat Scheidemann telefoniert. Der Politiker an der Spitze einer fortschrittlichen Partei bedient ein den technischen Fortschritt symbolisierendes Gerät. Ähnlich konnotiert ist auch das Bild vom telefonierenden Politiker, das im Zusammenhang mit dem Sturz Arnolds auftaucht. Am 15. Februar 1956 brachte das Nachrichtenmagazin 'Der Spiegel' in einem „Die Düsseldorfer Bö“ überschriebenen Artikel ein Bild des FDP-Landesvorsitzenden Wolfgang Döring, das den „FDP-Rebellen“ mit einem Telefonhörer am Ohr zeigt.⁴⁹ Diese Geste signalisierte nicht nur Herrschaftsausübung durch Einsatz moderner Technik, sondern auch Verfügung über ein exklusives Statussymbol. Das Telefon gehörte erst Anfang der siebziger Jahre – ein Jahrhundert nach seiner Erfindung – zur Standardausstattung bundesdeutscher Haushalte.⁵⁰ Tatsächlich spielte die Kommunikation über das Telefon beim 'Jungtürkenaufstand' eine nicht unbedeutende Rolle. Als Adenauer von Arnold über das am 28. Januar 1956 stattgefundenere Treffen Döring-Steinhoff unterrichtet wurde, bestellte er den Fraktionsvorsitzenden der Freien Demokraten im Landtag, Hermann Kohlhaase, zu einer Besprechung ins Bundeskanzleramt. Der spätere Minister für Wirtschaft und Verkehr erhielt diese Einladung telefonisch und ließ Adenauer auf dem gleichen Wege wissen, die augenblickliche politische Lage in Düsseldorf lasse keine Reise nach Bonn zu. Daraufhin resignierte Adenauer, und Arnold wurde gestürzt.⁵¹

Welche Atmosphäre bei den Kabinettsitzungen herrschte, ob Spannung oder Langeweile, läßt sich nur andeuten. Zwei sozialdemokratische Landespolitiker haben den höchsten und geringsten Grad der Aufmerksamkeit, den die Regierungsmitglieder aufbringen konnten, mit tierischen Verhaltensweisen verglichen. Die Erwartung, im Kabinett würden interessante Politika verhandelt, äußerte Fritz Steinhoff bei der Landtagssitzung am 28. Juli 1954: Er wolle gern einmal „Mäuschen spielen“, wenn sich der Finanzminister und der Wirtschaftsminister im Kabinett grundsätzlich über die Frage unterhielten, ob die Finanzverwaltung zentralisiert oder zersplittert sein solle.⁵² Standen dagegen Themen wie Neuordnung von Gemeindegrenzen, Umbenennung von Gemeinden, vereinfachte Enteignungsverfahren oder Normenkontrollverfahren auf der Tagesordnung – und das war häufig der Fall –, wird es bei der Kabinettsitzung so zugegangen sein, wie es der von 1966 bis 1978 amtierende Ministerpräsident Heinz Kühn in Bezug auf Debatten über kommunale Neugliederungsfragen schilderte: „Ob nun Kleinkleckersdorf zu Großpfeifenstiel geschlagen werden oder selbständig bleiben sollte – ich habe mich auf dem Ministerpräsidentensitz oft gelangweilt wie die Eule im Mauerloch, so sehr ich auch verstanden habe, daß das Fragen waren, die im Zentrum der Leidenschaft der Kommunalpolitiker standen.“⁵³

⁴⁹ Der Spiegel, Nr. 7, 15.2.1956, S. 11.

⁵⁰ Werner Rammert, Telefon und Kommunikationskultur. Akzeptanz und Diffusion einer Technik im Vier-Länder-Vergleich, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 42 (1990), S. 20-40, hier S. 20.

⁵¹ Karl Fischer, Willi Weyer, in: Walter Först (Hg.), Aus dreißig Jahren. Rheinisch-Westfälische Politiker-Porträts, Köln und Berlin 1979, S. 314-325, hier S. 318.

⁵² LT NRW, 3. Wahlperiode, 3. Sitzung am 28.7.1954, S. 23.

⁵³ Zit. nach: Walter Först, Heinz Kühn (1912-1992), in: Geschichte im Westen 7 (1992), S. 7-9, hier S. 9.

C. Zur Arbeit des Kabinetts

Ort und Zeit der Kabinettsitzungen blieben in der ersten Hälfte der Wahlperiode weitgehend unverändert.⁵⁴ Das Kabinett Arnold tagte gewöhnlich dienstags im Haus des Ministerpräsidenten, mit drei Ausnahmen: Die 406. Sitzung am 21. und 22. Dezember 1954 fand am zweiten Tag im Konferenzhaus der Landesregierung statt, die 435. Sitzung am 26. Juli 1955 im Gästehaus der Landesregierung, und die 440. Sitzung am 6. Oktober 1955 im Funkhaus Köln. Aus den Kabinettsprotokollen geht der Grund für diesen Ortswechsel nicht hervor. Thema der Sitzung im Funkhaus Köln war nicht die Liquidierung des NWDR oder das Gesetz über den WDR, sondern das Schulfinanz- und Schulverwaltungsgesetz sowie die Änderung der Bistumsgrenzen.

Charakteristisch für die zweite Hälfte der Wahlperiode war die relativ häufige Verlegung der Tagungsorte außerhalb von Düsseldorf. Die Landesregierung wollte sich von Zeit zu Zeit an Ort und Stelle über die Probleme der Gemeinden und Gemeindeverbände informieren und hielt daher ihre Sitzungen in Städten und Landkreisen ab, deren Vertreter dabei ihr Anliegen vortragen konnten.⁵⁵ So fand etwa am 12. Juni 1957 aus Anlaß der Eröffnung der Ruhrfestspiele eine Kabinettsitzung in Recklinghausen statt.⁵⁶ Die am 15. Oktober 1957 in Bielefeld vorgesehene Sitzung fiel wegen der gleichzeitigen Eröffnung des Dritten Deutschen Bundestages in Berlin aus, an der als Vertreter der Landesregierung der Ministerpräsident, der Innenminister sowie der Arbeits- und Sozialminister teilnahmen. Die Kabinettsitzung am 22. Oktober 1957 fand im Oberen Schloß in Siegen statt.⁵⁷ Die mit dem Ortswechsel signalisierte Bürgernähe der Regierung Steinhoff hatte auch eine wahlkampfaktive Funktion: im Hinblick auf die Landtagswahlen am 6. Juli 1958 nahm die Landesregierung sich vor, mindestens einmal im Monat außerhalb von Düsseldorf zu tagen. Nachdem sie bereits zweimal hintereinander Städte in Westfalen besucht hatte, hielt sie die Kabinettsitzung am 11. Februar 1958 im Rathaus von Emmerich ab und besuchte dabei die Landkreise Kleve und Rees.⁵⁸

Von der Regel, dienstags nachmittags zu tagen, gab es nur zwei Ausnahmen. Die 411. Kabinettsitzung, bei der es laut Kabinettsprotokoll eine zweistündige, „eingehende Aussprache“ über das Gesetz zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung gab, fand am Montag, dem 31. Januar 1955 statt.⁵⁹ Tags darauf, am Dienstag, trafen sich die Minister erneut zur regulären Kabinettsitzung. Wegen der Feierlichkeiten aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens des Landtags am 2. Oktober 1956 wurde die für diesen Tag vorgesehene Kabinettsitzung auf den 3. Oktober 1956 verschoben.⁶⁰

Gewöhnlich begannen die Sitzungen um 15 Uhr und dauerten durchschnittlich zwei Stunden. Die 406. Kabinettsitzung am 21. und 22. Dezember 1954 zog sich über zwei Tage hin, von 8 Uhr 15 bis 9 Uhr 30 am 21., von 14 bis 18 Uhr 30 am 22. Dezember; desgleichen die 422. Kabinettsitzung am 29. und 30. März 1955, jeweils von 8 Uhr 15 bis 10 Uhr. Keine Angaben über das Sitzungsende wurden im Protokoll der 454. und der 457. Sitzung gemacht. Die kürzeste Kabinettsitzung war am 8. März 1955: sie begann um 15 Uhr und endete eine Viertelstunde später, nachdem sechs Tagesordnungspunkte behandelt wor-

⁵⁴ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 7f.

⁵⁵ Dok. 323.

⁵⁶ Dok. 297.

⁵⁷ Dok. 319.

⁵⁸ Dok. 337.

⁵⁹ Dok. 78.

⁶⁰ Dok. 250.

den waren. Die mit 8 1/2 Stunden Dauer längste Kabinettsitzung fand am 29. November 1955 statt: von 13 Uhr bis 21 Uhr 30 wurden 15 Tagesordnungspunkte abgearbeitet. Einen Hinweis auf eine möglicherweise kontrovers verlaufene Debatte gibt der Tagesordnungspunkt 7 (Schulfinanzgesetz), wo es heißt: „Der Kultusminister und der Finanzminister werden bis zur Sitzung am 6.12.1955, in der der Entwurf verabschiedet wird, den Versuch einer Einigung unternehmen.“⁶¹

Die Anzahl der Tagesordnungspunkte steht oft in keinem Verhältnis zur Länge der Sitzung und zur Intensität der Diskussion. So verzeichnet das Protokoll der 411. Kabinettsitzung am 31. Januar 1955 über die zweistündige Beratung zum einzigen Tagesordnungspunkt über den Gesetzentwurf zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung: „Es fand eine eingehende Aussprache statt. Die Angelegenheit wird auf 3 Wochen vertagt.“ Zum Tagesordnungspunkt 'Unterbringung eines Bundesministeriums' bei der 452. Kabinettsitzung heißt es lediglich: „Die Angelegenheit wurde besprochen.“⁶²

Das Kabinett Steinhoff unterschied sich in seiner Arbeitsweise deutlich von seinem Vorgänger. Durch verschiedene Maßnahmen sollte die Regierungstätigkeit effektiver gestaltet werden. So wollte die Staatskanzlei die Tagesordnungen für die Kabinettsitzungen den Kabinettsmitgliedern künftig frühzeitiger zuschicken.⁶³ Am 29. Mai 1956 ermahnte der Regierungschef seine Minister, die Kabinettsbeschlüsse in ihren Geschäftsbereichen exakt auszuführen. Die zuständigen Sachbearbeiter in den Ministerien mußten möglichst umgehend und ohne Beeinträchtigung der Vertraulichkeit von den Kabinettsbeschlüssen unterrichtet werden.⁶⁴ Eine weitere Maßnahme zur Koordinierung der Kabinettsarbeit schlug Steinhoff am 4. September 1956 vor: die Minister sollten in den nächsten beiden Jahren Arbeitsprogramme für wichtige Aufgaben ihres Ressorts entwerfen, die dann in einer Kabinettsitzung zu besprechen und aufeinander abzustimmen seien.⁶⁵ Als diese Arbeitsprogramme der einzelnen Ressorts zwei Wochen später dem Chef der Staatskanzlei noch nicht vollständig vorlagen, wurden die Ministerien gebeten, die noch ausstehenden Papiere spätestens bis zum 4. Oktober 1956 zu übersenden.⁶⁶

Diese Maßnahme wirkt wie eine Vorwegnahme der zehn Jahre später von Ministerpräsident Kühn in seiner Regierungserklärung angekündigten Umwandlung der Staatskanzlei in einen „Planungs- und Koordinierungsstab“, der 1968 das 'Entwicklungsprogramm Ruhr' und zwei Jahre später das 'NRW-Programm 1975' vorlegte.⁶⁷ Kühn bezeichnete die vorausschauende und richtunggebende Planung, die dem schnellen Wandel der Industriegesellschaft Rechnung trage, als ein Kennzeichen „moderner“ Politik.⁶⁸ Diese 'Modernität' deutete sich erstmals im Kabinett Steinhoff an, das durch Zusammenfassung, Planung und Steuerung der Arbeitsabläufe sowohl Engagement als auch Sachkompetenz signalisieren wollte. Im Zusammenhang mit der bereits Mitte der fünfziger Jahren beginnenden Planungszuversicht steht auch der Versuch der Landesregierung, das in dieser Zeit neben dem Rundfunk wichtigste Medium für die Arbeit im Kabinett zu nutzen. Zur Verbesserung und Beschleunigung des Informationstransfers schlug der Arbeits- und Sozialminister am

⁶¹ Dok. 176.

⁶² 452. Kabinettsitzung, TOP 9; s. auch 455. Kabinettsitzung, ATO 2-4.

⁶³ Dok. 229.

⁶⁴ Dok. 228.

⁶⁵ Dok. 249.

⁶⁶ Dok. 254.

⁶⁷ Kühn, Aufbau, S. 283.

⁶⁸ Ebenda. Zu dem von der Regierung Brandt/Scheel entwickelten 'Frühkoordinierungsverfahren' vgl. Baring, Machtwechsel, S. 658f.

9. Oktober 1956 vor, die Landespressestelle solle den Ministern über die bisherigen routinemäßigen Fachinformationen hinaus „umgehend“ auch Pressenachrichten von allgemeiner landes- und kommunalpolitischer Bedeutung mitteilen.⁶⁹

Obwohl alle Mitglieder der Landesregierung Verschwiegenheit über die Kabinettsitzungen wahren mußten, gelangten hin und wieder Informationen an die Presse. So meldeten die 'Westfälische Rundschau' und die 'Neue Rhein-Zeitung' am 27. April 1956, die Landesregierung wolle die Beamtgehälter um 5 % erhöhen. Daraufhin beklagte sich der Chef der Pressestelle am 30. April beim Ministerpräsidenten, die beiden Tageszeitungen hätten den in Form und Inhalt unzutreffenden Beschluß der Landesregierung veröffentlicht, ohne die Entscheidung des zuständigen Landtagsausschusses abzuwarten. Diese „offensichtliche Indiskretion“ trage zur „Irreführung der Öffentlichkeit“ bei; der Informationsarbeit der Landesregierung wäre ein großer Dienst erwiesen, wenn die Mitglieder der Regierung die Geheimhaltung der Beschlüsse des Kabinetts „unbedingt wahren“ wollten.⁷⁰

1. Entscheidungsbefugnisse des Kabinetts

Wie bereits in der zweiten Wahlperiode entschied die Landesregierung über die beim Landtag einzubringenden Gesetzesvorlagen, über die Ernennung von Landesbeamten und erließ die zur Ausführung der Gesetze notwendigen Verwaltungsverordnungen.⁷¹ Das Kabinett beschloß am 7. September 1954 eine Änderung und Neufassung der Geschäftsordnung der Landesregierung vom 6. Juli 1952, die am 14. September 1954 in Kraft trat. Laut § 28 Abs. 1 S. 4 Geschäftsordnung sollten Gesetze vor ihrer Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt künftig zunächst nicht mehr nur von den zuständigen Fachministern, sondern auch von etwa beteiligten Ministerien und dann erst vom Ministerpräsidenten unterzeichnet werden. In Abs. 2 S. 1 „Rechts- und Verwaltungsverordnungen der Landesregierung werden gleichfalls von dem zuständigen Fachminister und dem Ministerpräsidenten unterzeichnet“ wurde das Wort 'gleichfalls' gestrichen.⁷²

Nach § 11 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz ernannte die Landesregierung die Beamten, konnte diese Befugnis jedoch auf andere Stellen übertragen. Diese Übertragung sollte in Form eines Mandats vorgenommen werden, so daß die betreffenden Stellen Ernennungen, Entlassungen und Zuruhesetzungen nicht im eigenen Namen, sondern im Namen der Landesregierung vornahmen. Der Innenminister schlug am 31. August 1954 vor, diese Befugnis auszuweiten, um das Kabinett zu entlasten und um den Verwaltungsweg bei der Bearbeitung der Personalien zu vereinfachen. Die Landesregierung sollte nur noch die leitenden Beamten und Richter sowie die höheren Beamten der obersten Landesbehörden ernennen; für alle übrigen Beamten dagegen sollte die oberste Landesbehörde zuständig sein.⁷³

Gemäß Art. 55 Abs. 3 Landesverfassung entschied bei Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Mitglieder der Landesregierung berührten, die Landesregierung. § 5 Abs. 4 der Geschäftsordnung der Landesregierung vom 8. Juli 1952 sah vor, daß der Ministerpräsident vor der Beratung im Kabinett die Meinungsverschiedenheiten mit den beteiligten Ministern besprechen mußte. Dieser Fall trat im Mai 1954 ein, als es um die Frage ging, zu welchem Zeitpunkt den Beamten im Vorbereitungsdienst erhöhte Unterhaltszuschüsse gewährt werden sollten. Nach Auffassung des Innenmini-

⁶⁹ Dok. 257.

⁷⁰ NRW HStAD, NW 30/469.

⁷¹ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 8f.

⁷² Dok. 17.

⁷³ Dok. 8.

sters, Justizministers und der Gewerkschaften sollten diese Zuschüsse rückwirkend zum 1. Juni 1954 an erhöht werden. Der Finanzminister dagegen meinte, dem stehe Art. 85 Landesverfassung entgegen, dem zufolge nur ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben rechtfertige.⁷⁴ Der Landtag hatte die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung die Unterhaltszuschüsse für die Beamten im Vorbereitungsjaar zu regeln, nicht der Landesregierung, sondern dem Finanzminister und dem Innenminister erteilt.⁷⁵ Das Kabinett stimmte am 7. Juni 1955 zu mit der Änderung, daß aus haushaltsrechtlichen Gründen die erhöhten Sätze erst ab dem 1. April 1955 gezahlt würden.⁷⁶

2. Kabinettsvorlagen als Entscheidungsgrundlagen

Alle der Landesregierung unterbreiteten Angelegenheiten wurden vorher zwischen den beteiligten Ressorts abgestimmt.⁷⁷ Unter formellen Gesichtspunkten war das Kabinett berechtigt, die sachliche Erörterung einer Kabinettsvorlage abzulehnen. Ein Einspruchsrecht gegen den Inhalt von Kabinettsbeschlüssen stand nach § 18 der Geschäftsordnung unter bestimmten Voraussetzungen nur dem Finanzminister, dem Innenminister und dem Justizminister zu. Das Kabinett konnte im Einzelfall von dieser Bestimmung abweichen, wenn es dies aus sachlichen Gründen für erforderlich hielt. Es empfahl sich aber dann, die jeweilige Abweichung von § 18 im Protokoll ausdrücklich hervorzuheben.⁷⁸

An der thematischen Zweiteilung der Kabinettsitzungen in 'Bundesangelegenheiten' und 'Landesangelegenheiten' hielten die Kabinette Arnold und Steinhoff fest. In der 470. Kabinettsitzung am 15. Mai 1956 wies der Ministerpräsident aus gegebenem Anlaß darauf hin, daß an den Vorbesprechungen der Bundesratsangelegenheiten grundsätzlich die Staatssekretäre persönlich teilzunehmen hätten.⁷⁹

3. Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Wenn das Bundesverfassungsgericht der Landesregierung in Normenkontrollverfahren Gelegenheit zur Stellungnahme gab, verfuhr der interministerielle Ausschuß für Verfassungsstreitigkeiten nach dem Grundsatz, Bundesrecht solle von den Bundesorganen gegen den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit verteidigt werden. Ansonsten war in jedem Einzelfall zu prüfen, ob besondere Interessen des Landes berührt wurden, etwa wenn die Landesregierung bei den Beratungen eines Gesetzes Bedenken erhoben hatte und im Bundesrat überstimmt worden war, aber ihre Bedenken oder ihr besonderes Anliegen aufrechterhielt.⁸⁰

D. Die Vertretung der Landesregierung bei offiziellen Anlässen

In der dritten Wahlperiode setzte die Landesregierung ihre Bemühungen fort, eine einheitliche Form ihrer Repräsentation zu finden, ohne allerdings, wie später Ministerpräsident Franz Meyers, das Thema 'Landesbewußtsein' in den Rang eines Regierungszieles zu erhe-

⁷⁴ Dok. 119.

⁷⁵ Dok. 120.

⁷⁶ Dok. 121.

⁷⁷ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 10.

⁷⁸ Staatskanzlei, Referat I B 5 an Referat I B 1, 10.9.1954. NRW HStAD, NW 30/392.

⁷⁹ Dok. 225.

⁸⁰ Staatskanzlei, Referat I B 5 an Referat I B 1, 2.3.1956. NRW HStAD, NW 30/461.

ben.⁸¹ Sie richtete ihr Augenmerk auf die Vertretung staatlicher Behörden bei Veranstaltungen, auf die Stiftung von Preisen, auf die Teilnahme von Beamten an Preisrichterkollegien sowie auf die Verleihung von Titeln und Ehrenzeichen.

Bis zum Beginn des Jahres 1955 existierte keine Regelung für die Vertretung staatlicher Behörden bei Veranstaltungen. Entschieden wurde von Fall zu Fall. Wie verschieden das Kabinett die landespolitische Bedeutung bestimmter Ereignisse bewertete, zeigen zwei Beispiele. Im Jahre 1954 stellte die Norwegische Regierung im Rahmen der Norwegischen Europahilfenspende dem Land Nordrhein-Westfalen 50 Holzhäuser zur Verfügung, von denen je 25 Häuser auf die Städte Wuppertal und Essen verteilt wurden.⁸² In diese Häuser wurden Vertriebene, DDR-Flüchtlinge und heimatlose Ausländer eingewiesen. Aus Anlaß der Übergabe wollte das Auswärtige Amt mit dem im Zweiten Weltkrieg von deutschen Truppen besetzten Norwegen „in engere Beziehungen“ kommen, schickte einen Vertreter der Bundesregierung zu den Feierlichkeiten und forderte den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten auf, die fertiggestellten Holzhäuser im Rahmen eines „feierlichen symbolischen Übergabeaktes“ für das Land zu übernehmen. Das Kabinett jedoch orientierte sich an der Frage, welches Ressort die Federführung habe und entschied am 30. November 1954, der Minister für Wiederaufbau solle an der Zeremonie teilnehmen. An der Eröffnungssitzung der Generalsynode der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 6. bis 11. März 1955 in Espelkamp dagegen nahmen der Ministerpräsident, der Kultusminister, der Minister für Bundesangelegenheiten, der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Minister für Wirtschaft und Verkehr teil.⁸³

Am 15. März 1955 stimmte das Kabinett Vorlagen des Innenministers vom 2. und 12. März 1955 zu, in denen es um die Vertretung staatlicher Behörden bei Veranstaltungen ging. In der Öffentlichkeit sei „vielfach“ der Eindruck entstanden, hieß es darin, die Arbeitskraft der Behördenchefs oder ihrer Vertreter sei so wenig ausgelastet, daß sie ohne Schwierigkeiten „umfangreiche Repräsentationspflichten“ erfüllen könnten.⁸⁴ Der Innenminister schlug daher vor, bei öffentlichen oder geschlossenen Veranstaltungen von „überragender“ politischer, kultureller oder wirtschaftlicher Bedeutung solle nur der Ministerpräsident die Landesregierung vertreten, während an sonstigen landesweiten Veranstaltungen lediglich die zuständigen Minister teilnehmen sollten. Bei Veranstaltungen von „bezirklicher oder örtlicher Bedeutung“ wie etwa Städtejubiläen, Einweihung von Schulen, Heimen und Brücken vertrete der Regierungspräsident die oberste Behörde, wenn nicht ein Minister oder Staatssekretär anwesend sei. Erscheine die Teilnahme von Vertretern der fachlich zuständigen Ministerien erwünscht, so sollten die Leiter der nachgeordneten Behörden grundsätzlich nur den zuständigen Minister einladen, nicht dagegen einzelne Abteilungsleiter oder Referenten.

Diese Vorschläge ließen jedoch weiterhin genügend Spielraum für Entscheidungen von Fall zu Fall. So bat der Ministerpräsident die Kabinettsmitglieder am 7. Oktober 1956, an der Feierstunde teilzunehmen, in der die Glocken aus dem deutschen Osten auf Schloß Burg an der Wupper eingeläutet werden sollten.⁸⁵ Am 12. Juni 1956 wies er die Mitglieder der Landesregierung auf den Staatsbesuch des indonesischen Staatspräsidenten Sukarno hin, der sieben Tage später vom Flughafen Lohausen aus die Bundesrepublik wieder verlas-

⁸¹ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 12; vgl. NRW-Lexikon, Art. 'Landesbewußtsein', S. 250.

⁸² Dok. 59.

⁸³ Dok. 118.

⁸⁴ Dok. 97; vgl. Dok. 249.

⁸⁵ Dok. 250; vgl. Dok. 252.

sen werde. Bei der Verabschiedung sollten sie „möglichst vollzählig“ erscheinen, ebenso wie bei der am gleichen Tag stattfindenden Kundgebung im Landtag anlässlich des Tags der Einheit am 17. Juni.⁸⁶

Außerdem gab es Veranstaltungen, bei denen nur ein Kabinettsmitglied die Landesregierung vertrat: Parade der britischen 2. Infanteriedivision am 10. Juni 1956 in Essen (Minister für Wirtschaft und Verkehr)⁸⁷, Rennen 'Großer Preis von NRW' am 29. Juli 1956 in Düsseldorf-Grafenberg (Finanzminister als Stellvertreter des Ministerpräsidenten)⁸⁸, Beerdigung des ehemaligen Oberpräsidenten der Rheinprovinz Dr.h.c. Fuchs am 13. September 1956 in Cochem (Chef der Staatskanzlei)⁸⁹, Feier der Synagogengemeinde Düsseldorf anlässlich der Grundsteinlegung der neuen Synagoge am 30. Oktober 1956 (Minister für Wiederaufbau)⁹⁰, Feierstunde des Volksbundes deutscher Kriegsgräberfürsorge e.V. in Düsseldorf am 18. November 1956 (Minister für Bundesangelegenheiten)⁹¹, Empfang zu Ehren südamerikanischer Diplomaten am 30. November 1956⁹², Truppenparade aus Anlaß des Geburtstages der englischen Königin in Düsseldorf am 13. Juni 1957 (Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)⁹³, Verleihung des Karlspreises der Stadt Aachen an Winston Churchill am 30. Mai 1957 (Kultusminister, Chef der Staatskanzlei)⁹⁴ sowie Trauerfeier für Bertha Krupp von Bohlen und Halbach am 25. September 1957 (Kultusminister).⁹⁵

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen repräsentierte nicht nur durch eigene Veranstaltungen und durch Beteiligung von Kabinettsmitgliedern und Behördenvertretern an Kundgebungen und Feiern. Sie übernahm auch Schirmherrschaften und stiftete repräsentative Ehrenpreise für Ausstellungen und Wettkämpfe oder zur Ehrung besonderer persönlicher Leistungen. Der Innenminister hoffte, die „Staatsverbundenheit weiter Kreise“ werde sich festigen, wenn der Staat bei solchen Anlässen sein besonderes Interesse in so sichtbarer Weise zum Ausdruck bringe.⁹⁶ Er wollte lediglich verhindern, daß *mehrere* staatliche Stellen solche Ehrenpreise stifteten und dadurch die einheitliche Repräsentation des Staates nach außen „zersplitterten“. Auch sollte der Eindruck vermieden werden, als ob der vom Chef einer Mittelbehörde gestiftete Preis des Staates weniger bedeutsam sei als der Preis einer Zentralbehörde. Daher schlug der Innenminister am 12. März 1955 vor, die Minister müßten dem Chef der Staatskanzlei ihre Absicht mitteilen, für Ausstellungen, künstlerische oder sportliche Wettbewerbe, wissenschaftliche Leistungen oder ähnliche Zwecke Ehrenpreise zu vergeben. Mittlere oder untere staatliche Behörden sollten sich vorher beim zuständigen Fachminister informieren, wenn sie bei repräsentativen Anlässen einen Ehrenpreis stiften wollten.⁹⁷

⁸⁶ Dok. 233.

⁸⁷ Dok. 229.

⁸⁸ Dok. 245.

⁸⁹ Dok. 250.

⁹⁰ Dok. 262.

⁹¹ Dok. 265.

⁹² Dok. 268.

⁹³ Dok. 298.

⁹⁴ Dok. 300.

⁹⁵ Dok. 316.

⁹⁶ Dok. 98.

⁹⁷ Am 3. Mai 1955 stifteten der Ministerpräsident, der Innenminister und der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für das Internationale Reit- und Fahrturnier in Aachen je einen Ehrenpreis; vgl. Dok. 114.

Regelungsbedarf gab es auch in der Frage der Teilnahme von Beamten an Preisrichterkollegien, für die das Kabinett am 1. März 1955 Genehmigungspflicht beschloß.⁹⁸ Die Teilnehmerzahl der einzelnen Beamten und die Höhe der Entschädigung wurden begrenzt.⁹⁹ Nach Auffassung der Staatskanzlei beruhte die Teilnahme eines Beamten in aller Regel auf persönlicher Gefälligkeit oder privatrechtlicher Vereinbarung, weil es sich nicht um ein Nebenamt handele, sondern um eine Nebenbeschäftigung ohne Vergütung. Jeder Beamte müsse allerdings die Teilnahme an Preisrichterkollegien seinem Dienstvorgesetzten anzeigen, um der „Gefahr mißbräuchlicher Wahrnehmung oder einer Pflichtenkollision“ zu entgehen.¹⁰⁰

Bei der Repräsentation des Landes ging es darum, die Bürger nicht nur durch Personen wie etwa den Ministerpräsidenten, die Minister oder Beamte für den Staat zu gewinnen, sondern auch durch Zeichen. Justizminister Amelunxen widmete in seinen Memoiren dem Thema 'Von Denkmälern und Ordenskreuzen' ein eigenes Kapitel.¹⁰¹ „Orden“, schrieb er darin, „sind eines der wichtigsten Mittel, unter Anerkennung der Eitelkeit, des Illusionsbedürfnisses und der Minderwertigkeitskomplexe der Staatsbürger die Staatsfreudigkeit zu stärken.“¹⁰² Mit einem Wortspiel auf das Mißverhältnis von Gebrauchswert und Tauschwert aufmerksam machend, fuhr Amelunxen fort, Orden seien billig und keine unbillige Belastung der jeweiligen Staatskasse.¹⁰³ Über die Frage, ob für die Verleihung von Titeln und Ehrenzeichen ein Gesetz notwendig sei, machten weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung eine Aussage. Bereits im Jahre 1951 hatte der Ministerpräsident erwogen, dem Landtag ein 'Gesetz über Orden und Titel' zu unterbreiten. Der damals erarbeitete Entwurf war jedoch zunächst nicht weiter verfolgt worden. Am 13. Januar 1953 hatte das Kabinett einen interministeriellen Ausschuß erneut mit der grundsätzlichen Prüfung dieser Frage beauftragt.¹⁰⁴ Der Ausschuß war im April 1953 zu dem Ergebnis gekommen, daß der Verleihung von Titeln seitens der Landesregierung verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegenstünden und daß eine Verordnung der Landesregierung dafür ausreiche. Nachdem aber die Rettungsmedaille des Landes Nordrhein-Westfalen durch Gesetz eingeführt und somit der Weg einer landesgesetzlichen Regelung für Auszeichnungen durch Orden und Titel vorgezeichnet worden war, hielt es der Ausschuß für angebracht, die Verleihung von Titeln ebenfalls durch ein Gesetz zu regeln.

Die Staatskanzlei dagegen berief sich auf die deutsche Verfassungstradition seit dem Kaiserreich, der zufolge das Recht zur Verleihung von Titeln, Orden und Ehrenzeichen mit Ausnahme der NS-Zeit in der Hand des repräsentativen Trägers der Staatsgewalt lag, der zur Ausübung dieses Rechtes niemals einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung bedurft habe.¹⁰⁵ Repräsentativer Träger der Staatsgewalt war in Nordrhein-Westfalen die Landesregierung. Aus ihrer 'Organisationsgewalt' bzw. aus ihrer Rechtsstellung als repräsentative Staatsspitze leitete sie das Recht zur Verleihung von Titeln, Orden und Ehrenzeichen ab.¹⁰⁶ Nach Referentenbesprechungen am 14. Januar und 8. Dezember 1954 präsentierte der Ministerpräsident dem Kabinett den Entwurf einer Durchführungsverordnung

⁹⁸ Dok. 90; vgl. Dok. 111, 113.

⁹⁹ Dok. 61.

¹⁰⁰ Dok. 64.

¹⁰¹ Amelunxen, Ehrenmänner, S. 205-211.

¹⁰² Ebenda, S. 210.

¹⁰³ Ebenda.

¹⁰⁴ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, Dok. 283, S. 835.

¹⁰⁵ Dok. 203; vgl. Dok. 194.

¹⁰⁶ Dok. 81.

der Landesregierung, der vorsah, die Verleihung von Titeln auf die Gebiete Wissenschaft und Kunst und auf Verdienste im Beruf auf dem Gebiete der Rechtspflege, des Gesundheitswesens und auf tierärztlichem Gebiet zu beschränken.¹⁰⁷ Als die Landesregierung am 27. März 1956 dem Chefarzt des Dominikuskrankenhauses in Düsseldorf-Heerdt den Titel 'Professor' verlieh, beschloß sie in diesem Zusammenhang, künftig den Professortitel an Ärzte nur dann zu verleihen, wenn die medizinische Fakultät einer Landesuniversität eine solche Auszeichnung ausdrücklich befürwortete.¹⁰⁸

Wolfram Köhler hat in der Zeit nach 1950 ein wachsendes Selbstbewußtsein Nordrhein-Westfalens beobachtet: Auf die Staat-Werdung sei die Phase der „Staat-Findung“ gefolgt, in der das Land „den Kopf höher“ als in der Zeit davor getragen habe.¹⁰⁹ Eine später gern genutzte Möglichkeit zur Repräsentation allerdings ließ die sozialliberale Koalition verstreichen. Aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens des Landes Nordrhein-Westfalens zog sie handfeste sozialpolitische Maßnahmen symbolischer Politik vor. Arbeits- und Sozialminister Platze bat das Kabinett am 25. Mai 1956, etwa 25 Mio. DM u.a. zur Beseitigung von Elendsquartieren oder zum Bau dringender gemeinnütziger Einrichtungen bereitzustellen.¹¹⁰

E. Die räumliche Unterbringung der Landesregierung

In der dritten Wahlperiode befaßte sich das Kabinett seltener als in den vergangenen Jahren mit der Frage, in welchen Gebäuden die Landesregierung untergebracht werden sollte.¹¹¹ Es ging in der Hauptsache um das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, das Finanzministerium und um das Kultusministerium.

Das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr war in vier Dienstgebäuden untergebracht: Benrather Straße 19, Breidenbacher Hof und Corneliushaus (beide Königsallee), Hansa-Haus (Wilhelmsplatz, heute: Konrad-Adenauer-Platz); hinzu kam das Dienstgebäude in der Tonhallenstraße. Es war vorgesehen, für dieses Ministerium Neubauten im Baukomplex Haroldstraße/Karlort zu errichten. Seit Jahren mußten im Hauptgebäude des Ministeriums Benrather Straße 19 Räume an den Eigentümer, den Bankverein Westdeutschland, abgegeben werden. Am 4. August 1954 kündigte der Bankverein an, er müsse einige Geschosse selbst in Anspruch nehmen.¹¹² Im gleichen Monat, in dem ein Grundsatzbeschluß des Kabinetts zu dieser Frage anstand, kündigten die Industriegewerkschaft Metall und die Deutsche Angestelltengewerkschaft die Tarife zum 31. August 1954 und forderten eine Lohnerhöhung um zehn Pfennig sowie eine Gehaltsaufbesserung von 8 %. Aufgrund der durch die Streikmaßnahmen und Streikdrohungen hervorgerufenen sozialen Spannungen meinte der Minister für Wirtschaft und Verkehr, Neubauten der Landesregierung „psychologisch“ nicht vertreten zu können, wie er dem Ministerpräsidenten schrieb.¹¹³ Obwohl

¹⁰⁷ Dok. 82.

¹⁰⁸ Dok. 216.

¹⁰⁹ Wolfram Köhler, Landesbewußtsein als Sehnsucht, in: Vierzig Jahre, S. 171-185, hier S. 177f.

¹¹⁰ Dok. 228.

¹¹¹ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 12-14; vgl. Walter Först, Parallelstraße und Regierungsviertel. Aus der Frühgeschichte der Landeshauptstadt Nordrhein-Westfalen, in: Düsseldorf Jahrbuch 57/58 (1980), S. 511-538, hier S. 534-538; Peter Hüttenberger, Düsseldorf. Geschichte von den Anfängen bis ins 20. Jahrhundert. Bd. 3: Die Industrie- und Verwaltungsstadt (20. Jahrhundert), Düsseldorf 1989, S. 712-717.

¹¹² Middelhaue an Weyer, August 1954. NRW HStAD, NW 30/395/4.

¹¹³ Middelhaue an Arnold, August 1954. Ebenda Vgl. Dok. 244.

die Gefahr eines Lohnstreiks in der nordrhein-westfälischen Metallindustrie abgewendet werden konnte – der Ecklohn für Metallfacharbeiter wurde um acht Pfennig auf 1,56 DM und die Tarifgehälter um 7 % erhöht¹¹⁴ -, entschied das Kabinett in dieser Angelegenheit vorerst nichts.

Für den Abschlußbau des Dienstgebäudes des Finanzministeriums (Kaiserstraße/Hofgartenstraße) und für die Ausstattung der Straßenfront des Altbaus (Jägerhofstraße) mit Doppelfenstern bewilligte das Kabinett am 14. Dezember 1954 150.000 DM.¹¹⁵ Der Finanzminister schlug am 30. November 1954 vor, einige Liegenschaften des Landschaftsverbands Rheinland zu erwerben, der seinen Sitz von Düsseldorf nach Köln verlegen wollte und der Landesregierung seine Düsseldorfer Liegenschaften zum Kauf angeboten hatte.¹¹⁶ Das Kabinett vertagte die Angelegenheit, forderte den Minister für Wiederaufbau auf, einen Gesamtüberblick über die Maßnahmen zur Unterbringung aller Ressorts zu geben und beschloß am 4. Januar 1955, das Landeshaus vom Landschaftsverband sowie das Konferenzhaus Cecilienallee 17 zu kaufen.¹¹⁷

Das Kultusministerium verfügte seit Bestehen der Landesregierung über kein eigenes Dienstgebäude, sondern war im Gebäude der Bezirksregierung in beengten Verhältnissen untergebracht. Alle Kultusminister hatten sich erfolglos um einen besseren Standort bemüht, und auch Luchtenberg konnte sich mit seiner im Juni 1958 erhobenen Forderung nicht durchsetzen, sein Ministerium im Landeshaus unterzubringen, wo sich bereits Teile des Arbeits- und Sozialministeriums befanden. Das Kabinett setzte diesen Tagesordnungspunkt ab.¹¹⁸ Nicht nur der Regierung Arnold, sondern offenbar auch der Regierung Steinhoff fehlte der „Impetus oder die Phantasie“, um ein geschlossenes Regierungsviertel zu entwerfen.¹¹⁹

F. Themen der Landespolitik

In ihrer ersten offiziellen, programmatischen Rede vor dem Landtag folgten die Ministerpräsidenten Arnold und Steinhoff der parlamentarischen Tradition, nicht nur die verschiedenen Aufgabengebiete und damit die entsprechenden Ministerien aufzuzählen, sondern auch dem Koalitionspartner ein Zugeständnis zu machen, der, wie Franz Meyers in seinen Memoiren schrieb, in der Regierungserklärung seine Koalitionsbedingungen zu hören wünscht.¹²⁰ Sowohl in der Regierungserklärung vom 27. Juli 1954 als auch in der vom 29. Februar 1956 wurden neun Aufgabengebiete angesprochen:¹²¹

1. Verwaltungsreform (Dok. 2, 3, 4, 14, 16, 17, 36, 47, 53, 58, 63, 64, 75, 76, 82, 89, 94, 96, 97, 98, 101, 102, 107, 110, 113, 115, 130, 141, 171, 203, 205, 215, 248, 258, 260, 274, 317), 2. Entschädigung für die Verfolgten des NS-Regimes (Dok. 71, 77, 144, 145, 155, 159, 226, 227, 231), 3. Finanzen (Dok. 12, 13, 26, 43, 44, 51, 52, 54, 56, 74, 80, 83, 87, 108, 119, 120, 124, 128, 136, 139, 147, 156, 190, 192, 207, 251, 287, 310), 4. Kulturpolitik (Dok. 10, 49, 85, 86, 91, 125, 148, 151, 177, 178, 180, 193, 234, 235, 246, 264,

¹¹⁴ Rheinische Post, 30.8.1954.

¹¹⁵ Dok. 65.

¹¹⁶ Dok. 63.

¹¹⁷ Dok. 68.

¹¹⁸ Dok. 367.

¹¹⁹ Köhler, Landesbewußtsein, in: Vierzig Jahre, S. 174.

¹²⁰ Meyers, gez. Dr. Meyers, S. 254.

¹²¹ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 7-15; 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1043-1951.

283, 285, 289, 313, 318, 327, 343, 345, 357, 359), 5. Justiz (Dok. 8, 122, 123, 142, 243, 278, 282, 352), 6. Wirtschaft und Verkehr (Dok. 23, 24, 29, 31, 35, 39, 48, 60, 62, 64, 67, 103, 105, 157, 162, 174, 182, 187, 188, 208, 218, 232, 236, 241, 247, 255, 291, 295, 305, 324, 326, 349), 7. Arbeits- und Sozialpolitik (Dok. 6, 7, 9, 19, 27, 30, 32, 33, 37, 45, 46, 59, 99, 131, 134, 137, 160, 161, 166, 167, 169, 185, 199, 200, 201, 206, 267, 273, 299, 306, 320, 322, 347), 8. Wohnungsbau (Dok. 15, 112, 117, 150, 170, 181, 184, 221, 224, 276), 9. Verhältnis Nordrhein-Westfalens zum Bund (Dok. 57, 70, 105, 198, 212, 354)

1. Verwaltungsreform

Die Aufgabengebiete 'innere Verwaltung' und 'Verwaltungsreform' standen in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Arnold vom 27. Juli 1954 an erster Stelle.¹²² Während die Gemeindeverfassungsgesetzgebung „nahezu abgeschlossen“ und die Personalgesetzgebung „weitgehend beendet“ sei, müsse das kommunale Abgabenrecht neu gestaltet werden; Das Ordnungsbehördengesetz und das allgemeine Landesverwaltungsgesetz blieben noch zu verabschieden.¹²³

Karl Arnold war der erste Ministerpräsident, der sich nachdrücklich für eine Verwaltungsreform und -vereinfachung einsetzte. Auch sein Amtsnachfolger führte diese Arbeit fort.¹²⁴

Am 1. März 1955 hatte das Kabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung verabschiedet.¹²⁵ Das Kabinett Steinhoff beschloß am 23. Juli 1957, das erste Gesetz zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung auszufertigen und zu verkünden, nachdem es der Landtag in dritter Lesung am 16. Juli 1957 verabschiedet hatte.¹²⁶ Der sozialdemokratische Ministerpräsident kündigte in seiner Regierungserklärung die organisatorische Vereinfachung im Behördenaufbau und die Rationalisierung der Arbeitsweise insbesondere der staatlichen Mittelinstanz an.¹²⁷

Die erste Maßnahme der dritten Regierung Arnold zur Verwaltungsreform war die Teilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Wiederaufbau. Dieses Ministerium war am 15. September 1953 durch Verordnung der Landesregierung gebildet worden.¹²⁸ Weyer lehnte den Namen 'Minister für Wiederaufbau' ab, weil sich schon vor der Zusammenlegung der Ministerien die Tätigkeit des damaligen Ministeriums überwiegend vom Wiederaufbau auf den Neubau verlagert habe. Statt dessen befürwortete er die Bezeichnung 'Ministerium für Bau- und Wohnungswesen'. Diesem neu gebildeten Ministerium sollten Landesbauaufgaben aus dem Finanzministerium und aus dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr übertragen werden. Das Kabinett setzte am 29. Juli 1954 einen interministeriellen Arbeitskreis ein, der diese Frage prüfen sollte.¹²⁹ Der Vertreter des Finanzministeriums kritisierte

¹²² LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 7f; vgl. Aufbau in Nordrhein-Westfalen. Aus der Arbeit der Landesregierung, hg. v. der Landespressestelle, Düsseldorf 1954, S. 52-56.

¹²³ Am 1.2.1955 beschloß das Kabinett das Gesetz über den Gewerbesteuerausgleich zwischen Betriebsgemeinden und Wohngemeinden; s. Dok. 79.

¹²⁴ Walter Först, Der Staat ist kein Kaufmann. Hinter der Fassade der Verwaltungsreform, in: Menschen, Landschaft und Geschichte. Ein rheinisch-westfälisches Lesebuch, Köln und Berlin 1965, S. 230-238, hier S. 233.

¹²⁵ Dok. 90.

¹²⁶ Dok. 312.

¹²⁷ LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1044f.

¹²⁸ Romeyk, Verwaltung, S. 53.

¹²⁹ Dok. 2, 3.

den Dualismus in der Verwaltungsführung und plädierte für eine einheitliche Bauverwaltung durch Zusammenlegung der Aufgaben als „zentrale Landesbauverwaltung“ beim Finanzminister nach dem Vorbild anderer Bundesländer. Das Kabinett wollte eine Regelung dieser Frage auf Bundesebene abwarten und verfolgte das Problem der Obersten Baubehörde vorerst nicht weiter. Der Name 'Ministerium für Wiederaufbau' blieb unverändert. Eine weitere Umorganisation fand im Arbeits- und Sozialministerium statt. Diesem Ministerium unterstand die Gesundheitsabteilung, deren Aufgaben das Kabinett am 18. Januar 1955 auf das Innenministerium übertrug.¹³⁰ Daß ein Ministerium freiwillig eine ganze, aber nicht unwichtige Abteilung abgab, bezeichnete der damalige Innenminister Meyers in seinen Memoiren als ein in der Verwaltungsgeschichte seltenes „Kuriosum“.¹³¹ Er führte das auf den nicht näher erläuterten „massiven Ärger“ zurück, den sein Kollege Johann Platte mit seiner Gesundheitsabteilung gehabt habe. Meyers rechnete es sich als Verdienst an, „Ruhe“ in diese Abteilung gebracht zu haben, die dann in der Bekämpfung der Kinderlähmung und der Pockenepidemien sowie in der Neuordnung des Heilberufswesens erfolgreich gewesen sei.¹³² Die Gesundheitsabteilung wurde 1970 wieder dem Arbeits- und Sozialministerium eingegliedert.¹³³

Die Frage der Reform der staatlichen Mittelinstanz beschäftigte das Kabinett am 8. November 1955.¹³⁴ Der Finanzminister hatte durch eine Kommission seines Hauses vom 15. Februar bis 15. Juni 1955 die Bezirksregierung in Arnshagen überprüfen lassen. Dabei hatte sich gezeigt, daß die Gliederung der Bezirksregierung in Abteilungen und Dezernate, der Einsatz der Führungskräfte und ihre Zusammenarbeit sowie das Verhältnis von Dezernenten und Sachbearbeitern „sehr unterschiedlich“ waren und eines „einheitlichen Leitungsprinzips“ ermangelten. Flecken wollte durch eine moderne Geschäftsordnung die Organisation aller Bezirksregierungen vereinheitlichen und erwog die Möglichkeit, sogenannte 'Intendanturarbeiten' wie etwa die Festsetzung und Regelung von Versorgungsbezügen in eine Landesoberbehörde zu delegieren. Bisher selbständige Landesoberbehörden und Landesbehörden der Mittelinstanz wie Landeseichdirektionen, Schulkollegien und Landeskulturämter sollten möglichst eingegliedert werden, während die „lenkende und aufsichtführende Tätigkeit“ des Regierungspräsidenten mehr als bisher ihren gebührenden Rang einnehmen werde. Das Kabinett beschloß am 15. November 1955, die staatliche Mittelinstanz bedürfe einer „baldigen Reform“, um eine „bessere innere Organisation“ und einen „höheren Leistungsstand“ der Bezirksregierungen zu gewährleisten. Auch sei es geboten, die Zahl der Regierungsbezirke auf drei zu verringern.¹³⁵ Diese unter Innenminister Meyers offiziell geplante 'Dreier-Lösung' – Köln, Essen und Hamm als Sitze von Bezirksregierungen – wurde allerdings nicht durchgeführt.¹³⁶ Das Kabinett beschloß am 24. April 1956, daß die Regierung Detmold bestehen bleiben solle, und in den folgenden Jahren tat sich wenig in der Frage der Territorialreform.¹³⁷

Nordrhein-Westfalen beschränkte freiwillig seine unmittelbare Verwaltungstätigkeit 'nach unten', indem es Behörden der Landesverwaltung kommunalisierte und dadurch die

¹³⁰ Dok. 72.

¹³¹ Meyers, gez. Dr. Meyers, S. 105f.

¹³² Ebenda, S. 106.

¹³³ Dok. 367.

¹³⁴ Dok. 173.

¹³⁵ Dok. 172.

¹³⁶ Dok. 317.

¹³⁷ Romeyk, Verwaltung, S. 60f.

Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände förderte.¹³⁸ Am 25. Januar 1955 mußte das Kabinett über die „Grundsatzfrage“ der Verlagerung von Zuständigkeiten von staatlichen Instanzen auf kommunale Stellen entscheiden.¹³⁹ Es ging dabei um Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung, dem zufolge das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch gesetzliche Vorschriften zur Übernahme bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten konnte, wenn gleichzeitig Bestimmungen über die Kostendeckung getroffen wurden. Die Staatskanzlei war der Auffassung, dieser „verhängnisvolle“ Artikel mache es unmöglich, anders als durch Bundesrecht neue Auftragsangelegenheiten bei den Gemeinden zu begründen, weil jede neue Aufgabe, die aus der staatlichen Zuständigkeit etwa des Regierungspräsidenten in die Zuständigkeit der Gemeinden überführt werde, sich in eine Selbstverwaltungsangelegenheit verwandele.¹⁴⁰ Diese „Schwächung der Staatsgewalt“ wollte die Staatskanzlei dadurch vermeiden, daß sich der Staat ein „unbeschränktes Weisungsrecht“ sicherte. Sie versuchte also -letztlich erfolglos-, mit Hilfe der Verwaltungsreform den kommunalen Entscheidungsspielraum einzuengen.¹⁴¹

Eine verbesserte Verwaltung in den kleinen Gemeinden versprach sich das Kabinett auch im Gebiet des früheren Landes Lippe. Da dort keine Ämter nach der Amtsordnung für Nordrhein-Westfalen existierten, wollte der Oberkreisdirektor des Landkreises Detmold Verwaltungsgemeinschaften zwischen Gemeinden bilden, in denen bestimmte Verwaltungsaufgaben jeweils einer Gemeinde übertragen werden sollten. So war aus 14 Gemeinden eine Verwaltungsgemeinschaft Detmold-Land gebildet worden, deren Geschäfte die Stadt Detmold wahrnahm.¹⁴² Diese Änderung des Amtsbezirks Detmold zur Bildung der Verwaltungsgemeinschaft Detmold-Land bestätigte das Kabinett am 22. März 1955.¹⁴³ Zum Verwaltungsumbau gehörte auch die Neuordnung des Polizeiwesens. In seiner Regierungserklärung kündigte Arnold an, er wolle eine moderne Regelung der Ordnungsverwaltung erreichen, die Exekutivpolizei zu einer „echten Einheit“ zusammenschmelzen sowie den Kampf gegen Verkehrstod und Verkehrschaos aufnehmen.¹⁴⁴ Das Kabinett erklärte sich am 15. Februar 1955 damit einverstanden, daß das Polizeiinstitut für Technik und Verkehr für das gesamte Bundesgebiet in Essen errichtet wurde.¹⁴⁵ Seit Kriegsende bestand in Hilstrup, Kreis Münster, ein sogenanntes 'Polizei-Institut'. Diese Schulungsstätte diene vorwiegend der Ausbildung der Polizeioberbeamten.¹⁴⁶ Im Laufe der Zeit hatte sich die Übung herausgebildet, dort auch gemeinsame Lehrgänge für Beamte des Landes Nordrhein-Westfalen und anderer Bundesländer durchzuführen, gemäß dem Prinzip des „kooperativen Föderalismus“. ¹⁴⁷ Ende 1955 wurden die Polizeioberbeamtenbewerber aller Bundesländer beim Polizei-Institut ausgebildet. Rechtsverbindliche Abmachungen darüber existierten nicht, jedoch trugen die Länder zu den Kosten bei, die Nordrhein-Westfalen aus

¹³⁸ Hans Boldt/Torsten Mick, Schrumpfende Handlungsspielräume: Zur Staatsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Vierzig Jahre, S. 89-107, hier S. 92f.

¹³⁹ Dok. 73.

¹⁴⁰ Dok. 75.

¹⁴¹ Hans-Joachim Behr, Kommunen und Staat, in: Vierzig Jahre, S. 71-88, hier S. 72f; vgl. Jochen Becker, Geschichte der Gemeindegrenzen in Nordrhein-Westfalen, in: Geschichte im Westen 9 (1994), S. 62-74, hier S. 68f.

¹⁴² Dok. 102.

¹⁴³ Dok. 100.

¹⁴⁴ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 9.

¹⁴⁵ Dok. 84.

¹⁴⁶ Robert Harnischmacher/Arved Semerak, Deutsche Polizeigeschichte. Eine allgemeine Einführung in die Grundlagen, Stuttgart 1986, S. 177f.

¹⁴⁷ Fritz-Achim Baumann, Polizeipolitik, in: NRW und der Bund, S. 235-243, hier S. 236.

der Unterhaltung der Schule und der Besoldung ihrer Lehr- und Verwaltungskräfte entstanden.¹⁴⁸ Mit der weitgehenden Zentralisierung der Länderpolizeien war Mitte der fünfziger Jahre die Rekonstruktion eines an staatlichen Gewaltmitteln starken Staates abgeschlossen.¹⁴⁹

Viele Polizeibeamte des Landes wanderten nach der Errichtung der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes zum Bund ab, ohne daß in Nordrhein-Westfalen eine ausreichende Zahl junger Anwärter angeworben werden konnte. Um durch entsprechende Bewertung des Dienstes einen Anreiz für den Eintritt und das Verbleiben in der Polizei zu schaffen, wurden die Polizeibeamten des mittleren Dienstes zum 1. Oktober 1956 um eine Besoldungsgruppe höher eingestuft.¹⁵⁰

Bemühungen um eine Vereinfachung der Verwaltung gab es in den verschiedensten Bereichen. Weil im Vergleich zur Vorkriegszeit die Zahl der Unfälle im Steinkohlebergbau sich nahezu verdoppelt hatte, wollte der Minister für Wirtschaft und Verkehr bei seinem Ministerium als beratendes Organ eine Grubensicherheitskommission bilden.¹⁵¹ Der Landtag hatte 1948 beschlossen, unter der Bezeichnung 'Grubensicherheitskommission' einen besonderen parlamentarischen Ausschuß einzusetzen, dem nur Abgeordnete angehörten. Dieser ständige Ausschuß mit eigener Geschäftsordnung räumte den Mitgliedern Befugnisse ein, die über die Landtagsgeschäftsordnung hinausgingen. Aus diesem Grund plädierte der Minister für Wirtschaft und Verkehr dafür, nach preußischem Vorbild eine Grubensicherheitskommission als „beratendes und unterstützendes Organ der Exekutive“ zu schaffen, dessen Vorsitz er innehaben und das sich aus Vertretern der Bergämter, der Bergwerksbesitzer, der Arbeitnehmer des Ruhrkohlenbergbaus sowie Landtags-Abgeordneten zusammensetzen sollte. Damit wäre die parlamentarische Grubensicherheitskommission überflüssig geworden. Auf Vorschlag des Ministers wurde der parlamentarische Einfluß verstärkt: In der Grubensicherheitskommission saßen fünf Bergbaubeamte, je fünf Mitglieder der Bergunternehmer und Arbeitnehmerverbände sowie sieben vom Landtag zu benennende Mitglieder.¹⁵² Das Kabinett akzeptierte am 7. Dezember 1954 diesen Vorschlag unter der Voraussetzung, daß die Grubensicherheitskommission nicht als beratendes Organ, sondern als beratender Ausschuß gebildet werde.

Der Verwaltungsvereinfachung diente auch das Sportwettengesetz, mit dem zugleich die Rechtslage auf dem Gebiet des Sportwett- und Lotteriewesens vereinfacht werden sollte. Den Vorschlag des Finanzministers, in Nordrhein-Westfalen ein Zahlenlotto einzuführen, lehnte das Kabinett am 30. März 1954 ab.¹⁵³ Die Staatskanzlei zählte es zu den politischen Grundsätzen Nordrhein-Westfalens, Glücksspiele nur im Falle eines „unabweisbaren allgemeinen Bedürfnisses“ zuzulassen, das „wohl nur“ für Fußballwetten bestehe. Im Interesse der Verwaltungsvereinfachung beschloß das Kabinett am 21. Dezember 1954, einen Teil der Zuständigkeiten, die bisher dem Innenminister bei der Genehmigung von Lotterien vorbehalten waren, auf die Regierungspräsidenten zu übertragen.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Dok. 179, 262. Das Polizeieinstitut Hilstrup trägt heute den Namen 'Polizeiführungsakademie Münster-Hilstrup'.

¹⁴⁹ Falco Werkentin, Der Wiederaufbau der Polizei in NRW, in: Schwegmann, Wiederherstellung, S. 139-162, hier S. 159.

¹⁵⁰ Dok. 260.

¹⁵¹ Dok. 21.

¹⁵² Dok. 62.

¹⁵³ Dok. 43.

¹⁵⁴ Dok. 66, 79.

Ebenfalls aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis sprach sich der Innenminister für eine Beschränkung der Statistiken aus, deren Zahl einen „kaum noch zu vertretenden Umfang“ angenommen habe und deren Erkenntnisse für die Praxis „vielfach ohne Bedeutung“ seien.¹⁵⁵ Zur Koordinierung und Rationalisierung der Statistik war am 18. Dezember 1952 ein 'Interministerieller Landesausschuß für Statistik' gebildet worden, der das laufende statistische Programm Nordrhein-Westfalens sowie neu einzuführende Statistiken auf ihre unabweisbare Notwendigkeit hin prüfte. Das Kabinett stimmte am 29. bzw. 30. März 1955 dem Vorschlag des Innenministers zu, Statistiken nur noch im öffentlichen Interesse durchzuführen, Repräsentativerhebungen gegenüber Totalerhebungen zu bevorzugen, die Fragen auf das „Allernotwendigste und das praktisch Verwertbare“ zu beschränken, den Übergang von der monatlichen zur Vierteljahres- oder Jahresstatistik anzustreben sowie mit der Koordinierung der Statistik innerhalb des Landes so früh wie möglich zu beginnen.¹⁵⁶

Neu geordnet wurde auch die Schulaufsicht in der Mittelinstanz. Die Schulaufsicht war bis zum Jahre 1957 zweigeteilt: für die Höheren Schulen waren die Schulkollegien zuständig, für die Volks- und Mittelschulen sowie für alle Arten von berufsbildenden Schulen der Regierungspräsident. Diese Zweiteilung hielt der Kulturausschuß des Landtags für unbefriedigend, und auch die Landesregierung war der Ansicht, die nach dem Wegfall des früheren preußischen Oberpräsidenten isolierte Stellung der Schulkollegien sei nicht mehr zu rechtfertigen. Sie billigte den Vorschlag des Landesrechnungshofs, die Schulkollegien in Düsseldorf und Münster den Schulabteilungen der jeweiligen Regierungspräsidenten anzubzw. einzugliedern und dadurch die gemeinsame Arbeit aller Schulverwaltungen zu gewährleisten und zu verstärken.¹⁵⁷ Dazu kam es allerdings nicht.

Eine wichtige Maßnahme im Zuge der Verwaltungsreform war die am 14. Januar 1958 beschlossene Einrichtung eines behördlichen Vorschlagwesens in der Landesverwaltung. Die Landesregierung rief alle Dienstkräfte auf, Vorschläge zur Vereinfachung, Verbesserung und Verbilligung zu machen. Geldprämien bis zu 1.000 DM sowie Sonderurlaub bis zu drei Wochen sollten den Reformeifer verstärken.¹⁵⁸

Alles in allem beschränkte sich die Neuordnung und Vereinfachung der Landesverwaltung auf viele einzelne, nicht zusammenhängende Bereiche. Erst ab 1965 wurden zwei Probleme systematisch in Angriff genommen: die Herstellung der Rechtsklarheit und der Abbau überflüssiger Vorschriften sowie die kommunale Neugliederung und Reorganisation der staatlichen Verwaltungsorganisation.¹⁵⁹

2. Entschädigung für die Verfolgten des NS-Regimes

In seiner Regierungserklärung hatte Arnold der Hoffnung Ausdruck gegeben, der Bund werde in der Frage der Entschädigung für die Verfolgten des NS-Regimes Durchführungsbestimmungen erlassen.¹⁶⁰ Zu diesem Zeitpunkt plante der Bundesrat, das Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung vom 18. September 1953 so zu novellieren, daß sich der Gesamtaufwand für die Wiedergutmachung

¹⁵⁵ Dok. 106.

¹⁵⁶ Dok. 107.

¹⁵⁷ Dok. 327.

¹⁵⁸ Dok. 337.

¹⁵⁹ Gerhard W. Wittkämper, Die Landesverwaltung, in: NRW. Eine politische Landeskunde, S. 139-158, hier S. 150.

¹⁶⁰ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 9.

chung von rund 4 Mrd. auf 6,8 Mrd. DM erhöhte. Finanzminister Flecken dagegen wollte den Mehraufwand um etwa die Hälfte kürzen.¹⁶¹ Das Kabinett stimmte am 6. September 1955 seinem Vorschlag zu, die Lasten nicht je zur Hälfte auf Bund und Länder zu verteilen; da die Wiedergutmachung Bundesangelegenheit sei, erscheine eine höhere „Interessenquote“ der Länder als 25 % unangemessen.¹⁶² Auch das Kabinett Steinhoff befaßte sich mit dieser Frage. Es ging u.a. darum, den Kreis der Anspruchsberechtigten dadurch zu erweitern, daß der Unterschied zwischen politisch, rassisch oder religiös Verfolgten aufgehoben und auch diejenigen Personen entschädigt werden sollten, die einem politisch Verfolgten nahegestanden hatten. Außerdem sollten künftig alle deutschen oder ehemals deutschen Staatsangehörigen Entschädigung erhalten, die im Reichsgebiet vom Jahre 1937 verfolgt worden waren, ausgenommen die derzeit in der DDR lebenden Verfolgten. Den durch diese Novelle für Nordrhein-Westfalen entstandenen Mehraufwand von 1,1 Mrd. DM hielt Innenminister Biernat „aus allgemeinen politischen Gründen“ für notwendig. Die Verbesserungen stellten einen Kompromiß zwischen den berechtigten Forderungen der Geschädigten und den finanziellen Möglichkeiten der Bundesrepublik dar.¹⁶³ Finanzminister Weyer dagegen errechnete einen Kostenanteil des Landes von 1,75 Mrd. DM und bat daher die Landesregierung, zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten und der Kabinettsvorlage des Innenministers nicht zuzustimmen.¹⁶⁴ Tatsächlich stellte das Kabinett am 29. Mai 1956 die Entscheidung über diese Frage zurück.

Nach Abschluß der Entnazifizierung in Nordrhein-Westfalen fanden viele Mitglieder der Entnazifizierungsausschüsse nicht mehr den Weg ins Erwerbsleben zurück.¹⁶⁵ Ihnen hatte der nordrhein-westfälische Innenminister im Jahre 1951 die Gewährung von Darlehen zur Existenzgründung in Aussicht gestellt. Wer noch nicht im Arbeitsprozeß untergebracht war oder kein Darlehen erhalten hatte, bekam ein sogenanntes Übergangsgeld von monatlich 200 DM für längstens zwei Jahre. Dieses Übergangsgeld, so hatte das Kabinett am 15. Dezember 1952 beschlossen, sollte bei Bedürftigkeit auch über den festgesetzten Termin auf unbestimmte Zeit hinaus gezahlt werden. Um die Jahreswende 1954/55 bezogen fünf von acht Ausschußmitgliedern das Übergangsgeld bereits für mehr als den dreifachen Zeitraum ihrer Tätigkeit im Entnazifizierungsausschuß. Es handelte sich um meist ältere Personen, die schwerer zu vermitteln waren als angenommen. Sie sollten meist als Angestellte im öffentlichen Dienst arbeiten, zeigten aber, wie der Innenminister in seiner Kabinettsvorlage vom 13. Januar 1955 schrieb, „nur geringe Neigung“, sich intensiv um eine Beschäftigung zu kümmern, weil sie das Übergangsgeld auf unbestimmte Zeit erhielten.¹⁶⁶ Das Kabinett stimmte am 25. Januar 1955 seinem Vorschlag zu, das Übergangsgeld am 1. Juli 1954 um monatlich 50 DM, ab dem 1. Oktober 1954 um monatlich 100 DM zu kürzen und ab dem 31. März 1955 alle Zahlungen einzustellen. Diese Maßnahme betraf acht ehemalige Ausschußmitglieder, die bis zum März 1955 noch nicht wieder in den Arbeitsprozeß eingegliedert werden konnten, und von denen einige auf Arbeitslosenunterstützung bzw. Arbeitslosenfürsorgeunterstützung angewiesen waren. Sie seien unverschuldet in eine wirtschaftliche Notlage geraten, aus der sie sich nicht mit eigener Kraft befreien könnten, schrieb der Innenminister in seiner Kabinettsvorlage vom 17. Mai 1956; ihnen könnten

¹⁶¹ Dok. 145.

¹⁶² Dok. 143.

¹⁶³ Dok. 226.

¹⁶⁴ Dok. 227.

¹⁶⁵ Wolfgang Krüger, Entnazifiziert! Zur Praxis der politischen Säuberung in Nordrhein-Westfalen, Wuppertal 1982, S. 159; vgl. NRW-Lexikon, Art. 'Entnazifizierung', S. 107f.

¹⁶⁶ Dok. 77.

von Fall zu Fall einmalige Unterstützungen in Höhe von insgesamt 10.000 DM gewährt werden.¹⁶⁷

Das Gesetz zum Abschluß der Entnazifizierung im Lande Nordrhein-Westfalen vom 5. Februar 1952 sah die automatische Aufhebung aller bestehenden Vermögenssperren einschließlich der in Kategorie I ('Verbrecher') und II ('Übeltäter') eingestuften Personen vor. Das Kabinett hatte am 29. April 1952 alle Vermögenssperren aufgehoben, mit Ausnahme des Vermögens bzw. des Nachlasses von acht führenden Nationalsozialisten: die Nachlässe von Adolf Hitler, Hermann Göring, Robert Ley (Leiter der Deutschen Arbeitsfront) und Viktor Lutze (SA-Stabschef) sowie das Vermögen von Artur Axmann (1940-1945 Reichsjugendführer), Paul Giesler (1941-1943 Gauleiter von Westfalen-Süd), Josef Grohé (Gauleiter von Köln-Aachen) und Erich Koch (Gauleiter von Ostpreußen, 1941-1944 Reichskommissar der Ukraine). Am 23. November 1952 hatte die Britische Hohe Kommission die Entscheidung über die Vermögenssperre den zuständigen deutschen Behörden überlassen. Der Finanzminister wollte per Kabinettsbeschluß das Landesamt für gesperrte Vermögen ermächtigen, die noch bestehenden Sperrmaßnahmen aufzuheben.¹⁶⁸ Dabei tauchte die Frage auf, ob das Restvermögen von Hitler, Göring und Giesler an Bayern übergeben werden sollte, was zu berechtigten Regreßansprüchen betroffener Erben gegen Nordrhein-Westfalen hätte führen können. Der Justizminister wollte den „Zugriff durch Bayern“ nur dann zulassen, wenn dieses Land etwaige Schadensersatzverpflichtungen Nordrhein-Westfalen übernahm.¹⁶⁹ Am 25. Oktober 1955 beschloß das Kabinett, den Nachlaß von Hitler, Göring, Ley und Lutze einzuziehen sowie die Vermögen von Axmann, Grohé, Koch und Giesler „wegen Geringfügigkeit“ freizumachen.¹⁷⁰

Die Frage der Entnazifizierung stellte sich dem Kabinett nicht nur im Hinblick auf Personen, sondern auch im Hinblick auf Gesetzestexte. Im Amtsblatt des Kultusministers wurde am 1. Oktober 1954 in ungekürzter Form ein Runderlaß des ehemaligen Reichsministers des Innern vom 12. März 1937 über die Schulzahnpflege mit allen NS-ideologischen Vorschriften veröffentlicht. Daraufhin beantragte die Fraktion der SPD, alle Erlasse aus der Zeit von 1933 bis 1945 in dem jeweils zuständigen Landesressort prüfen zu lassen.¹⁷¹ Am 21. Dezember 1954 kam es darüber zu einer Debatte im Landtag, bei der Einigkeit darüber herrschte, daß alles NS-Gedankengut beseitigt werden und alle zeitbedingten nationalsozialistischen Formulierungen und Gedanken gestrichen werden müßten.¹⁷² Der Innenminister sollte Richtlinien für die praktische Durchführung dieser Aufgabe aufstellen und die Ergebnisse der Überprüfung in einheitlicher Form vorlegen.

Zur Wiedergutmachung zählte auch die Berücksichtigung von Beförderungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst nach dem 8. Mai 1945. Nur die vor diesem Datum liegenden Beförderungsmöglichkeiten zählten bei der Ermittlung der von einem Geschädigten während seiner Dienstlaufbahn voraussichtlich erreichten Rechtsstellung. Das Kabinett Steinhoff schloß sich am 5. Juni 1956 der Auffassung des Innenministers an, künftig auch die Beförderungsmöglichkeiten zwischen dem 8. Mai 1945 und dem 1. April 1951 (Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts)

¹⁶⁷ Dok. 233, 250.

¹⁶⁸ Dok. 144.

¹⁶⁹ Dok. 155.

¹⁷⁰ Dok. 164.

¹⁷¹ Dok. 71.

¹⁷² LT NRW, 3. Wahlperiode, 6. Sitzung am 21.12.1954, S. 139-142.

zu berücksichtigen, sofern sie einem Geschädigten beim Verbleiben im Dienst voraussichtlich eröffnet worden wären.¹⁷³

In der Frage der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts gab es unterschiedliche Meinungen über die Auslegung des § 141 Bundesentschädigungsgesetz. Dabei ging es um Verfolgte deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit, die in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 ausgewandert, deportiert oder ausgewiesen worden waren und ihren letzten Wohnsitz oder andauernden Aufenthalt in Gebieten gehabt hatten, die am 31. Dezember 1937 zum Deutschen Reich gehört hatten. Diese Personen besaßen Anspruch auf eine Soforthilfe in Höhe von 6.000 DM, wenn sie nach dem 8. Mai 1945 im Geltungsbereich dieses Gesetzes ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt genommen hatten oder nahmen. In diesem Zusammenhang war die Auslegung des Begriffs 'deportieren' umstritten. Die Entschädigungsbehörden der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz definierten den Begriff als zwangsweise Verbringung in ein Gebiet, das außerhalb des unmittelbaren Machtbereichs der nationalsozialistischen deutschen Reichsregierung lag. Die Entschädigungsbehörden aller anderen Länder sowie der für die Wiedergutmachung federführende Ausschuß des Bundestages verstanden dagegen unter 'Deportation' den Zwangstransport eines Verfolgten in Gebiete, die völkerrechtlich nicht zum deutschen Staatsgebiet gehörten, insbesondere also in das sogenannte Protektorat Böhmen und Mähren, in den Reichsgau Wartheland und in das sog. Generalgouvernement. Auch die Landesregierung bevorzugte diese 'Auslandstheorie' gegenüber der engen Auslegung und folgte damit dem vom Bundesgerichtshof und vom Bundesgesetzgeber in der amtlichen Begründung zur Regierungsvorlage aufgestellten Grundsatz, das Unrecht solle so bald und so weit wie irgendetmöglich wieder gutgemacht werden.¹⁷⁴

3. Finanzen

Im Bereich des Finanzwesens dominierte bis zur Finanzreform vom 12. Mai 1969 der Bund. Er regelte sogar die Steuern, die Ländern und Gemeinden zufließen, so daß den Ländern kaum Spielraum für eine eigene Einnahmepolitik blieb.¹⁷⁵ Finanzminister Flecken kritisierte am 18. Januar 1955 im Landtag die „Ballung der finanziellen Macht beim Bund und die Schwächung der Länder“ und plädierte dafür, den Bundesanteil an der Haupteinkommenquelle des Landes, Einkommens- und Körperschaftssteuer „auf das sachlich gebotene Maß“ zu beschränken.¹⁷⁶ In seiner Regierungserklärung sprach Arnold von einer Bundesfinanzreform, die das Steueraufkommen der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern anpassen solle.¹⁷⁷ Zu diesem Zeitpunkt war Nordrhein-Westfalen das finanzstärkste Bundesland und leistete über lange Jahre mehr als die Hälfte des gesamten Betrages im Länderfinanzausgleich.¹⁷⁸

Die Landesregierung versuchte, ihren Spielraum für eine eigene Einnahmepolitik zu erweitern. Sie beschäftigte sich mehrfach mit der Frage, wie zusätzliche Steuerquellen zu erschließen seien und opferte dabei moralische Bedenken einer finanzpolitisch begründeten Staats-

¹⁷³ Dok. 231.

¹⁷⁴ Dok. 282.

¹⁷⁵ Werner Reh, Rahmenbedingungen nordrhein-westfälischer Politik I: Die Bundesländer im föderativen System der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft, in: Boldt (Hg.), Nordrhein-Westfalen und der Bund, S. 60-77, hier S. 65.

¹⁷⁶ LT NRW, 3. Wahlperiode, 7. Sitzung am 18.1.1955, S. 163f.

¹⁷⁷ Ebenda, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 10.

¹⁷⁸ S. NRW-Lexikon, Art. 'Finanzwirtschaft', S. 121-123.

räson. Am 19. November 1954 schlugen der Arbeits- und Sozialminister und der Minister für Wiederaufbau im Zusammenhang mit einem Sportwettengesetz vor, den nach Abzug der Kosten verbleibenden Betrag ausschließlich für sportliche und kulturelle Zwecke sowie für die Jugendhilfe zu verwenden, Kinderspielplätze und Sportplätze anzulegen, die als „wesentliche Elemente des Städtebaus“ die „Gefährdung“ von Leben und Gesundheit der Großstadtkinder wirksam verhinderten.¹⁷⁹ Allerdings wollte die Landesregierung grundsätzlich nur eine beschränkte Zahl von Wettunternehmen und innerhalb jeder Sportart nur ein Wettunternehmen zulassen.¹⁸⁰ In Nordrhein-Westfalen wurden mit Genehmigung der Behörden vier größere, regelmäßig wiederkehrende Ausspielungen veranstaltet: die Nordwestdeutsche Klassenlotterie, der Fußballtoto, der Pferdetoto sowie – ohne behördliche Genehmigung – die Deutsche Zahlenlotterie Berlin, die ihren Geschäftsbetrieb auch auf Nordrhein-Westfalen ausgedehnt hatte. Die Nordwestdeutsche Klassenlotterie war eine staatliche Einrichtung, deren Gewinne von 1.061.706 DM im Jahre 1951 auf 892.463 DM 1953 zurückgegangen waren. Auch beim Fußballtoto waren die Gewinne zurückgegangen, während sie beim Pferdetoto von 71.651 DM 1952 auf 413.016 DM 1954 gestiegen waren. Der Finanzminister plädierte am 24. Januar 1955 für die Einführung einer Zahlenlotterie im Zusammenhang mit der Nordwestdeutschen Klassenlotterie.¹⁸¹ Er wollte die grundsätzlichen Bedenken der Landesregierung gegen Glücksspiele zerstreuen und behauptete, mit den Lotterien sei kein „wirtschaftlicher und sittlicher Schaden“ und keine „Gefährdung der Öffentlichkeit“ verbunden. Der Staat, der ursprünglich ein Monopol für das Lotteriewesen gehabt habe, dürfe durchaus als Unternehmer auftreten; mit dem Begriff der Lotterie habe sich seit jeher die Vorstellung einer „gewissen staatlichen Observanz“ verbunden, weil die Gewinne dem öffentlichen Wohl zugute gekommen seien. Von der Einführung einer Zahlenlotterie bei der Nordwestdeutschen Klassenlotterie versprach sich der Finanzminister „nachhaltig größere Beiträge“, die über den Haushaltsplan für soziale, karitative und kulturelle Zwecke verwendet werden könnten. Am 1. Februar 1955 hob das Kabinett den Kabinettsbeschluß vom 30. März 1954 auf und gestattete das Zahlenlotto in Nordrhein-Westfalen nach der Lotterieverordnung. Am 3. Mai 1955 beschloß es das Gesetz über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen sowie das Sportwettengesetz; außerdem erklärte es sich damit einverstanden, mit Berlin über ein gemeinsames Zahlenlotto Verhandlungen aufzunehmen.¹⁸²

Mit der Einführung der Zahlenlotterie im Herbst 1955 ging allerdings der Umsatz des Toto stark zurück. Finanzminister Weyer schätzte ihn für das Geschäftsjahr 1956/57 auf 80 Mio. DM, während er beim Lotto mit rund 270 Mio. DM rechnete. Dem Land flossen aus dem Toto rund 25 Mio. DM und aus dem Lotto rund 100 Mio. DM zu. Am 9. Juli 1957 beschloß das Kabinett eine Reihe von Maßnahmen, die sowohl seinem finanziellen Interesse als auch der wirtschaftlichen Situation der Leiter der Totoannahmestellen Rechnung trugen, bei denen es sich meist um Schwerekriegsbeschädigte, Kriegshinterbliebene und Sozialrentner handelte. Nordrhein-Westfalen schied aus dem Nordwestlotto aus und übertrug die Durchführung des Lottos den beiden Landesbanken, die eine Lottodirektion errichteten. Außerdem wurde ein gemeinsames Netz von 2.500 bis 3.000 Annahmestellen für Toto und Lotto geschaffen.¹⁸³

¹⁷⁹ Dok. 51, 52.

¹⁸⁰ Dok. 56.

¹⁸¹ Dok. 80.

¹⁸² Dok. 114.

¹⁸³ Dok. 310.

Auf eine andere Form von Glücksspielen bezog sich eine weitere finanzpolitisch begründete Maßnahme der Landesregierung. Seit dem Jahre 1950 fanden zwischen den Ländern mit Spielbanken einerseits und dem Bund und den Ländern ohne Spielbanken andererseits fortlaufend Erörterungen über die steuerliche Behandlung der Spielbankunternehmer statt. In Nordrhein-Westfalen wohnten Steuerpflichtige, die an Spielbanken in anderen Ländern wie etwa in Rheinland-Pfalz (Spielbank Bad Neuenahr) oder in Schleswig-Holstein (Spielbank Travemünde) beteiligt waren. Das Land hatte von diesen Steuerpflichtigen auf die teilweise sehr hohen Gewinne aus den Spielbankunternehmen bisher keine Einkommensteuern erhalten, weil nach den Bestimmungen der Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27. Juli 1938 der Unternehmer der Spielbank eine Spielbankabgabe an das Reich zu entrichten hatte. Dafür wurde er von den laufenden Steuern des Reichs befreit, die vom Einkommen, vom Vermögen und vom Umsatz erhoben wurden, sowie von der Lotteriesteuer und von der Gesellschaftsteuer. Nach 1949 floß die Spielbankabgabe ausschließlich denjenigen Ländern zu, in denen Spielbankunternehmen betrieben wurden. Nordrhein-Westfalen bemühte sich erfolgreich darum, die einer gleichmäßigen Behandlung aller Steuerpflichtigen widersprechende Befreiungswirkung der Spielbankenverordnung zu beseitigen. Am 30. November 1954 wurde in Baden-Baden ein Abkommen unterzeichnet, demzufolge das Land, in dem eine Spielbank betrieben wurde, als Ausgleichsbetrag für die entgehenden Steuern an den Bund 6,5 % der Bruttospielerträge zahlte. Die Länder, in denen Mitunternehmer einer Spielbank Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer zahlen mußten, erhielten als Ausgleich insgesamt 6 % der Bruttospielerträge. Fortan wurde die Spielbankabgabe annähernd nach den gleichen Maßstäben verteilt, wie sie auch sonst für die Aufteilung der Steuerzuflüsse zwischen Bund und Ländern galten.¹⁸⁴

Dreimal in der dritten Wahlperiode stimmte das Kabinett der Erhöhung der Notenumlaufgrenze zu: am 12. Juli 1955 wurde die Notenumlaufgrenze von 13 auf 14 Mrd. DM erhöht, am 30. Dezember 1955 auf 15 Mrd. DM und am 3. Oktober 1956 auf 16 Mrd. DM.¹⁸⁵ Der Zentralbankrat der Bank deutscher Länder – die spätere Bundesbank – benötigte für die Erhöhung der Notenumlaufgrenze die Zustimmung von mindestens sechs Ländern. Nordrhein-Westfalens Minister für Wirtschaft und Verkehr Middelhaufe begründete seine Zustimmung mit der Steigerung des Sozialprodukts, mit der starken konjunkturbedingten Erhöhung der Einkommen und Umsätze sowie mit der damit verbundenen „natürlichen Begleiterscheinung“ des wachsenden Zahlungsmittelbedarfs.¹⁸⁶

Die sozialliberale Koalition unternahm nur geringe finanzpolitische Aktivitäten. Ministerpräsident Steinhoff kündigte in seiner Regierungserklärung an, er wolle durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer die kommunale Selbstverwaltung stärken.¹⁸⁷ Zunächst jedoch wurde die Gemeindeautonomie durch eine andere Maßnahme gestärkt. Am 7. Januar 1958 stimmte das Kabinett dem zum Gesetz über die Sparkassen sowie über die Girozentralen und Sparkassen- und Giroverbände zu.¹⁸⁸ Im Rahmen der Neuordnung des Sparkassenrechts sollte die Verfassung und Verwaltung der Sparkassen „beweglich“ gestaltet, zugleich aber die enge traditionelle Bindung zwischen den Gemeinden und ihren Sparkassen soweit wie möglich aufrecht erhalten werden. Daher sprachen sich der Innenminister und der Minister für Wirtschaft und Verkehr dafür aus, die Per-

¹⁸⁴ Dok. 139.

¹⁸⁵ Dok. 135, 189, 256.

¹⁸⁶ Dok. 136, 190.

¹⁸⁷ LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1046.

¹⁸⁸ Dok. 336.

sonalhoheit über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Sparkassen nicht auf diese selbst zu übertragen, sondern grundsätzlich bei den Gemeinden bzw. Gewährträgern zu belassen.¹⁸⁹

4. Kulturpolitik

Kulturpolitischen Aufgaben räumten beide Ministerpräsidenten einen wichtigen Platz ein. Arnold versprach in seiner Regierungserklärung, der Begabtenförderung zu helfen, Universitäten und Hochschulen auszubauen, und die 'Arbeitsgemeinschaft für Forschung' ebenso wie die Kunst zu fördern; schließlich kündigte er an, das Gesetz über den WDR solle wirksam werden, wenn die Bundesrepublik ihre Souveränität erlangt habe.¹⁹⁰ Steinhoff maß der Kulturpolitik gerade in der sozialliberalen Koalition eine besondere Bedeutung zu. In seiner Regierungserklärung spielte er überdeutlich auf Adenauers Mitverantwortung für den Sturz Arnolds mit einem Satz an, den der spätere Ministerpräsident Heinz Kühn als „Kernsatz“ bezeichnete.¹⁹¹ Seine Regierung werde allen „Machtansprüchen“ entgegenzutreten, die eine „Beeinträchtigung des freien Volkswillens“ darstellten und die das deutsche Volk in eine „gefährliche Gleichförmigkeit“ des politischen Denkens zwingen wollten.¹⁹² Das wirksamste Abwehrmittel sah Steinhoff in der Gewährung von Toleranz und Loyalität den politischen, gesellschaftlichen, religiösen und weltanschaulichen Kräften in Nordrhein-Westfalen gegenüber. Ihm ging es besonders um die Qualifikation der Volksschul-, Realschul- und Gewerbelehrer: die Dauer des Volksschullehrerstudiums sollte auf sechs Semester erhöht, die landwirtschaftlichen Berufsschulen sollten gefördert und die Gewerbelehrerausbildung in die Obhut von Hochschulen gegeben werden, wie es z.T. schon in der Weimarer Republik üblich gewesen war. Weibliche Jugendliche sollten die gleichen Bildungsmöglichkeiten erhalten wie ihre männlichen Altersgenossen.¹⁹³ Die Schulpolitik der fünfziger Jahre war durch wichtige Kodifikationen gekennzeichnet. 1956 wurden die Regierungsvorlagen für ein Schulverwaltungs- und Schulfinanzgesetz eingebracht, die am 30. April 1958 nahezu einstimmig vom Landtag verabschiedet wurden.¹⁹⁴ Am 11. Oktober 1955 faßte das Kabinett den Grundsatzbeschluß, daß Lehrer Landesbeamte werden sollten.¹⁹⁵ Umstritten war innerhalb der Regierung die Frage der Schulgeldfreiheit. Der Finanzminister sprach sich gegen ihre Einführung zu einem frühen Zeitpunkt aus und begründete seine Ablehnung u.a. damit, daß sich bei der Einführung der Schulgeldfreiheit die Schülerzahl an den weiterführenden Schulen erhöhen werde. Dieser Zustrom könne nur durch eine „Verschärfung der Aufnahmeprüfungen und des Ausleseverfahrens“ vermieden werden.¹⁹⁶ Der Justizminister dagegen machte auf Art. 9 Abs. 2 Landesverfassung aufmerksam, der dem Gesetzgeber einen bindenden Auftrag zur Einführung der Schulgeldfreiheit gab, ohne allerdings eine „Ultimativfrist“ zu setzen. Außer in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz sei die Schulgeldfreiheit bereits in allen deutschen

¹⁸⁹ Dok. 251; vgl. NRW-Lexikon, Art. 'Sparkassen', S. 377-379.

¹⁹⁰ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 10f; vgl. Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 36-45.

¹⁹¹ Kühn, Aufbau, S. 159.

¹⁹² LT NRW, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1043.

¹⁹³ Ebenda, S. 1047.

¹⁹⁴ Hans Georg Kirchhoff, Schulpolitik, in: Vierzig Jahre, S. 134f; vgl. Dok. 179, 234, 235.

¹⁹⁵ Dok. 161.

¹⁹⁶ Dok. 177.

Ländern verwirklicht.¹⁹⁷ Am 30. Dezember 1955 verabschiedete das Kabinett den Entwurf des Gesetzes über Schulgeldfreiheit: vom Schuljahr 1960 an sollte an allen öffentlichen Schulen kein Schulgeld mehr erhoben werden.¹⁹⁸ Damit war die erste Phase der Bildungsgesetzgebung abgeschlossen.¹⁹⁹

Gegen den Widerstand von Industrie, Handel und Handwerk versuchte Kultusminister Schütz, in den Volksschulen ein neuntes Schuljahr einzuführen.²⁰⁰ Er verwies auf die mangelnde Allgemeinbildung der Jugendlichen ebenso wie auf die „mangelnde Berufsreife“ und die „psychologische Situation“ der 14jährigen, die der Erziehung und einer „weiteren Schonzeit“ noch bedürften. Das neunte Schuljahr sollte den Übergang von der Schule in das Berufsleben erleichtern, also sowohl die Grundausbildung abschließen als auch auf das Berufsleben vorbereiten. Die Schulpflicht wurde allerdings erst im Jahre 1966 auf neun Jahre verlängert.²⁰¹

Schulpolitik war in Nordrhein-Westfalen immer ein zwischen den beiden großen Parteien „umstrittenes Feld“. ²⁰² Nach dem Wechsel von der Opposition in die Regierung übte die SPD allerdings Zurückhaltung. Das zeigt das Beispiel des 1951 als 'Versuchsschule' gegründeten staatlichen Nikolaus-Cusanus-Gymnasium in Bad Godesberg, das eine rein neusprachliche, eine altsprachliche sowie eine mathematisch-naturwissenschaftliche Ausbildung anbot und die einzige Schule in Nordrhein-Westfalen mit Koedukation war. Als Folge des weiteren Ausbaus der Bundesbehörden in Bonn zogen so viele Familien nach Bonn-Bad Godesberg, daß Kultusminister Luchtenberg für die erwarteten rund 1.000 Schüler eine neue Schule zu errichten beabsichtigte. Die Gemeinde Godesberg erklärte sich zwar bereit, die Trägerschaft zu übernehmen, lehnte jedoch „aus politisch-weltanschaulichen Gründen“ eine Koedukationsschule ab. Luchtenberg wollte daher die neue Schule unter voller staatlicher Schulhoheit errichten.²⁰³ Finanzminister Weyer sagte zu, 80% der laufenden und fixen Kosten für den Neubau zu übernehmen und darüber hinaus auch den von der Gemeinde Bonn bzw. Bad Godesberg aufzubringenden restlichen Kostenanteil in Höhe von 20% als Überbrückungshilfe vorzuschießen.²⁰⁴ Die Landesregierung beschloß jedoch am 24. September 1957, von dem Bau einer zweiten staatlichen höheren Schule in Bad Godesberg abzusehen und das bestehende Gymnasium lediglich zu erweitern.²⁰⁵

Ähnlich zurückhaltend zeigte sich die Landesregierung auf dem Gebiet der Hochschulpolitik. So verfolgte sie, beeinflußt vor allem durch das ablehnende Votum der TH Aachen, den Plan nicht weiter, eine zweite Technische Hochschule in Nordrhein-Westfalen zu errichten.²⁰⁶ Am 18. Juni 1957 erklärte sich das Kabinett mit der vom Sommersemester 1957 ab

¹⁹⁷ Dok. 178.

¹⁹⁸ Dok. 189; vgl. NRW-Lexikon, Art. 'Schule', S. 362.

¹⁹⁹ Lutz-Rainer Reuter, Bildung und Wissenschaft in Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, S. 239-276, hier S. 244f.

²⁰⁰ Dok. 165.

²⁰¹ Peter Drewek, Zum Strukturwandel des nordrhein-westfälischen Bildungssystems 1946 bis 1982, in: Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hg.), Zur Geschichte von Wissenschaft, Kunst und Bildung an Rhein und Ruhr, Wuppertal 1985, S. 191.

²⁰² Hein Hoebink, Verfassung und Schule: Grundregelungen auf einem umstrittenen Feld, in: Kontinuität und Wandel. 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, hg. v. Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1990, S. 189-220.

²⁰³ Dok. 245.

²⁰⁴ Dok. 308.

²⁰⁵ Dok. 316, 365.

²⁰⁶ Dok. 151; vgl. Peter Hüttenberger/Eberhard Wadischat, Hochschulpolitik, in: Vierzig Jahre, S. 149-170, hier S. 151f.

390. Sitzung

des Kabinetts des Landes Nordrhein-Westfalen
am Donnerstag, dem 29. Juli 1954 in Düsseldorf,
Haus des Ministerpräsidenten, Elisabethstrasse

Anwesend:

Ministerpräsident Arnold	Kultusminister Schütz
Innenminister Dr. Meyers	Justizminister Dr. Amelunxen
Minister f. Wirtschaft und Verkehr Dr. Middelhaue	Staatssekretär Franken - Finanz- ministerium -
Ernährungsminister Dr. Peters	Oberregierungsrat Dr. Barzel
Minister f. Wiederaufbau Weyer	Min. Dirig. Maier-Hultschin
Minister für Arbeit u. Soziales Platte	Staatssekretär Dr. Mohr

Beginn: 15.00 Uhr.

Landesangelegenheiten:

1. Verordnung der Landesregierung über die Teilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Wiederaufbau:

Es wird beschlossen, die Verordnung in der Vorlage des Ministerpräsidenten vom 26.7.1954 zu verabschieden mit der Maßgabe, daß § 4 folgenden Absatz 2) bekommt:

- (2) Abweichend von den Bestimmungen des Abs. 1 wird der Übergang der im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bei der Zentralabteilung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Wiederaufbau beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter in jedem Einzelfall zwischen den Ministern der neugebildeten Ministerien und dem Ministerpräsidenten geregelt.

Zur Prüfung der Frage, ob das Ministerium für Wiederaufbau in ein Ministerium für Bau- und Wohnungswesen umgewandelt werden soll, wird ein Arbeitskreis eingesetzt, der bis zum 30.9.54 dem Kabinett eine Vorlage auszuarbeiten hat. Mitglieder dieses Arbeitskreises sind je ein Vertreter des Wiederaufbauministeriums, des Innenministeriums, des Finanzministeriums, des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr und der Staatskanzlei.



Abb. 3: Wahl des Ministerpräsidenten am 27. 7. 1954, Arnold bei der Abgabe des Stimmzettels.



Abb. 4: Vereidigung von Arnold am 27. 7. 1954 durch Landtagspräsident Josef Gockeln.



Abb. 5: Kabinett Arnold (von links nach rechts): Johann Platte, Willi Weyer, Dr. Johannes Peters, Dr. Friedrich Middelhaue, Werner Schütz, Arnold, Dr. Adolf Flecken, Dr. Rudolf Amelunxen, Dr. Franz Meyers, Dr. Artur Sträter.



Abb. 6: Empfang des österreichischen Außenministers Leopold Figl am 22. 10. 1954.



Abb. 7: Fahndung nach den sog. Autobahnräubern im November 1954.



Abb. 8: Ausbildung von Polizeioffizieren im Polizeiinstitut Hiltrup, ca. 1955.

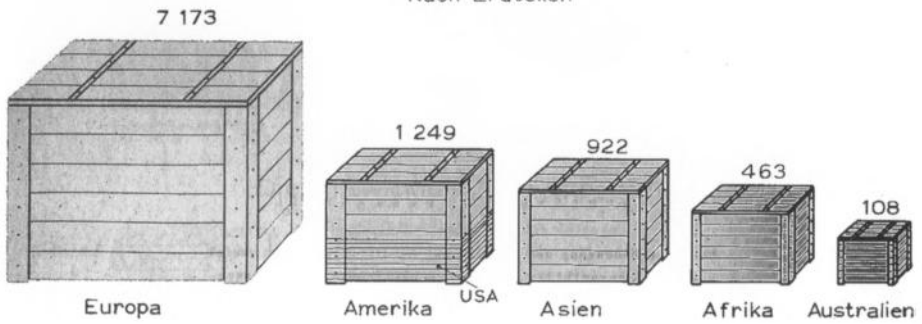


Abb. 9: Werbeplakat für Ferienerholung durch die Zentrale Arbeitsgemeinschaft „Frohe Ferien für alle Kinder“, ca. 1955 (vgl. Dok. 300, 301).

Die Ausfuhrriichtung

1955 in Millionen DM

Nach Erdteilen



Die wichtigsten Abnehmerländer in Europa

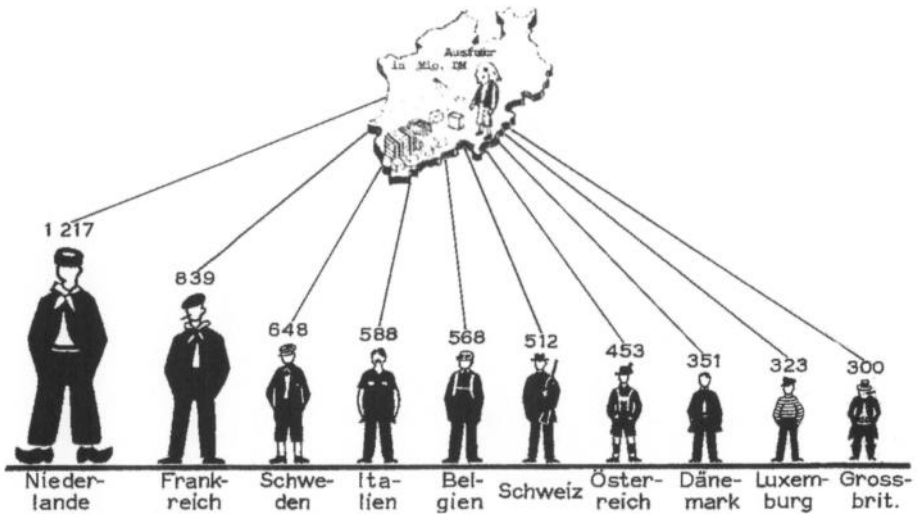


Abb. 10: Ausfuhr des Landes Nordrhein-Westfalen: Ausfuhrriichtung und Abnehmerländer 1955.



Abb. 12: Kabinett Steinhoff am Tag der Vereidigung, 29. 2. 1956 (von links nach rechts): Dr. Josef Effertz, Hubert Biernat, Heinrich Hemsath, Dr. Paul Luchtenberg, Willi Weyer, Steinhoff, Dr. Hermann Kohlhase, Karl Siemen, Dr. Rudolf Amelunxen, Dr. Fritz Kaßmann.



Abb. 13: Ministerpräsident Steinhoff bei der Grundsteinlegung für die Kernforschungsanlage in Jülich am 11. 6. 1958, hinter ihm (von links) Landrat Wilhelm Johnen, Wirtschaftsminister Dr. Hermann Kohlhase, Staatssekretär Dr. Leo Brandt.



Abb. 14: Unterzeichnung des Vertrages mit dem Heiligen Stuhl über das Bistum Essen am 26. 2. 1957 durch Ministerpräsident Steinhoff und den Apostolischen Nuntius Aloysius Muench.



Abb. 15: Unterzeichnung des Vertrages des Landes Nordrhein-Westfalen mit den evangelischen Landeskirchen am 9. 9. 1957 durch Ministerpräsident Steinhoff und den Vizepräsidenten Dr. Lücking.



Abb. 16: Wahlplakat der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bezirk Niederrhein, zu den Landtagswahlen 1954.



Abb. 17: Wahlplakat der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bezirk Niederrhein, zu den Landtagswahlen 1954.

Täuscht Euch nicht!

**Das Atomexperiment
der Bundesregierung
bedroht uns alle
tödlich!**



FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI

Abb. 18: Wahlplakat der Freien Demokratischen Partei zu den Bundestagswahlen 1957.



Abb. 19: Wahlplakat der Christlich Demokratischen Union, Landesgeschäftsstelle Westfalen, zu den Bundestagswahlen 1957.



Abb. 20: Einweihung des Forschungsinstituts für Rationalisierung der Technischen Hochschule Aachen am 22. 11. 1956 durch Ministerpräsident Steinhoff.



Abb. 21: Verleihung des Großen Kunstpreises von Nordrhein-Westfalen am 11. 7. 1957 (von links nach rechts): Hans Schwippert, Steinhoff, Max Ernst, Karl Amadeus Hartmann, Hans Wimmer und Richard Benz.

Landesregierung rot - - -

Bundesregierung wird nicht rot!

Darüber spricht **Minister a. D. Dr. Franz Meyers**

am Dienstag, den 7. Mai 1957, um 20 Uhr im Stadtkasino
(Hotel Stadt Wesel), Wesel, Kaiserring

CDU

EINLADUNG AN ALLE!

FREIE AUSSPRACHE!

Abb. 22: Versamlungsankündigung der Christlich Demokratischen Union zu den Bundestagswahlen 1957.



Abb. 23: Trauerfeier für den am 29. 6. 1958 verstorbenen Karl Arnold, hier der Trauerzug am 3. 7. auf dem Weg zum Düsseldorfer Südfriedhof. In der 2. Reihe (von links) Steinhoff, Gebhard Müller (Ministerpräsident von Baden-Württemberg), Peter Altmeier (Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz), Kai-Uwe von Hassel (Ministerpräsident von Schleswig-Holstein), Franz Etzel (Bundesfinanzminister).



Abb. 24: Wahlplakat der Christlich Demokratischen Union zu den Landtagswahlen 1958 mit einem Überdruck nach dem Tod Arnolds.

eingeführten Verlängerung des Studiums an den Pädagogischen Akademien von bisher vier auf sechs Semester einverstanden.²⁰⁷ Im Jahre 1950 war zwischen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen das 'Abkommen über die Errichtung eines gemeinschaftlichen Amtes für Bodenforschung' geschlossen worden. Die Landesregierung kündigte am 25. September 1956 dieses Abkommen zum 31. März 1957 und stimmte der Errichtung des selbständigen geologischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen zu, das seine Tätigkeit zum 1. April 1957 aufnahm.²⁰⁸

In der Wissenschaftsförderung verfügte die Bundesregierung über erheblich größere finanzielle Ressourcen als die Länder, und sie war bereit, einen Teil ihrer Haushaltsmittel der Wissenschaft zukommen zu lassen. Da Wissenschaft – wie Kulturpolitik allgemein – Ländersache war, mußte ein Gremium gefunden werden, das Bund und Länder gemeinsam beschicken konnten. Am 4. September 1957 stimmte das Kabinett dem Abkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates zu.²⁰⁹ Dieser Wissenschaftsrat sollte die Bundesmittel kanalisieren und einen Gesamtplan für den Ausbau der Lehr- und Forschungsstätten aufstellen.²¹⁰

Für eine Reform der Ausbildung der Gewerbelehrer setzte sich Kultusminister Luchtenberg ein. Ihm schwebte ein „neuer Lehrer-Typus“ vor, der die Schüler zur Anpassung an den Strukturwandel in Wirtschaft und Technik befähigen sollte. Außerdem wollte er möglichst viele Wege zur Gewerbelehrerbildung schaffen, neben dem Abitur vor allem den zweiten Bildungsweg. Luchtenberg berief einen Gutachterausschuß, dem Vertreter der TH Aachen und der Universität Köln, der Wirtschaft und des Handwerks, der kommunalen Spitzenverbände und des beruflichen Bildungswesens angehörten. Dieser Ausschuß empfahl einstimmig, den Gewerbelehrern ein achtsemestriges Studium der Ingenieur- und Naturwissenschaften oder Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie Erziehungswissenschaft an einer TH bzw. an einer Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät zu ermöglichen. Nicht nur in ihrem Sozialprestige, sondern auch in ihrem Gehalt sollten die Gewerbelehrer den Handelslehrern gleichgestellt werden.²¹¹ Dieser Auffassung stimmte die Landesregierung am 25. Februar 1958 zu. Sie legte als Studienorte die TH Aachen und die Universität Köln fest und hob das Staatliche Berufspädagogische Institut Köln zum 1. April 1961 auf.²¹² In den folgenden Jahren wurde die Gewerbelehrerausbildung an fast allen nordrhein-westfälischen Hochschulen angeboten.²¹³

Zu der in Steinhoffs Regierungserklärung angekündigten Neuordnung der Volksschullehrerbildung kam es im März 1958. Ein vom Kultusminister einberufener Sachverständigenausschuß hatte vorgeschlagen, einen Pädagogischen Hochschulrat mit je einer Abteilung in Bonn, Köln und Münster zu bilden. Dieser Senat sollte u.a. eine Rahmenstudienordnung erarbeiten, Forschungsarbeiten anregen und fördern, den wissenschaftlichen Nachwuchs auswählen und betreuen sowie die Ausbildung von Volksschullehrern zu Realschullehrern durchführen. Den Studierenden der Pädagogischen Akademien sollte es freistehen,

²⁰⁷ Dok. 304.

²⁰⁸ Dok. 254.

²⁰⁹ Dok. 314; vgl. Eberhard F. Wadischat, Die Hochschulpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1948 bis 1968, Düsseldorf 1993, S. 140-165.

²¹⁰ Thomas Stamm, Der Wiederaufbau der Forschung, in: Walter Först (Hg.), Ruhrkontrolle, S. 91-118, hier S. 113f.

²¹¹ Dok. 343; vgl. Eich, Schulpolitik, S. 293.

²¹² Dok. 344, 345.

²¹³ Klaus Kümmel, Gewerbelehrerausbildung in Rheinland-Westfalen von der Jahrhundertwende bis zur Gegenwart, in: Düwell/Köllmann (Hg.), Zur Geschichte von Wissenschaft, S. 96-107, hier S. 102.

an mehreren Akademien innerhalb und außerhalb des Landes zu studieren; die Prüfung allerdings mußten sie vor einer für Nordrhein-Westfalen zuständigen Kommission ablegen.²¹⁴

In der Hochschulpolitik geriet vor allem die Stadt Köln in das Blickfeld der Landesregierung. Der Bundesminister für Wirtschaft und der Kultusminister gründeten am 28. September 1956 die Stiftung 'Institut für Mittelstandsforschung an den Universitäten Bonn und Köln' mit Sitz in Köln. Zweck der Stiftung war die Errichtung und Unterhaltung eines Forschungsinstituts für Fragen des Mittelstandes mit der Aufgabe, die Gesamtsituation des Mittelstandes insbesondere unter soziologischen, betriebswirtschaftlichen, volkswirtschaftlichen, finanzwissenschaftlichen sowie wirtschafts- und steuerrechtlichen Gesichtspunkten zu erforschen und die Forschungsergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.²¹⁵ Im Jahre 1958 übernahm die Landesregierung die 1947 als Einrichtung der Stadt Köln gegründete Sporthochschule Köln als Anstalt des Landes Nordrhein-Westfalen. Die in der Bundesrepublik einzigartige Sporthochschule Köln erfüllte nicht nur die Aufgaben des kriegszerstörten Instituts für Leibesübungen der Universität Köln, sondern auch Aufgaben überregionaler kultureller Bedeutung für den Schul- und Vereinssport. Das Land hatte daher ein besonderes Interesse, diese Anstalt auszubauen und ihre Trägerschaft umzugestalten.²¹⁶

Die Wissenschaftspolitik der Landesregierung fuhr Peter Hüttenberger zufolge auf zwei Gleisen: „zurückhaltend gegenüber den Universitäten, förderungswillig gegenüber der Forschung.“²¹⁷ Nordrhein-Westfalen war in den 1950er Jahren „Initiator und Antreiber“ der Forschung in Westdeutschland.²¹⁸ Eine außerhalb der Universitäten stehende, dennoch mit diesen vielfältig vernetzte Forschungseinrichtung war die Kernforschungsanlage Jülich.²¹⁹ Ministerpräsident Steinhoff kündigte in seiner Regierungserklärung an, ein besonderes Gremium zum Studium der Atomfragen zu berufen und die Schaffung eines wissenschaftlichen Zentrums für Forschungen auf dem Gebiet der Atomenergie zu prüfen. Zugleich warnte er davor, den Kohlebergbau zu vernachlässigen, der „noch für viele Generationen“ die Grundlage der Arbeits- und Lebensmöglichkeiten Nordrhein-Westfalens bilden werde.²²⁰ Der Landtag beschloß am 11. Dezember 1956 einstimmig die Errichtung einer Atomforschungsanlage in Nordrhein-Westfalen. Das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr hatte die Aufgabe, einen geeigneten Standort zu suchen. In engerer Wahl standen der Staatsforst Stetternich/Hambach bei Jülich und der Privatforst Merzenicher Erwald bei Düren. Der Minister befürwortete den Standort Stetternich, weil er fürchtete, ein späterer Ausbau der Anlage sei im Privatforst unmöglich, so daß der geplante europäische Großreaktor nicht in der Bundesrepublik bzw. in Nordrhein-Westfalen errichtet werden könne.

²¹⁴ Dok. 358, 359.

²¹⁵ Dok. 272, 313, 314, 336.

²¹⁶ Dok. 358.

²¹⁷ Zit. nach: NRW-Lexikon, Art. 'Außeruniversitäre Forschung', S. 28-31, hier S. 28.

²¹⁸ Peter Hüttenberger, Grundprobleme der Geschichte Nordrhein-Westfalens zwischen 1945 und 1970, in: Ulrich von Alemann (Hg.), Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985, S. 48-68, hier S. 59.

²¹⁹ Vgl. Walter Martens, Friedliche Anwendung der Kernenergie, in: Das Grüne Buch von Nordrhein-Westfalen. Aufgaben, Leistungen und Probleme der Ernährung, Land-, Wasser- und Forstwirtschaft, hg. v. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen, Hiltrup 1962, S. 180-184; Jürgen Brautmeier, Forschungspolitik in Nordrhein-Westfalen 1945-1961, Essen 1983, S. 172-177.

²²⁰ LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1049.

Außerdem spielte das Argument eine Rolle, Nordrhein-Westfalen müsse einen für seine ökonomische Entwicklung entscheidenden technischen Vorsprung seiner Nachbarländer aufholen.²²¹ Das Kabinett entschied sich zunächst für den Standort 'Merzenicher Erbwald', dann für den 'Staatsforst Stetternich'.²²² Bis zum 1. Oktober 1960 sollten der Reaktor und die Institute fertiggestellt sein.²²³

Bei der Gestaltung des Atomforschungszentrums legte der Minister für Wirtschaft und Verkehr Wert darauf, die Interessen des Landes gegenüber denen des finanziell sich beteiligenden Bundes zu wahren. Die Landesregierung solle selbst dann bestimmte Forschungsinstitute errichten dürfen, wenn an anderer Stelle der Bundesrepublik solche Institute bereits vorhanden waren, und auch wenn das Bundesatomministerium die Ansicht vertrat, ein solches Institut sei nicht erforderlich. Der Bundesminister für Atomfragen sicherte am 25. Juni 1957 der Landesregierung 10 Mio. DM an Zuschüssen zur Mitfinanzierung des Atomforschungszentrums für das laufende und jeweils für drei weitere Jahre zu, also insgesamt 40 Mio. DM.

Am 9. Januar 1956 beschloß das Kabinett die Errichtung einer unselbständigen öffentlich-rechtlichen Stiftung 'Haus der Wissenschaften'.²²⁴ Ministerpräsident Arnold hatte 1955 den Entschluß gefaßt, der von ihm 1950 ins Leben gerufenen 'Arbeitsgemeinschaft für Forschung' ein Heim zu geben, das er selbst von Anfang an 'Haus der Wissenschaften' nannte. Diese später nach ihrem Gründer 'Karl-Arnold-Haus' genannte Stätte der Begegnung von Wissenschaft und Staat in Düsseldorf, Palmenstraße, wurde am 11. Mai 1960 in einem Festakt eingeweiht, der mit dem zehnjährigen Bestehen der 'Arbeitsgemeinschaft für Forschung' zusammenfiel.²²⁵

Am 7. September 1954 genehmigte das Kabinett die Errichtung der Stiftung 'Goethe-Museum, Anton und Katharina Kippenberg-Stiftung'. Die beiden Töchter des im Herbst 1950 verstorbenen Verlegers Prof. Dr. Anton Kippenberg hatten als Erben diese Stiftung errichtet und ihr die Goethe-Sammlung ihres Vaters übertragen, die eine der größten ihrer Art war. Die Stadt Düsseldorf verpflichtete sich, der in der Jägerhofstraße 1, dem ehemaligen Kavalleriehaus des Schlosses Jägerhof, untergebrachten Stiftung zur Ergänzung und Erweiterung der Sammlung jährlich 20.000 DM zur Verfügung zu stellen.²²⁶ Ebenfalls in Düsseldorf hatte die am 29. April 1957 von der Landesregierung genehmigte Stiftung 'Haus des deutschen Ostens' ihren Sitz, die das kulturelle Erbe der Vertriebenen und Flüchtlinge wahren sollte.²²⁷

Während die Landesregierung die Stiftung 'Goethe-Museum' genehmigte, zeigte sie an der Sammlung des Theaterwissenschaftlers Prof. Dr. Carl Niessen kein Interesse. Niessen hatte mehrfach versucht, seine umfangreiche Privatsammlung von Büchern und Graphiken zum Thema Theatergeschichte sowie von Gemälden, Theaterpuppen, Masken etc. zum Preis von 250.000 bis 300.000 DM an die Stadt Köln zu verkaufen. Für diese Sammlung

²²¹ Dok. 295. Vgl. Bernd-A. Rusinek, Das Forschungszentrum. Eine Geschichte der KFA Jülich von ihrer Gründung bis 1980, Frankfurt/Main New York 1996, S. 219-260.

²²² Dok. 307, 330.

²²³ Dok. 305; vgl. Bernd-A. Rusinek, Der Zeitfaktor in Wissenschaft und Administrationen, in: Ackermann/Rusinek/Wiesemann (Hg.), Anknüpfungen, S. 27-44, hier S. 32f.

²²⁴ Dok. 191.

²²⁵ Das Karl-Arnold-Haus. Haus der Wissenschaften der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf, hg.v. Leo Brandt, Köln und Opladen 1960, S. 5.

²²⁶ Dok. 10; s. Hans Albert Peters, Sammeln in Nordrhein-Westfalen, in: Düwell/Köllmann (Hg.), Zur Geschichte von Wissenschaft, S. 296.

²²⁷ Dok. 296.

interessierte sich auch die Stadt Zürich. Um eine Abwanderung dieses Kulturgutes zu verhindern, drängte der Kultusminister das Kabinett, sich mit 150.000 DM am Kauf zu beteiligen, nicht ohne auf die „schweren Verluste“ hinzuweisen, die Deutschland in den letzten Jahrzehnten durch die Vernichtung und Abwanderung großer privater Sammlungen erlitten habe. Das Kabinett jedoch vertagte die Angelegenheit am 20. September und am 4. Oktober 1955 „auf unbestimmte Zeit“. ²²⁸Erst im Jahre 1959 kaufte das Land die Sammlung an, die heute in Köln-Porz, Schloß Wahn, untergebracht ist.

Kulturpolitik trieb die Landesregierung u.a. auch durch die Filmförderung. ²²⁹Aus Mitteln des Filmförderungsfonds erhielt die Firma Burg-Film GmbH für die Herstellung eines 'Buch der Bücher' genannten Films über die Bibel einen Zuschuß von 42.000 DM. ²³⁰Aus dem gleichen Fonds stellte das Kabinett 14.000 DM für die Vorbereitung einer internationalen Filmarbeitstagung Ende Oktober 1955 in Düsseldorf mit Autoren und Filmjournalisten zur Verfügung, ²³¹60.000 DM für einen Polizeifilm aus Anlaß der Polizeiausstellung in Essen Anfang 1956 ²³²sowie 150.000 DM zur Herstellung von Dokumentarfilmen zum Thema 'Förderung des Ingenieur Nachwuchses und der Aktivierung technischer Talente'. ²³³Eine Chance, Einfluß auf die Filmwirtschaft zu gewinnen, bot sich dem Kabinett Steinhoff zu Beginn des Jahres 1956. Ein vom Direktor der Rheinwest-Bank geführtes Bankenkonkorsortium bat die Landesregierung um Bürgschaften, mit deren Hilfe es aus Teilen des früheren Ufa-Vermögens ein führendes Unternehmen der deutschen Filmwirtschaft aufbauen wollte. Dagegen äußerten das Finanzministerium und das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr Bedenken: Bundesbürgschaften zur Filmherstellung würden seit Ende 1955 nicht mehr bewilligt, und die Bürgschaftsaktionen in den verschiedenen Ländern liefen aus. In der Filmwirtschaft werde es Kritik hervorrufen, wenn Nordrhein-Westfalen nach der Reprivatisierung der Ufa erstmalig Filmbürgschaften dieser Art geben würde. Da wesentliche Teile des Vermögens der neuen Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen lagen und der Sitz der Gesellschaft in Düsseldorf bleiben sollte, schlug der Minister für Wirtschaft und Verkehr vor, das Land solle für die vom Konsortium gewährten Betriebsmittelkredite die Ausfallbürgschaft übernehmen. Die Landesregierung ermächtigte den Minister, zusammen mit dem Finanzminister die Verhandlungen mit dem Bankenkonkorsortium weiterzuführen, wollte aber erst dann endgültig beschließen, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen einer Bürgschaftsübernahme erfüllt waren. ²³⁴

Mit der Begründung der Ufa-Theater AG in Düsseldorf, der Bavaria-Filmkunst AG in München und dem AFIFA-filmtechnischen Betrieb in Wiesbaden war die Filmwirtschaft in der Bundesrepublik in vollem Umfang reorganisiert. ²³⁵Die Startbedingungen der neuen Gesellschaften waren jedoch ungünstig, bedingt durch die Konkurrenz ausländischer Verleihgesellschaften sowie des Fernsehens. Die Bundesländer konnten bestimmte Filmgenres oder einzelne Filme dadurch fördern, daß sie bei deren Aufführung die Kinobesitzer steuer-

²²⁸ Dok. 146, 148, 152.

²²⁹ Hartwig Suhrbier, Das Kulturprofil von Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, S. 318; vgl. NRW-Lexikon, Art. 'Kulturförderung', S. 239f.

²³⁰ Dok. 49.

²³¹ Dok. 125.

²³² Dok. 191.

²³³ Dok. 288, 289.

²³⁴ Dok. 217.

²³⁵ Friedrich P. Kahlenberg, Der Film der Ära Adenauer, in: Ursula Bessen, Trümmer und Träume. Nachkriegszeit und fünfziger Jahre auf Zelluloid. Deutsche Spielfilme als Zeugnisse ihrer Zeit. Eine Dokumentation, Bochum 1989, S. 238f.

lich entlasteten.²³⁶In den Vergnügungssteuerordnungen der meisten Länder war vorgesehen, daß sich der Steuersatz bei der Vorführung von Filmen ermäßigte, die ein Prädikat erhalten hatten. Um einheitliche Kriterien für die steuerliche Behandlung von Filmen zu erarbeiten, stimmte die nordrhein-westfälische Landesregierung am 17. Juli 1956 dem Abkommen über die 1951 gegründete Filmbewertungsstelle Wiesbaden zu, deren Aufgabe es war, Filmen ein Prädikat zu verleihen.²³⁷ Über die Grundsätze der Filmarbeit der Landesregierung fand am 5. Februar 1957 in Anwesenheit des Leiters der Landespressestelle eine interministerielle Besprechung statt, bei der es vor allem um die Förderung von Kultur- und Dokumentarfilmen ging.²³⁸ Sie führte lediglich zu dem Ergebnis, daß für den oben erwähnten Ingenieurfilm 150.000 DM zur Verfügung gestellt wurden.²³⁹

Auf dem Gebiet der schönen Künste ergriff die Landesregierung zweimal die Initiative. Angesichts der allgemein anerkannten staats- und kulturpolitischen Bedeutung der Ruhrfestspiele erklärte sich das Kabinett am 8. Juli 1958 bereit, das Land an den Kosten für die Errichtung des Theaterneubaus der Stadt Recklinghausen zu beteiligen.²⁴⁰ Zur Unterstützung des künstlerischen Nachwuchses beschloß die Landesregierung am 25. Juni 1957, jährlich Förderungspreise für hervorragende Begabungen von zunächst 30.000 DM an solche Nachwuchskräfte zu vergeben, die auf dem Gebiet der Malerei, Bildhauerei, Architektur, Komposition, Literatur oder als Musiker, Schauspieler, Tänzer usw. „erheblich über dem Durchschnitt“ liegende Leistungen aufzuweisen hatten. Diese Preise sollten möglichst zugleich mit dem Großen Kunstpreis verliehen werden. Finanziert werden sollte das Ganze mit den noch verfügbaren Überschüssen des WDR.²⁴¹

Nach langen Verhandlungen mit Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein wurde am 16. Februar 1955 der Staatsvertrag über die Liquidation des NWDR und die Abgrenzung der künftigen Gemeinschaftsaufgaben unterzeichnet.²⁴² Mit der neuen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt und seinem Aufsichtsrecht wollte das Land, wie Walter Först schreibt, nicht über das Programm, wohl aber über die Gesetzmäßigkeit der Selbstverwaltung in der Reihe der Bundesländer die gleiche Position einnehmen, die andere längst innehatten.²⁴³ Daraufhin mußte eine neue Rechtsgrundlage für die Erhebung der Tonrundfunkgebühren geschaffen werden. Das Gesetz über den WDR Köln vom 25. Mai 1954 ermächtigte die Landesregierung, durch Rechtsverordnung die Höhe der Rundfunkgebühren zu regeln und in Fällen sozialer Notlage sowie aus Billigkeitsgründen Gebührenbefreiung bzw. -ermäßigung vorzusehen.²⁴⁴ Nach § 23 Abs. 2 des Landesgesetzes über den WDR vom 25. Mai 1954 entschied über die Verteilung der Überschüsse des WDR dessen Verwaltungsrat im Einvernehmen mit der Landesregierung. Die Überschüsse waren ausschließlich für kulturelle Zwecke zu verwenden. Der Verwaltungsrat des WDR schlug am 11. Mai

²³⁶ Ebenda, S. 238.

²³⁷ Dok. 245, 246.

²³⁸ Dok. 289.

²³⁹ Ebenda

²⁴⁰ Dok. 369; vgl. Art. 'Ruhrfestspiele Recklinghausen', in: NRW-Lexikon, S. 347f.

²⁴¹ Dok. 307.

²⁴² Dok. 84, 85; vgl. NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 45-47; Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 46f; Leo Flamm, Westfalen und der WDR. Chronik und Befund, in: Först (Hg.), Rundfunk, S. 205-250, hier S. 229-236.

²⁴³ Walter Först, Los von Hamburg und gleichauf mit den süddeutschen Ländern. Die frühe Rundfunkpolitik Nordrhein-Westfalens, in: Geschichte im Westen 6 (1991), S. 91-110, hier S. 93; vgl. ders., Rundfunkpublizistik und Staat. Das Medium in Nordrhein-Westfalen, in: Ackermann/Rusinek/Wiesemann (Hg.), Anknüpfungen, S. 302-318, hier S. 310f.

²⁴⁴ Dok. 191, 193.

1958 folgende Verwendung der Überschüsse des WDR im Rechnungsjahr 1957/58 vor: 1. 3,5 Mio. DM für die Förderung von Theatern, Orchestern und Musikhochschulen, 2. 1 Mio. DM für die Förderung der Erwachsenenbildung, 3. 500.000 DM für die Förderung des internationalen Professoren- und Studentenaustauschs, 4. Erhöhung des sogenannten Dispositionsfonds des Ministerpräsidenten auf 500.000 DM, 5. 1 Mio. DM für die Restfinanzierung des Hauses der Wissenschaften.²⁴⁵ Nach § 4 des Staatsvertrages mußte das Grundvermögen, das bewegliche Sachvermögen sowie das sonstige Vermögen des NWDR den beiden Nachfolgestalten WDR und NDR unentgeltlich übertragen werden. Das Kabinett beschloß am 6. November 1956 die erste Liquidationsvereinbarung über den NWDR.²⁴⁶

Das Verhältnis der christlich-liberalen und sozialliberalen Koalition zu den beiden Kirchen war in der dritten Wahlperiode keinen Belastungen ausgesetzt. Im Januar 1955 wurde die Verwaltung bestimmter Kirchensteuern auf die Finanzämter übertragen, wie es bis 1939 üblich gewesen war. Bei dieser „Wiederherstellung des alten Rechtszustandes“ handelte es sich nach Auffassung des Kultusministers um „eine Art Wiedergutmachung“ gegenüber den Kirchen.²⁴⁷ Zu einem lokal begrenzten Konflikt zwischen den beiden großen Kirchen kam es 1957 über Fragen der Nutzung des Altenberger Domes.²⁴⁸ Dieses Gebäude war aufgrund der Kabinettsorder vom 15. September 1856 der evangelischen und katholischen Kirche zum paritätischen Gebrauch als Pfarrkirche gewidmet worden. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden Streitigkeiten, die sich bis 1957 zuspitzten. Die katholische Kirche bestritt unter Berufung auf das kanonische Recht den Simultancharakter des Doms und beanspruchte ein vorrangiges Nutzungsrecht. Die Eintrittsgelder am Dom wurden seit dem 31. Juli 1947 nicht mehr vom Altenberger Domverein eingenommen, sondern vom katholischen Pfarrer in Altenberg. Nach Protesten der Evangelischen Kirche im Rheinland übertrug der Kultusminister am 13. Februar 1957 die Einnahme dieser Gelder wieder dem Verein.²⁴⁹

Hinzu kam, daß der Altenberger Dom, bis zum Jahre 1803 eine Zisterzienser-Klosterkirche, nach dem Willen des Generalvikariats in Köln künftig von der Zisterzienser-Abtei Seligenporten/Oberpfalz genutzt werden sollte, die nach Altenberg überzusiedeln beabsichtigte. Darin sah die Evangelische Kirche im Rheinland einen Verstoß gegen den Simultancharakter des Domes. Der Konflikt wurde Ende 1957 beigelegt, als es Kultusminister Luchtenberg gelang, den staatsrechtlich verankerten paritätischen Simultancharakter des Domes zu bewahren und damit das staatliche Recht gegenüber dem kanonischen Recht zu behaupten.²⁵⁰ Im März 1958 verfügte der Erzbischof von Köln, Kardinal Frings, den Zisterziensern von Seligenporten die Pfarrei Altenberg nicht zu übertragen.²⁵¹

Die einzige Bistumsneuorganisation in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg war die Errichtung des Bistums Essen. Es ging dabei um die Angleichung an die veränderten seelsorgerlichen Verhältnisse im Ruhrgebiet nach grundlegenden gesellschaftlichen Verände-

²⁴⁵ Dok. 283, 363.

²⁴⁶ Dok. 263, 264; vgl. Wolf Bierbach (Hg.), *Der neue WDR. Dokumente zur Nachkriegsgeschichte des Westdeutschen Rundfunks*, Köln und Berlin 1978, S. 399-403.

²⁴⁷ Dok. 74.

²⁴⁸ Dok. 285.

²⁴⁹ Dok. 284.

²⁵⁰ LT NRW, 3. Wahlperiode, 74. Sitzung am 12.3.1958, S. 2507.

²⁵¹ Zu diesem Konflikt s. NRW HSTAD, NW 393/730, 742.

rungen.²⁵² Zwischen dem Freistaat Preußen und dem Heiligen Stuhl war am 14. Juni 1929 ein Konkordat geschlossen worden, der die Rechtsbeziehungen der Katholischen Kirche zum vormaligen Staat Preußen regelte. Dieses Konkordat enthielt in Artikel 2 die noch 1956 geltende Diözesanzirkumskription und bestimmte in Abs. 9, daß eine in Zukunft erforderlich erscheinende Neuerrichtung eines Bistums oder einer Kirchenprovinz oder sonstige Änderung der Diözesanzirkumskription ergänzender späterer Vereinbarung vorbehalten bleibe. Unter Bezugnahme auf diese Bestimmung hatte die Apostolische Nuntiatur in Deutschland im Auftrag des Papstes in einer Note vom 15. März 1954 der Landesregierung mitgeteilt, daß „aus dringenden seelsorgerlichen Erfordernissen“ im Raum des Ruhrgebiets innerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen die Errichtung einer neuen Diözese notwendig sei. Die Verhandlungen wurden vom dritten Kabinett Arnold im Jahre 1954 begonnen und nach der Regierungsneubildung im Februar 1956 von der sozialliberalen Koalition wieder aufgenommen. Sie führten zur Aufstellung eines Vertragsentwurfs, über dessen Fassung zwischen den Bevollmächtigten der Apostolischen Nuntiatur in Deutschland und den beteiligten Ministerien (Ministerpräsident, Kultusminister, Finanzminister, Innenminister) „völliges Einverständnis“ bestand.²⁵³ Der am 19. Dezember 1956 unterzeichnete Vertrag trat am 26. Februar 1957 in Kraft.

Dem Anwachsen der katholischen Bevölkerung und der dadurch eingetretenen Vermehrung der kirchlichen Aufgaben trug das Land Nordrhein-Westfalen durch Gewährung einer Dotation für das neuerrichtete Bistum Essen von jährlich 258.500 DM Rechnung. In gleicher Weise sollte das Anwachsen der evangelischen Bevölkerung berücksichtigt werden. In dem Staatskirchenvertrag der Evangelischen Landeskirchen mit dem Freistaat Preußen vom 11. Mai 1931 waren in Art. 5 Bestimmungen über die von Preußen an die Evangelischen Landeskirchen zu leistenden Dotationen für kirchenregimentliche Zwecke getroffen worden. Die Evangelische Kirche im Rheinland und die Evangelische Kirche von Westfalen beantragten im Jahre 1957 eine Erhöhung der Dotation, weil die Kirchenleitungs- und -verwaltungsorgane neue Aufgaben lösen mußten, die sich durch den Zustrom von fast 2 Mio. Vertriebenen und Flüchtlingen aus der DDR sowie durch die Verlagerung der kirchenregimentlichen Aufgaben des früheren Evangelischen Oberkirchenrates in Berlin auf die Landeskirchen ergaben. Bei dem errechneten Kopfbetrag von 0,24 DM ergab sich für die Evangelischen Landeskirchen bei einem Bevölkerungszuwachs von 1,871.000 ein zusätzlicher Betrag von rund 450.000 DM.²⁵⁴ Daß die Landesregierung das überkommene preußische Recht an das Grundgesetz anpaßte, zeigt auch der lippische Staatskirchenvertrag vom 6. März 1958.²⁵⁵

5. Justiz

Ministerpräsident Arnold kündigte in seiner Regierungserklärung eine 'Kleine Justizreform' an. Dazu zählte er eine bessere personelle Auswahl der Richter, eine ausgewogene Geschäftslast der Gerichte, die Regelung der Bewährungshilfe sowie ein Richtergesetz. Die organisatorischen Voraussetzungen für die Sozialgerichtsbarkeit waren seiner Ansicht

²⁵² Paul Mikat, Das Verhältnis von Kirchen und Staat im Lande Nordrhein-Westfalen in Geschichte und Gegenwart, Köln Opladen 1966, S. 35.

²⁵³ Dok. 250.

²⁵⁴ Dok. 309; vgl. Först, Kleine Geschichte, S. 136.

²⁵⁵ Mikat, Verhältnis, S. 37.

nach schon geschaffen worden.²⁵⁶ Den Ausbau der Bewährungshilfe sowie die baldige Verabschiedung eines Gesetzes über die juristische Staatsprüfung und den juristischen Vorbereitungsdienst sprach Ministerpräsident Steinhoff in seiner Regierungserklärung an.²⁵⁷

In der dritten Wahlperiode wurde eine Frage nicht entschieden, die sich auch schon in der Aufbauphase der nordrhein-westfälischen Justiz gestellt hatte: ob den überlasteten Gerichten und Staatsanwaltschaften entweder durch Vermehrung oder durch Verminderung des Personals und Beschränkung der Richter auf ihre eigentlichen Aufgaben geholfen werden könne.²⁵⁸ Um Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft ging es in einer Verordnung, die am 1. Juli 1955 in Kraft trat. Hilfsbeamte waren befugt, bei Gefahr im Verzuge körperliche Untersuchungen, Beschlagnahmungen und Durchsuchungen anzuordnen und damit in die Grundrechte der persönlichen Freiheit und der Unverletzlichkeit der Wohnung einzugreifen. Der Kreis der Hilfsbeamten sollte nach Auffassung des Justizministers eng gezogen werden, um Mißbrauch vorzubeugen. So hatten etwa Hilfsbeamte den Begriff 'Gefahr im Verzuge' zu weit ausgelegt und Beschlagnahme sowie Durchsuchung angeordnet, obwohl sie, ohne den Erfolg der Untersuchung zu gefährden, einen Richter hätten erreichen können.²⁵⁹

In der ersten Hälfte der Wahlperiode wurde das Gesetz über die juristischen Staatsprüfungen und den juristischen Vorbereitungsdienst ausgearbeitet. Der Minister für Wiederaufbau schrieb am 31. Mai 1955 dem Ministerpräsidenten, es könne nicht ausschließlich nach den für die Justizverwaltung maßgebenden Gesichtspunkten beurteilt werden, ob ein Bewerber für den Vorbereitungsdienst ungeeignet sei, der nur für etwa ein Drittel der Bewerber den Durchgang zur Justizverwaltung bilde.²⁶⁰ Ein Drittel der Assessoren des Landes wende sich der Anwaltschaft, und der Rest anderen Berufen zu, die eine volljuristische Ausbildung erforderten. Daher dürfe der Oberlandesgerichtspräsident nicht nach seinem Ermessen das Gesuch um Aufnahme in den Vorbereitungsdienst ablehnen. Die Justizverwaltung habe auch für die freien Berufe wie Rechtsanwalt und Wirtschaftsjurist ein „Ausbildungsmonopol“. In einigen Oberlandesgerichtsbezirken sei die Übernahme in den Vorbereitungsdienst vorübergehend ganz gesperrt worden, so daß ein nicht zugelassener Bewerber mit seinem bestandenen Referendarexamen „praktisch nichts anfangen“ könne. Die bisherige 'Kann'-Vorschrift solle daher durch eine 'Muß'-Vorschrift ersetzt werden: Wer die erste Prüfung in einem Lande der Bundesrepublik bestanden habe, sei auf seinen Antrag hin zum Referendar zu ernennen.

In der dritten Wahlperiode wurde damit begonnen, auf fünf Gebieten die vorhandenen landesrechtlichen Vorschriften zu bereinigen: 1. das neuere Landesrecht, 2. das als Landesrecht fortgeltende ehemalige preußische Recht, 3. das Reichsrecht, 4. das fortgeltende lippische Recht und 5. sämtliche Verwaltungsvorschriften und Runderlasse.²⁶¹ An dieser schließlich 15 Jahre dauernden Rechtsbereinigung arbeitete eine im Herbst 1955 gebildete Länder-

²⁵⁶ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 10f. Vgl. NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 29f; Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 48-51.

²⁵⁷ LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1047f. Das Gesetz wurde am 9.4.1956 ausgefertigt und verkündet, s. Dok. 217.

²⁵⁸ Christian Dästner, Die Rechtspflege in Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, hg. v. d. Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Köln 1984, S. 161.

²⁵⁹ Dok. 121.

²⁶⁰ Dok. 122.

²⁶¹ Th. Ellwein, Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen. Bericht und Vorschläge, Köln 1983, S. 12f; vgl. Dok. 243.

kommission zusammen mit dem Bundesjustizministerium. In den vier Jahren von 1954 bis 1958 konnte lediglich die Verwaltungsreform im Bereich des neueren Landesrechts abgeschlossen werden. Die Überprüfung und Zusammenfassung aller bis zum 31. Dezember 1956 verkündeten landesrechtlicher Gesetze und Rechtsverordnungen wurde mit dem 'Gesetz zur Bereinigung des neueren Landesrechts' vom 13. Juni 1957 abgeschlossen. Am 3. Dezember 1957 wurde das bereinigte Landesrecht 1945-1950 in einer 'Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen – GS.NW.' als Sonderband des Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen bekanntgegeben.²⁶²

Durch das am 1. Januar 1956 in Kraft getretene zweite Gesetz zur Aufhebung des Besatzungsrechts endete die Spruchgerichtsbarkeit in den Ländern der ehemaligen britischen Zone. 'Spruchgerichte' war die Bezeichnung für die Entnazifizierungsgerichte bei den Internierungslagern. Die Aufgaben, die sich aus der Abwicklung der Spruchgerichtsbarkeit und der Wiederaufnahme rechtskräftig abgeschlossener Spruchgerichtsverfahren zugunsten von Verurteilten ergaben, wurden den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften übertragen. Die Landesjustizverwaltungen von Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein waren übereinstimmend der Auffassung, neue Rechtsvorschriften müßten nicht erlassen werden. Die technische Abwicklung wurde durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Landesregierungen geregelt.²⁶³

Häufig erörtert, aber nicht entschieden wurde die Frage des Erlasses einer bundesweiten Amnestie für Personen, die „wegen strafbarer Handlungen auf politischer Grundlage im Zusammenhang der Spaltung Deutschlands“ verurteilt waren, wie der Justizminister in seiner Kabinettsvorlage vom 18. Januar 1957 schrieb.²⁶⁴ Anders als die Bundesregierung glaubte Amelunxen, die Regierung der „Sowjetzone“ werde durch diese Amnestie gezwungen, die etwa 20.000 politischen Gefangenen zu entlassen. Das Kabinett beschloß am 29. Januar 1957, für den beschleunigten Erlaß einer solchen Bundesamnestie einzutreten.²⁶⁵

Die Tätigkeit der Landesregierung im Bereich 'Justiz' wurde von Justizminister Amelunxen in seinen Memoiren positiv beurteilt: das von ihm 1950 verkündete 'Zehn-Punkte-Programm', dessen Ziel es war, dem „sozialen Gedanken“ Geltung zu verschaffen, die „Berufsfreude“ aller in der Justiz Tätigen zu stärken, das Ansehen der Rechtsordnung in der Bevölkerung zu heben sowie die Publizität der Justiz zu fördern, sei acht Jahre danach „im wesentlichen“ Wirklichkeit geworden.²⁶⁶

6. Wirtschaft und Verkehr

Nordrhein-Westfalen war im Jahre 1955 der finanzstärkste Flächenstaat der Bundesrepublik. Die Wirtschaftsleistung dieses Landes je Einwohner lag 26 % über dem Durchschnitt des Bundes.²⁶⁷ Wirtschaft und Arbeitsmarkt Nordrhein-Westfalens hatten bis Ende der fünfziger Jahre in der Bundesrepublik eine „positive Vorreiterrolle“. ²⁶⁸ Innerhalb der christlich-liberalen Koalition gab es zu dieser Zeit unterschiedliche Vorstellungen über die Funktion des Staates in der Wirtschaft. Diese Positionen trafen in dem Ausschuß aufeinander,

²⁶² Ellwein, Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung, S. 13; vgl. Dok. 242, 332, 355.

²⁶³ Dok. 258.

²⁶⁴ Dok. 278.

²⁶⁵ Dok. 277.

²⁶⁶ Rudolf Amelunxen, Ehrenmänner, S. 195.

²⁶⁷ Dietmar Petzina, Wirtschaft und Arbeit, in: Vierzig Jahre, S. 109-128, hier S. 109.

²⁶⁸ Ebenda, S. 127; vgl. Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 15-21.

den das Kabinett am 25. Oktober 1955 zu bilden beschlossen hatte. Dem Ausschuß, der Fragen der Preise, Löhne, Arbeitszeit und Investitionen behandeln sollte, gehörten federführend der Minister für Wirtschaft und Verkehr, der Arbeits- und Sozialminister, der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und der Finanzminister an.²⁶⁹

Anders als der Bundesminister für Wirtschaft und die Bank deutscher Länder, die vor einer 'Überhitzung' der Konjunktur warnten, befürwortete der Freidemokrat Middelhauve eine „neue Investitionspolitik“ mit dem Ziel, durch intensive technische Rationalisierung und Modernisierung Arbeitskräfte zu ersetzen und den „Produktivitäts-Vorsprung“ des Auslands, insbesondere Großbritanniens, zu verringern.²⁷⁰ Arbeitszeitverkürzungen wollte der Minister nur dann vertreten, wenn ein Produktionsausfall durch rationelle Arbeitsmethoden und stärkere Automatisierung vermieden werden konnte. Eine andere Position vertrat der sozialdemokratische Arbeits- und Sozialminister Platte. Er argumentierte im Sinne Arnolds, der in seiner Regierungserklärung vom Grundsatz der sozial bestimmten freien Marktwirtschaft gesprochen und die Notwendigkeit betont hatte, den Arbeitsfrieden zwischen den Sozialpartnern zu erhalten.²⁷¹ Zwar beurteilte auch Platte die sozialpolitische Entwicklung positiv – gegenüber 1938 hätten sich die meisten Löhne und Gehälter um mehr als 100 % erhöht –, sah allerdings beim „freien Spiel der Kräfte“ zwischen den Sozialpartnern auch „manche tarifliche Schönheitsfehler“, die weder dem Leistungsgrundsatz noch einem sozial gerechten Lohn entsprächen.²⁷² Diese 'Schönheitsfehler' führte der Arbeits- und Sozialminister auf den Mangel an Arbeitskräften zurück. In Nordrhein-Westfalen waren am 31. August 1955 4 Mio. Männer beschäftigt und 41.200 (rund 1 %) arbeitslos; von den Frauen waren 1,7 Mio. beschäftigt und 55.000 (rund 3 %) arbeitslos. Dieser Arbeitskräftemangel hatte Platte zufolge zu „übersteigerten Lohnforderungen“ der Gewerkschaften geführt, die zunehmend schon vor Ablauf der Tarifverträge höhere Löhne und Gehälter forderten und ihre „egoistischen Interessen“ nicht der sozialen Sicherheit und Befriedung aller Beschäftigten unterordneten. Nach Meinung des Ministers sollte der Staat weder die Rolle eines passiven Zuschauers spielen noch die gesetzliche Tarifautonomie beschränken, sondern vielmehr durch ständigen Kontakt mit den Sozialpartnern den 'Arbeitsfrieden' bewahren.

In einem stabilen Lohn- und Preisgefüge sah das Arbeits- und Sozialministerium die unerläßliche Voraussetzung für eine soziale, wirtschaftliche und politische Befriedung. Bei Vermittlungsvorschlägen oder Schiedssprüchen achtete es daher auf einen sowohl wirtschaftlich tragbaren als auch sozial gerechten Lohn. So griff es etwa schlichtend in Verhandlungen ein, die im Jahre 1954 über Tarifverträge für die Beschäftigten in den Molkereien und Käsereien sowie für die Melker geführt wurden.²⁷³ Der Tarifvertrag vom 8. Januar 1952 für die etwa 6.500 Beschäftigten war zum 31. Dezember 1952 von der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, der IG Nahrung, Genuß, Gaststätten und von der Fachvereinigung der in Molkereien und Käsereien tätigen Personen gekündigt worden. Ihre Forderung nach Lohn- und Gehaltserhöhungen von mindestens 10 % lehnten die Arbeitgeber ab. Unter dem Vorsitz eines Schlichtungsreferenten des Arbeits- und Sozialministers fanden seit April 1954 Schlichtungsverhandlungen statt, die im Juli/August zu einem Kompromiß führten: der Milchpreis wurde um 2 Pf erhöht und die Milch von 2,8 % auf 3 % „aufgefet-

²⁶⁹ Dok. 164.

²⁷⁰ Dok. 166; vgl. Schwarz, Die Ära Adenauer. Gründerjahre, S. 322-324.

²⁷¹ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 11f.

²⁷² Dok. 137.

²⁷³ Dok. 6, 7.

tet“; die Melker erhielten einen zweiten freien Tag im Monat, eine monatliche Milchleistungsprämie und eine erhöhte Fettprämie. Den für eine Koalitionsregierung unvermeidlichen Kompromißcharakter hatten auch andere Entscheidungen des Kabinetts, die Industrie, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Umweltschutz betrafen.

1. Industrie

Nordrhein-Westfalen war in den fünfziger Jahren das bevölkerungs- und industriereichste Bundesland. Mehrere Mitglieder der Landesregierung saßen in Vorständen, Verwaltungs- und Aufsichtsräten industrieller Unternehmen.²⁷⁴ Als erstes Bundesland erließ Nordrhein-Westfalen am 18. Dezember 1956 ein Ausführungsgesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern.²⁷⁵ Wie schon in den beiden vorherigen Legislaturperioden gewährte die Landesregierung Kredite zum Wiederaufbau der durch die Demontage in Mitleidenschaft gezogenen Industriebetriebe Nordrhein-Westfalens.²⁷⁶ So übernahm sie am 12. Oktober 1954 eine Landesbürgschaft von 22,3 Mio. DM für weitere Kredite zur Finanzierung der Ausbaustufen I und II der August-Thyssen-Hütte (ATH).²⁷⁷ Die ATH plante als technisch und wirtschaftlich notwendige Ergänzung der Warmbreitbandstraße eine Kaltbandstraße, mit der die Krisenfestigkeit zwar nicht begründet, aber doch erhöht werde. Für den zusätzlichen Ausbau dieser Kaltbandstraße mit einem Gesamtkostenaufwand von 85 Mio. DM übernahm das Land weitere Bürgschaften für Kredite bis zu 35 Mio. DM. Das Obligo der öffentlichen Hand insgesamt überstieg mit 198 Mio. DM (Bund) und 145,150 Mio. DM (Land) das Grundkapital der ATH von 115 Mio. DM bei weitem. Die Mithilfe der öffentlichen Hand in dieser Höhe kam einer Beteiligung gleich; der Staat trug in einem beachtlichen Ausmaß das Unternehmerrisiko. Für die Umwandlung der Kredite in eine Beteiligung plädierte der Finanzminister: auf diese Weise könne sich das Land als Aktionär einen echten Vermögensanteil an den mit seinem Gelde beschafften Werten erwerben.²⁷⁸ Der Minister für Wirtschaft und Verkehr jedoch hielt es für besser, das „Finanzgebaren“ des Unternehmens von Vertretern des Wirtschafts- und Finanzministers im Aufsichtsrat der ATH kontrollieren lassen. Über den Rahmen des Aufbauplans hinausgehende Investitionen sollten der Zustimmung des Landes bedürfen. Seinem Vorschlag, mit der weiteren Übernahme von Bürgschaften des Landes in Höhe von 57,3 Mio. DM die Finanzierungshilfe des Landes für den Wiederaufbau der ATH zu beenden, stimmte das Kabinett am 12. Oktober 1954 zu.²⁷⁹ Die erste Warmbreitbandstraße, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland in Betrieb kam, wurde am 11. Juli 1955 in Anwesenheit von Bundeskanzler Adenauer und Bundeswirtschaftsminister Erhard eingeweiht. Ein international wettbewerbsfähiger Konzern war entstanden, der zum „Symbol für den Wiederaufbau“ der deutschen Stahlindustrie wurde.²⁸⁰

In einem vergleichbaren Fall hielt sich die Landesregierung zurück, obwohl es um wesentlich geringere Summen ging. Das 1951 aus den 'Vereinigten Stahlwerken' neu gegründete Gußstahlwerk Bochumer Verein, das Qualitäts- und Edelmehle an die eisenverarbeitende Industrie des Hagener, Remscheider und Solinger Raumes lieferte, hatte durch Kriegs- und Nachkriegsereignisse Schäden erlitten, die sich auf etwa 185 Mio. DM beliefen. Die

²⁷⁴ Vgl. Dok. 53; NRW, Kab.Prot. Bd. 2, Dok. 128, S. 398.

²⁷⁵ Dok. 312.

²⁷⁶ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 17f.

²⁷⁷ Dok. 23.

²⁷⁸ Dok. 24.

²⁷⁹ Dok. 25.

²⁸⁰ Helmut Uebbing, Wege und Wegmarken. 100 Jahre Thyssen, Berlin 1991, S. 64-67.

Firma wollte ihre Produktionsanlagen ausbauen und benötigte zur Finanzierung dieser Investitionen Kredite. Nordrhein-Westfalen sollte eine Landesbürgschaft von 30 Mio. DM aus dem Bürgschaftsfond 1955 für zwei Kredite der Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz und Westfalen über je 15 Mio. DM übernehmen. Das Kabinett machte seine Zustimmung davon abhängig, daß der Bund ebenfalls die Bürgschaft für Kredite in gleicher Höhe übernehme, stellte am 3. Juli 1956 die Entscheidung zurück und befaßte sich in der dritten Wahlperiode nicht mehr mit dieser Frage.²⁸¹

Neben der Schwerindustrie war die chemische Industrie einer der Stützpfeiler der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Die Landesregierung befaßte sich in der dritten Legislaturperiode u.a. mit den 'Chemischen Werken Hüls AG' in Marl, einer der 1952 gegründeten Nachfolgesellschaften der 'I.G. Farben'. Es handelte sich um eines der bedeutendsten Werke der chemischen Grundstoffindustrie in Westdeutschland mit einer Stammebelegschaft von 8.000 Arbeitern und Angestellten. Diese Chemischen Werke betrieben eine intensive Verbundwirtschaft mit dem Bergbau und der chemischen Industrie. Bei einigen benachbarten chemischen Werken fielen wirtschaftlich nicht mehr nutzbare Kohlenwasserstoffe an, die bei den Chemischen Werken Hüls in verschiedene Grundstoffgase zerlegt wurden, wobei als Nebenprodukt Wasserstoff entstand. Für dieses Nebenprodukt interessierte sich die Firma Henkel in Düsseldorf. Der mit einem Anteil von fast 80 % größte Waschmittelhersteller der Bundesrepublik konnte aufgrund der wachsenden Nachfrage nach Henkel-Produkten seinen relativ großen Bedarf an Wasserstoff nicht mehr wie bisher selbst decken. Diesem Mangel sollte der Bau einer Wasserstoffgasleitung von den 'Chemischen Werken Hüls' zur Firma Henkel abhelfen, die allerdings über Privatgrundstücke führte. Über die Frage der Enteignung dieser Grundstücke kam es im Kabinett zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Minister für Wirtschaft und Verkehr und dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Beide interpretierten in unterschiedlicher Weise den § 1 des Enteignungsgesetzes vom 11. Juni 1874, der die Anwendung des Enteignungsrechts davon abhängig machte, daß ein Unternehmen dem öffentlichen Wohl diene. Landwirtschaftsminister Peters wandte ein, die Wasserstoffgasleitung diene lediglich dem Interesse der Chemischen Werke, und nur mittelbar und teilweise – nicht uneingeschränkt, wie gefordert – dem öffentlichen Wohl. Stelle man allgemeine volkswirtschaftliche Gründe und das öffentliche Wohl gleich, so würden die Enteignungsmöglichkeiten „uferlos ausgeweitet“, denn die privatwirtschaftlichen Unternehmen könnten „nahezu in jedem Falle“ volkswirtschaftliche Gründe für einen von ihnen gewünschten Eingriff in die Eigentumsrechte Dritter nachweisen oder glaubhaft machen.²⁸² Das Kabinett jedoch schloß sich am 15. November 1955 Middelhaues Auffassung an, die 'Chemischen Werke Hüls AG' dienen dem öffentlichen Wohl, und bewilligte die Enteignung.²⁸³

Gegen Ende der dritten Wahlperiode kam der seit 1945 andauernde vehemente Wachstumsprozeß der nordrhein-westfälischen Wirtschaft ins Stocken. Die „Krise“ im Steinkohlenbergbau, „Anpassungsprozesse“ im Stahlbereich sowie „Strukturprobleme“ in der Textil- und Bekleidungsindustrie zeigten den tiefgreifenden Strukturwandel an.²⁸⁴ Ein Indikator für den Strukturwandel auf dem Energiemarkt war die verstärkte Nutzung von Heizöl,

²⁸¹ Dok. 241.

²⁸² Dok. 163.

²⁸³ Dok. 157, 172; vgl. Dok. 257.

²⁸⁴ Joachim Jens Hesse, Wirtschafts- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, S. 210-128, hier S. 211; vgl. Art. 'Wirtschaft' in: NRW-Lexikon, S. 470-478.

das in Konkurrenz zur deutschen Kohle trat. Nach der Blockade des Suezkanals in der 'Suezkrise' von 1956 begann weltweit eine erfolgreiche Suche nach Erdöl. Neue Raffinerien wurden gebaut, und ein verschärfter Konkurrenzkampf um den Absatz der Mineralölprodukte führte dazu, daß das billige Heizöl in Deutschland eine zuvor nicht gekannte Bedeutung gewann.²⁸⁵ Der nordrhein-westfälische Minister für Wirtschaft und Verkehr begründete in seiner Kabinettsvorlage vom 5. März 1957 die Notwendigkeit für die Errichtung eines Mineralölumschlaghafens der Gelsenberg Benzin AG, Gelsenkirchen, mit dem „ständig steigenden Mineralölbedarf in der Bundesrepublik“.²⁸⁶ Ein Jahr darauf floß erstmals Rohöl durch eine Rohrleitung von Wilhelmshaven nach Köln; im Jahre 1960 wurde eine Rohölleitung von Rotterdam nach Wesseling fertiggestellt und an die schon 1957 in Betrieb genommene Leitung von Wesel nach Gelsenkirchen angeschlossen. Das Pipeline-Netz sollte die Standortbedingungen der deutschen Mineralölwirtschaft und damit auch die Industriestandorte in der Bundesrepublik grundlegend verändern.²⁸⁷

2. Landwirtschaft und Wasserhaushalt

Die Verbesserung der Agrarstruktur zugunsten von klein- und mittelständischen Betrieben, die Unterbringung der vertriebenen Landwirte und -arbeiter sowie die Bekämpfung der Landflucht waren die erklärten Ziele der Politik Arnolds.²⁸⁸ Sein Nachfolger Steinhoff kündigte eine Flurbereinigung an, die Aussiedlung von Betrieben aus „beengter Dorflage“ und die Aufstockung „bisher nicht lebensfähiger“ bäuerlicher Betriebe. Die „soziale Aufzucht“ des Dorfes versprach er sich u.a. von der Unterstützung der Gemeinschaftsanlagen sowie von der systematischen Förderung aller Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen.²⁸⁹ Mit den Auswirkungen der Bodenreform mußte sich das dritte Kabinett Arnold befassen. Im Zentrum der Kritik stand das Bodenreformgesetz vom 16. Mai 1949. Dieses Gesetz sah Enteignung des Grundeigentums vor, soweit es 100 Hektar oder einen Einheitswert von 130.000 DM überschritt.²⁹⁰ Auf dem enteigneten Land sollten selbständige landwirtschaftliche Stellen, Anlieger-, Landarbeiter- und Kleinsiedlungen sowie Kleingärten errichtet werden. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes legten Großgrundbesitzer erfolgreich Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ein.²⁹¹ Die Beschaffung von Siedlungsland wurde daher immer schwieriger, wie der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Johannes Peters klagte.²⁹² Die abgabepflichtigen Grundeigentümer verweigerten sich unter Hinweis auf das Mißverhältnis von Bodenreformpreis und dem wirklichen Wert ihrer Grundstücke. Ihrer Meinung nach war die Entschädigungsregelung verfassungswidrig. Die Landwirtschaft, schrieb der Kultusminister an den Ministerpräsidenten am 2. Dezember 1955, habe an der Bodenreformgesetzgebung bemängelt, daß die Enteignung des Grundbesitzes über 100 ha „rein schematisch“ vorgesehen worden sei.²⁹³ Das habe nicht nur den Eindruck der einseitigen Benachteiligung eines bestimmten Berufs-

²⁸⁵ Wilhelm Throm, Das Ruhrgebiet braucht auch Öl. Wirtschaftspolitik zwischen Raffinerien und Fördertürmen, in: Först (Hg.), Menschen, S. 164-174, hier S. 167.

²⁸⁶ Dok. 291.

²⁸⁷ Throm, Ruhrgebiet, S. 168.

²⁸⁸ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1955, S. 11f; vgl. Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 24-27.

²⁸⁹ Ebenda

²⁹⁰ NRW-Lexikon, Art. 'Bodenreform', S. 68f.

²⁹¹ Ebenda

²⁹² Dok. 174.

²⁹³ Dok. 182.

standes hervorgerufen, sondern auch der geplanten Technisierung der Landwirtschaft widersprochen. Als Peters das Landessiedlungsamt anwies, eine freiere Preisgestaltung zuzulassen, war die im Bodenreformgesetz vorgesehene Entschädigungs- und Preisregelung praktisch aufgehoben.²⁹⁴ Das Kabinett bestimmte am 6. Dezember 1955, daß bei Verträgen über freiwillige Verkäufe von Bodenreformland zu Siedlungszwecken vom Einheitswert abgewichen und eine freiere Preisgestaltung möglich sein sollte. Bisher war bei Abgabeverträgen zugunsten der Abgeber ein Nachforderungsvorbehalt vereinbart worden, der auf die künftige Entwicklung und Klärung der Entschädigungs- und Preisfrage abstellte, etwa wenn bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sich Nachzahlungsansprüche ergaben. Peters' Hoffnung, die Ablösung der Nachforderungsvorbehalte werde die Bereitschaft der abgabepflichtigen Eigentümer zu weiteren Abgaben von Siedlungsland fördern, erfüllte sich jedoch nicht. Weder wurde die Bodenreform durchgeführt, noch die Agrarstruktur verändert; die wartenden Siedler erhielten kein Bodenreformland, abgesehen von wenigen Hektar, die auf freiwilliger Basis veräußert wurden.²⁹⁵ Im März 1962 hob der Landtag das Bodenreformgesetz auf.

Leitgedanke und Arbeitsziel der nordrhein-westfälischen Wasserwirtschaft war es, den vorhandenen Grundwasserschatz zu schonen und den ungenutzt abfließenden Winterüberschuß an Wasser aufzustauen. In wasserarmen Zeiten sollte leistungsfähiger Stauraum den Bedarf decken.²⁹⁶ Zu diesem Zweck mußte in der Eifel die Olefalsperre gebaut und die Schwammenauesperre aufgestockt werden. Im Dhünnegebiet wollte der Wupperverband Trinkwassertalsperren zur Versorgung von Wuppertal, Remscheid und Solingen bauen. Noch nicht geklärt war die Finanzierung der Biggetalsperre. Peters forderte ein Bundesrahmengesetz, da Nordrhein-Westfalen „größtes Interesse“ daran habe, durch Entwicklung, Erforschung und Erprobung neuartiger Verfahren Fortschritte in der Wasserwirtschaft zu erzielen.²⁹⁷ Am 1. März 1955 beschloß das Kabinett den Entwurf eines Verwaltungsabkommens mit der hessischen Landesregierung über die Errichtung einer Lahntalsperre bei Laasphe.²⁹⁸ Im Bereich der Wasserwirtschaft verfuhr die Landesregierung sehr großzügig mit Enteignungsverfahren. Sie ging davon aus, daß bei bestimmten Unternehmen das Ziel, einen Notstand zu beseitigen, immer im Vordergrund stehe und daher der Einzelfall nicht besonders geprüft werden müsse. Daher stimmte das Kabinett am 9. Oktober 1956 jeweils einem Enteignungsverfahren der Linksniederrheinischen Entwässerungs-Genossenschaft, der Emschergenossenschaft und des Lippeverbandes zu.²⁹⁹

Vor allem im Erftgebiet, wo die kontinuierliche Wasserversorgung im Braunkohlengebiet gesichert werden mußte, gab es durch den Kohleabbau große Schwierigkeiten. Um den ansteigenden Energiebedarf zu decken, sollte der rheinische Braunkohlenbergbau seine Jahresförderung von 74 Mio. t auf 100 Mio. t im Jahre 1960 erhöhen. Da die meisten, bislang im Flachtagebau erschlossenen Flöze nicht mehr lange genutzt werden konnten, sollten die tiefer liegenden Flöze bis zu 250 m unter Gelände abgebaut werden. Für den Tieftagebau in

²⁹⁴ Dok. 204, 208.

²⁹⁵ Ludwig Hügen, Das Gesetz „für die Wolfsschlucht“. Bodenreformpolitik in Nordrhein-Westfalen 1945-1949, Essen 1991, S. 208-213.

²⁹⁶ Mitteilungen der Landesregierung NRW, 18.8.1955; vgl. Hans Köster, Die Wasserwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, in: Das Grüne Buch, S. 307-312; Walter Schmitz, Nordrhein-Westfalen – ein Land der Talsperren, in: Ebenda, S. 338-348.

²⁹⁷ Dok. 66, 67.

²⁹⁸ Dok. 90.

²⁹⁹ Dok. 257; vgl. Hans Köster, Selbstverwaltung in der Wasserwirtschaft, in: Das Grüne Buch, S. 312-318; Franz-Josef Burghartz, Das neue Wasserrecht, in: Ebenda, S. 318-323.

den nächsten 15 Jahren war eine 100 qkm umfassende Fläche vorgesehen.³⁰⁰ Eingriffe „solchen Umfanges und solcher Tiefe in den Haushalt der Natur“, schrieb Peters in seiner Kabinettsvorlage vom 25. März 1955, seien noch nie vorgenommen worden, und Erfahrungen über ihre Auswirkungen lägen nicht vor.³⁰¹

Das Kabinett mußte entscheiden, ob die zur Verhütung oder Ausgleichung dieser Schäden aufzubringenden Kosten für den Braunkohlenbergbau tragbar seien und ob daher der geplante Tieftagebau dem öffentlichen Wohl diene und gebilligt werden könne. Peters zweifelte daran, daß der Braunkohlenbergbau „mehrere 100 Mio. DM“ aufbringen könne. Er wollte daher aus Mitteln des Bergbaus einen Fonds für die Ausgleichung der Schäden schaffen und auf genossenschaftlicher Grundlage einen 'Erftverband' als Selbstverwaltungskörperschaft bilden, wo der „schädigende Bergbau“ mit den Geschädigten zusammenwirken sollte. Um diesen Verband rechtzeitig konstituieren zu können, sollte durch Landesgesetz eine rechtsfähige Institution geschaffen werden, die nicht einen Verband im Sinne der Wasserverbandsordnung darstellte. Diesem Vorschlag stimmte das Kabinett am 30. November 1954 zu und bewilligte am 28. März 1955 die von Peters vorgeschlagenen drei Beamtenstellen für die Staatliche Wasserwirtschaftsstelle Erft.³⁰² Diese dem Wasserwirtschaftsamt Bonn als besondere Abteilung angegliederte Institution bildete die Keimzelle für den künftigen Träger 'Erftverband'. Die dort erarbeiteten Vorschläge sollten vom Oberbergamt mit dem Regierungspräsidenten erörtert und in Form von Bedingungen und Auflagen verwertet werden. Das Kabinett vertagte die Verabschiedung des Gesetzes über den großen Erftverband auf den 6. Dezember 1955.³⁰³ Erst ein Gutachten des interministeriellen Ausschusses für Verfassungstreitigkeiten begründete juristisch die Kompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen, ein Sondergesetz zur Gründung des Großen Erftverbandes zu erlassen. Damit hatte das Land erfolgreich Ansprüche des Bundes abgewehrt.³⁰⁴

3. Luftverkehr

Die verkehrspolitischen Maßnahmen der Landesregierung konzentrierten sich in der dritten Wahlperiode vor allem auf den Luftverkehr. Nordrhein-Westfalen war als einziges deutsches Land Gesellschafter der Deutschen Lufthansa AG. Gegen die Stimme des Innenministers stimmte das Kabinett am 19. Oktober 1954 dem Vorschlag des Ministers für Wirtschaft und Verkehr zu, den Anteil Nordrhein-Westfalens am Stammkapital der Köln-Bonner Flughafen Wahn GmbH zu Porz von 50.000 auf 100.000 DM und die Zuschüsse des Landes ab dem 1. April 1955 bis auf 75.000 DM jährlich zu erhöhen.³⁰⁵ Die Gesellschaft wurde auf beschlagnahmtem Gebiet betrieben und hatte durch Maßnahmen der Militärregierung die ihr zugewiesene Flugzeughalle räumen müssen. Durch den Bau eines neuen Abfertigungsgebäudes sowie von Räumen für die Unterbringung der Geschäftsführung und des technischen Betriebes waren die Investitionskosten um 300.000 DM überschritten worden. Dieser Betrag sollte nicht mehr durch Aufnahme teurer Bankkredite aufgebracht werden, sondern im Wege der Kapitalerhöhung.

Die sozialliberale Landesregierung plädierte für den Ausbau einer der beiden in Nordrhein-Westfalen bestehenden Großflughäfen Düsseldorf-Lohausen und Köln-Wahn, hatte aber

³⁰⁰ Dok. 60.

³⁰¹ Dok. 105; vgl. Werner Wittekind, Eingriffe des Braunkohlenbergbaues in die Agrarstruktur des Erftgebietes und ihre Ausgleichung, in: Das Grüne Buch, S. 175-180.

³⁰² Dok. 104.

³⁰³ Dok. 179.

³⁰⁴ Dok. 236; vgl. Kapitel 'Nordrhein-Westfalen und der Bund'.

³⁰⁵ Dok. 31.

Anfang Juli 1956 noch keine Entscheidung getroffen.³⁰⁶Zu dieser Zeit, schrieb der ehemalige Düsseldorfer Stadtdirektor Walther Hensel in seinen Memoiren, habe die Stadt Köln in deutlicher Konkurrenz zu Düsseldorf als „Verkehrskreuz des Westens“ einen Monopolanspruch auf einen Flughafen geltend gemacht.³⁰⁷Den Städtestreit zwischen Düsseldorf und Köln wollte der Minister für Wirtschaft und Verkehr zugunsten der Landeshauptstadt entscheiden. Energisch setzte er sich im Januar 1958 für eine Verlängerung der Hauptstartbahn des Flughafens Düsseldorf-Lohausen ein. Werde dieser zweitgrößte Flughafen nicht für den Nonstop-Verkehr mit Düsenflugzeugen nach New York eingerichtet, so warb er beim Regierungschef für seine Auffassung, überlasse das Industrieland Nordrhein-Westfalen die unmittelbaren Verbindungen zu den großen Weltzentren des Luftverkehrs dem Flughafen Frankfurt/Main.³⁰⁸ Entschieden wurde diese Frage erst in der fünften Wahlperiode: 1965 wurde die Hauptstartbahn auf 3.000 Meter verlängert und eine parallele Ausweichbahn gebaut.³⁰⁹

Bei der Gründung der Deutschen Lufthansa-AG hatte das Land 500.000 DM des Gründungskapitals von 6 Mio. DM übernommen; 1954 stockte es diese Summe auf 1 Mio. DM auf. Der neu geschlossene Konsortialvertrag zwischen Bund und Land am 5. November/12. Oktober 1955 legte eine Zuschußverpflichtung auf bis zu 4 Mio. DM fest. Nach Meinung des Ministers für Wirtschaft und Verkehr benötigte die Lufthansa AG jedoch noch mehr Kapital. Die Gesellschaft, die vor allem am wirtschaftlich ergiebigen internationalen Luftverkehr teilnehmen wollte, aber lediglich über vier Mittelstrecken- und vier Langstreckenflugzeuge verfügte, hatte bereits am 4. Oktober 1955 eine Erhöhung des Gesellschaftskapitals von 50 auf 80 Mio. DM beschlossen. Wenn das Land sich wiederum daran beteilige, argumentierte Middelhaue, könne es die Gestaltung der Verkehrsdienste und die Festlegung der Flugpläne beeinflussen; das „wirtschafts- und verkehrintensivste“ Land Nordrhein-Westfalen solle diese „national so bedeutungsvolle“ verkehrspolitische Aufgabe fördern. Dieser Auffassung schloß sich das Kabinett am 20. Dezember 1955 an und erhöhte seine Beteiligung von bisher 3 Mio. DM auf 6 Mio. DM.³¹⁰

4. Umweltschutz

Oberste Naturschutzbehörde in Nordrhein-Westfalen war das Kultusministerium. Christine Teusch hatte Ende 1952 die Eintragung des Waldparks östlich und westlich von Haus Caen im Landkreis Geldern in das Landesnaturschutzbuch verfügt; die entsprechende Verordnung verabschiedete das Kabinett am 26. Oktober 1954.³¹¹ Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft beschloß das Kabinett am 24. Januar 1956: Gemeinden sollten regelmäßig Messungen durchführen, und die Landesregierung sollte der Forschung auf diesem Gebiet angemessene Mittel zuwenden; außerdem sollten Landesgesetze erlassen werden.³¹² Im April 1957 legte die Landesregierung einen Bericht über technische und rechtliche Lösungswege der Luftreinhaltepolitik vor. Ein Jahr später erarbeitete der Minister für Ernäh-

³⁰⁶ Dok. 240.

³⁰⁷ Walther Hensel, 3 x Kommunalpolitik 1926-1964. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte, Köln Berlin 1970, S. 135.

³⁰⁸ Dok. 349.

³⁰⁹ NRW-Lexikon, Art. 'Flughäfen', S. 125-126, hier S. 126.

³¹⁰ Dok. 186.

³¹¹ Dok. 35.

³¹² Dok. 196; vgl. LT NRW, 3. Wahlperiode, 26. Sitzung am 13.12.1955, S. 839-850.

rung, Landwirtschaft und Forsten eine Denkschrift über die Verunreinigung des Rheins und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung.³¹³

Von 'Umweltpolitik' im heutigen Sinn kann in den fünfziger Jahren keine Rede sein. Im Vergleich zu anderen Staatsaufgaben und auch in der Öffentlichkeit hatte die Ökologie eine sehr nachrangige Bedeutung.³¹⁴ Das beweist das Entscheidungsverhalten des Kabinetts in einer Angelegenheit, die schon in der zweiten Wahlperiode häufig auf der Tagesordnung gestanden hatte.³¹⁵ Im Raum Remscheid sollte wegen der unzureichenden Gasversorgung für die Industriebetriebe und Haushalte ein Gasbehälter errichtet werden. Dabei ging es um die Interessen der Ruhrgas-AG, des Regierungspräsidenten Düsseldorf, des Rates der Stadt Remscheid, des Ministers für Wiederaufbau als oberste Landesbehörde und des Kultusministers als oberste Naturschutzbehörde sowie des Ministers für Wirtschaft und Verkehr. Der Minister für Wirtschaft und Verkehr Middelhaue sprach sich für den Bau des Gasbehälters aus und verfaßte seit 1953 fünf Kabinettsvorlagen zu dieser Frage. Die Entscheidung wurde mehrmals vertagt, bis das Kabinett am 19. Juli 1955 der Errichtung des Gasbehälters im unteren Gelpetal zustimmte. Für diesem Standort hatte sich auch die Landesplanungsbehörde ausgesprochen.³¹⁶ Sie räumte dem Gut 'Wohnung' Vorrang ein vor dem Gut 'Umwelt': Der alternative Standort Gerstau sei ein Wohnplatz im engen Morsbachtal, das Gelpetal dagegen ein „vollkommen unberührtes“ Seitental des Morsbaches und ein unter Landschaftsschutz stehendes „beliebtes Erholungsgebiet“. Der 110 m hohe und 60 m breite Gasbehälter, einer der größten in Nordrhein-Westfalen, werde die Wohnverhältnisse der Bevölkerung in Gerstau „stark beeinträchtigen“; das wiege schwerer als die „zeitweise Belästigung“ von Spaziergängern, die das Landschaftsschutzgebiet des Gelpetals meist nur zum Wochenende aufsuchten. Trotz des positiven Kabinettsbeschlusses wurde der Gasbehälter nicht gebaut, weil eine lokale Bürgerinitiative Einspruch erhob. Das Verfahren zog sich lange hin, und schließlich machte die fortschreitende technische Entwicklung den Bau des Gasbehälters überflüssig.³¹⁷

7. Arbeits- und Sozialpolitik

Die von Ministerpräsident Arnold in seiner Regierungserklärung gegebenen Versprechen zeigen, daß die Sozialpolitik auch in den 1 1/2 Jahren der Koalition das Gebiet blieb, das dem Christdemokraten seiner Herkunft, seinen Erfahrungen und seiner Gesinnung entsprechend am meisten am Herzen lag. An seinem Programm allerdings mußte er sich „Anpassungen und Abstriche“ gefallen lassen.³¹⁸ Arnold kündigte an, Hilfe und Arbeitsplätze für Schwer- und Schwerstbeschädigte, Kriegsveteranen, Spätheimkehrer und Blinde sowie für „Heimatvertriebene“, Flüchtlinge und Evakuierte zu leisten, den Gesundheitsdienst zu fördern und im Rahmen des Landesjugendplans, der seiner Meinung nach der „Erziehung zum Staatsbürger“ diene, das Bauprogramm für Jugendheime fortzusetzen.³¹⁹ Auch sein Amtsnachfolger wollte den Gedanken der „Sozialpartnerschaft“ beleben und „engste Zusammen-

³¹³ Dok. 366; vgl. Ludolf Schrader, Die Gewässer müssen sauberer werden, in: Das Grüne Buch, S. 348-352.

³¹⁴ Werner Reh, Umweltpolitik, in: NRW und der Bund, S. 162f.

³¹⁵ Vgl. NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 980, 1001, 1092, 1177, 1180, 1184.

³¹⁶ Dok. 103.

³¹⁷ Egon Viebahn, Das Gelpetal, Remscheid 1975, S. 10.

³¹⁸ Först, Kleine Geschichte, S. 124.

³¹⁹ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 13.

arbeit“ mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberorganisationen anstreben.³²⁰Steinhoff erwähnte die gleichen fürsorgebedürftigen Gruppen wie Arnold, legte aber den besonderen Schwerpunkt auf das öffentliche Gesundheitswesen in Nordrhein-Westfalen, das seiner Meinung nach noch nicht dem Standard eines dichtbesiedelten Industrielandes entsprach. Er richtete seine Aufmerksamkeit auf die allgemeine Schulgesundheitspflege, die Schulzahnpflege, die sportmedizinische Betreuung sowie das Krankenhauswesen.³²¹Bei der Neuordnung des Personalvertretungsrechts schwebte Steinhoff eine „Synthese“ zwischen den „berechtigten Wünschen“ nach einer weitgehenden Mitarbeit der Bediensteten und den Notwendigkeiten einer geordneten Verwaltung vor.³²² Sowohl die christlich-liberale als auch die sozialliberale Koalition trieben also den Ausbau des Sozialstaates voran. In das Jahr des Regierungswechsels in Nordrhein-Westfalen fiel allerdings auch ein Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen. Hans-Peter Schwarz hat das Jahr 1956 als „Schwellenjahr auf dem Weg zum Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet. Seitdem sei in zunehmendem Maße ein „demagogisches Element“ ins Spiel gekommen, das auf die „Begehrlichkeit“ der Verbände und Wähler mit den „Wohltaten des Gefälligkeitsstaates“ geantwortet habe.³²³ Solch eine 'Wohltat' war die Verkürzung der Arbeitszeit, die in den 1950er Jahren mit einer wesentlichen Erhöhung der „Zeitsensibilität“ einherging.³²⁴ Bei der Regelung der Arbeitszeit der Beamten in Nordrhein-Westfalen folgte Innenminister Meyers weitgehend der Bundesregelung vom 15. Juni 1954.³²⁵ Die Abweichungen beschränkten sich auf wenige Vorschriften, die zweckmäßiger oder durch die besonderen Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen bedingt waren. So wurde etwa die durchgehende Arbeitszeit als Regel, die 'geteilte Arbeitszeit' dagegen als Ausnahme angesehen, weil die meisten Beamten in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern beschäftigt waren. Seit dem 1. Oktober 1957 betrug die Wochenarbeitszeit der Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Ausnahme der Lehrer 45 Stunden.³²⁶ Die in Nordrhein-Westfalen eingeführte Arbeitszeitverkürzung bedeutete eine Verlängerung des Arbeitstages von 8 auf 8 1/2 Stunden sowie eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit: alle zwei Wochen gab es statt sechs nur noch fünf Arbeitstage. Am 25. September 1956 beschloß die Landesregierung, in der Staatskanzlei und im Innenministerium (nicht bei den nachgeordneten Behörden) probeweise bis zum 31. März 1957 die Dienstzeit (außer Sonnabends) täglich um eine halbe Stunde zu verlängern (Dienstzeit von 8.00-17.30 Uhr) und die Bediensteten jeden zweiten Sonnabend vom Dienst zu befreien.³²⁷ Die sozialliberale Koalition befürwortete die Einführung der gleitenden Arbeitswoche in einzelnen Betrieben der Eisen- und Stahlindustrie unter der Voraussetzung, daß den Arbeitnehmern möglichst viele arbeitsfreie Sonntage garantiert würden.³²⁸ Um die Herstellung bundesweiter Rechtseinheit ging es auch bei der Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamten und Richter in Nordrhein-Westfalen.³²⁹ Dieses Urlaubsgesetz schloß die letzte landesgesetzliche Lücke im Arbeitsrecht. Arbeits- und Sozialminister

³²⁰ Ebenda, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1050.

³²¹ Ebenda, S. 1045.

³²² Ebenda, S. 1044f.

³²³ Schwarz, Die Ära Adenauer. Gründerjahre, S. 327.

³²⁴ Axel Schildt, *Moderne Zeiten. Freizeit, Massenmedien und 'Zeitgeist' in der Bundesrepublik der 50er Jahre*, Hamburg 1995, S. 72.

³²⁵ Dok. 130.

³²⁶ Dok. 319.

³²⁷ Dok. 254.

³²⁸ Dok. 502.

³²⁹ Dok. 141. Das Bundesgesetz datiert vom 6.8.1954.

Platte folgte dabei nicht der Auffassung des ehemaligen Reichsarbeitsgerichts, der Urlaub sei eine Art Entgelt für die in der Vergangenheit geleisteten Dienste; er sei vielmehr ein „zur Ermöglichung der Erholung einheitlich auf Freizeitgewährung und Lohnzahlung“ gerichteter Anspruch. Der Minister leitete also die Verpflichtung des Arbeitgebers, Urlaub zu gewähren, aus dessen Fürsorgepflicht ab. Damit trat der Erholungswert des Urlaubs in den Vordergrund.³³⁰

Sozialpolitisch bedeutsam für die Gleichbehandlung von Beamten und Angestellten war auch die Frage der Weihnachtsgeldzahlungen. Nach dem Inkrafttreten des Landesbesoldungsgesetzes vom 9. Juni 1954 lag die Besoldung um rund 10 % über dem Besoldungsniveau des Bundes und der übrigen Bundesländer; seitdem gewährte die Landesregierung den Beamten keine Weihnachtsgeldzahlungen mehr.³³¹ Dieser Besoldungsvorsprung war allerdings Ende 1956 weitgehend beseitigt, und in einigen Ländern wie Berlin und Hamburg lag das Besoldungsniveau bereits über dem Nordrhein-Westfalens.³³² Zu diesem Zeitpunkt war die Bundesbesoldungsreform noch nicht abgeschlossen. Aufgrund der steigenden Lebenshaltungskosten forderten die Gewerkschaften Überbrückungsmaßnahmen, teils eine weitere lineare Erhöhung der Gehälter, teils ein 13. Monatsgehalt, das je zur Hälfte im Weihnachtsmonat und im Urlaubsmonat gezahlt werden sollte. Da ein selbständiges Vorgehen Nordrhein-Westfalens das mit der Bundesbesoldungsreform erstrebte Ziel der Besoldungseinheit hätte in Frage stellen können, wollte Innenminister Biernat die Gewerkschaftsforderungen durch die Wiedereinführung der Weihnachtsgeldzahlungen erfüllen. Diese Weihnachtsgeldzahlungen waren den Beamten in sämtlichen Ländern der Bundesrepublik trotz der auch dort eingetretenen Besoldungserhöhungen stets gezahlt worden. Hamburg hatte daraus bereits Folgerungen für die Fortentwicklung des Besoldungsrechts gezogen und in dem Entwurf eines Besoldungsgesetzes den Anspruch der Beamten auf eine Weihnachtsgeldzahlung gesetzlich festgelegt. Hinzu kam, daß in Nordrhein-Westfalen den Angestellten Weihnachtsgeldzahlungen tarifvertraglich zustanden. Biernat wollte beide Gruppen im Hinblick auf die Gewährung sozialer Zuwendungen gleich behandeln und aus „beamtenpolitischen Gründen“ sowie aufgrund der Fürsorgepflicht des Staates den Beamten eine Weihnachtsgeldzahlung in der Höhe gewähren, wie sie den Angestellten tarifvertraglich zustand. Diese Weihnachtsgeldzahlung betrug 50 DM für Verheiratete, 30 DM für Ledige, Verwitwete und Geschiedene sowie für Vollwaisen, schließlich 15 DM für jedes im Monat Dezember 1956 zum Kinderzuschlag berechtigende Kind bzw. Halbweise.³³³ Zu Weihnachten 1956 erhielten alle Lohnempfänger des Landes einen Vorschuß in Höhe von 52 Stundenlöhnen.³³⁴ Das Kabinett Steinhoff entschied am 27. März 1956, rückwirkend vom 1. Januar dieses Jahres die Versorgungsbezüge und Unterhaltszuschüsse zu erhöhen entsprechend den Zuschlägen zu den Grundgehaltssätzen von 3 1/3 %.³³⁵

Um Vereinheitlichung ging es auch bei der Verabschiedung des Personalvertretungsgesetzes, einer Maßnahme im Rahmen der kontrovers diskutierten Mitbestimmung. Nach der Verabschiedung des Personalvertretungsgesetzes für den öffentlichen Dienst im Jahre 1953 beschränkten sich die Gewerkschaften auf systemkonforme Zielsetzungen im tarif- und sozialpolitischen Bereich und versuchten, mit Lohnerhöhung und Arbeitszeitverkür-

³³⁰ Dok. 169; vgl. Dok. 238.

³³¹ Dok. 61.

³³² Dok. 267.

³³³ Ebenda

³³⁴ Dok. 270.

³³⁵ Dok. 216; vgl. Dok. 337.

zung die Arbeitnehmer am 'Wirtschaftswunder' zu beteiligen.³³⁶ Gemäß §§ 82ff des Personalvertretungsgesetzes mußten auch in den Verwaltungen und Betrieben des Landes, der Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten des Landes Personalvertretungen gebildet werden. Innenminister Biernat beabsichtigte, das Landesgesetz an die bundesgesetzliche Regelung anzugleichen und für alle Dienstkräfte des Landes ein möglichst einheitliches Personalvertretungsgesetz zu schaffen.³³⁷ Verglichen mit dem Bundesrecht allerdings hatten in Nordrhein-Westfalen aufgrund von Betriebsvereinbarungen, die nach dem Kontrollratsgesetz Nr. 22 abgeschlossen worden waren, die Personalvertretungen vielfach sehr weitgehende Mitbestimmungsrechte. Dies wollte Biernat bei der Gestaltung des neuen Landesrechts zwar berücksichtigen, in Streitfällen aber die Zuständigkeit des Kabinetts aufrechterhalten und nicht, wie von den Gewerkschaften gefordert, einer Einigungsstelle überlassen. Auch eine weitere von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften erhobene Forderung weigerte er sich zu realisieren. § 62 Abs. 3 des Bundesgesetzes räumte den Personalräten in sozialen Angelegenheiten ein echtes Initiativrecht ein. Dieses Recht hielt der Innenminister „aus systematischen Gründen“ für unvereinbar mit dem Begriff der Mitbestimmung, die ja gerade die Initiative der Verwaltung und nicht des Personalrats zu einer bestimmten Maßnahme voraussetze.³³⁸ Gegen das vom Landtag vom 12. Mai 1958 verabschiedete Personalvertretungsgesetz hatte das Kabinett keine Bedenken.³³⁹

Eine der vordringlichsten Aufgaben der unmittelbaren Nachkriegszeit war die Unterbringung der Schwerbeschädigten in Arbeitsverhältnisse gewesen.³⁴⁰ Da die freie Wirtschaft damals eine größere als die gesetzlich vorgeschriebene Zahl von Schwerbeschädigten nicht aufnehmen konnte oder wollte, wurden in Nordrhein-Westfalen wie auch in anderen Ländern sogenannte Schwerbeschädigtenbetriebe ins Leben gerufen und auf Grund staatlicher Anerkennung besonders gefördert. Diese Betriebe sollten, wie Arbeits- und Sozialminister Hemsath in seiner Kabinettsvorlage vom 27. August 1956 schrieb, die Schwerbeschädigten von der öffentlichen Fürsorge unabhängig machen und an regelmäßige Arbeit gewöhnen. Einen Anlaß für die Anerkennung von Schwerbeschädigtenbetrieben sah der Minister allerdings kaum noch, da die nach dem Schwerbeschädigtengesetz vom 16. Juni 1953 eingeführten Maßnahmen die Arbeitslosigkeit vermittlungsfähiger und arbeitswilliger Schwerbeschädigter in Nordrhein-Westfalen weitgehend beseitigt hätten. Grundsätze für die Anerkennung von Schwerbeschädigtenbetrieben hatte der Bundesminister für Arbeit mit den zuständigen obersten Landesbehörden ausgearbeitet und den Ländern zur Anwendung empfohlen. Für Nordrhein-Westfalen bedeuteten diese Grundsätze einen Kompetenzverlust des Arbeits- und Sozialministers, da für die Anerkennung künftig die von den Landschaftsverbänden errichteten Hauptfürsorgestellen für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene zuständig waren.³⁴¹

Ebenfalls nur empfehlen konnte das Arbeits- und Sozialministerium die von ihm um die Jahreswende 1954/55 erarbeiteten Richtlinien zur Durchführung der öffentlichen Für-

³³⁶ Michael Schneider, Demokratisierungs-Konsens zwischen Unternehmern und Gewerkschaften? Zur Debatte um Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung, in: Schildt/Sywottek, Modernisierung, S. 207-222, hier S. 217f.

³³⁷ Dok. 306. Für den öffentlichen Dienst in NRW war 1954 das Personalvertretungsgesetz verabschiedet worden; vgl. NRW, Kab.Prot. Bd. 2, Dok. 183, S. 542.

³³⁸ Vgl. Dok. 320.

³³⁹ Dok. 362.

³⁴⁰ NRW, Kab.Prot. Bd. 1, S. 182, 356, 711, 764, 816.

³⁴¹ Dok. 250.

sorge, die sich am Grundsatz der individuellen Fürsorge orientierten.³⁴² Die Richtsätze der öffentlichen Fürsorge dienten als Maßstab, um den Bedarf für den notwendigen laufenden Lebensunterhalt der Hilfsbedürftigen zu ermitteln und die zu gewährende laufende Unterstützung festzustellen. Außer der Unterstützung erhielten Hilfsbedürftige regelmäßig noch andere Fürsorgeleistungen wie Miet- und Feuerungsbeihilfen, Mehrbedarfszulagen sowie sog. 'Sonderbeihilfen', die neben den Regelleistungen 20 bis 30 % der gesamten Leistungen ausmachten. Weil die Richtsätze von den Gemeinden und Gemeindeverbänden als Selbstverwaltungskörperschaften festgesetzt wurden, konnte die Landesregierung einheitliche Richtsätze lediglich empfehlen. Nach einer solchen Empfehlung wurden die Richtsätze rückwirkend zum 1. Februar 1955 erhöht. Diese Maßnahme begründete das Kabinett nicht mit dem Preisindex für die Lebenshaltung, der seit 1951 eine fallende Tendenz zeigte, sondern mit „typischen Verbrauchsgewohnheiten dieses Personenkreises mit ihren regionalen Verschiedenheiten“.³⁴³

Am 29. Dezember 1955 hatte das Bundesministerium des Innern Verwaltungsvorschriften über den Aufbau der Fürsorgerichtsätze und ihr Verhältnis zum Arbeitseinkommen erlassen, die für die Fürsorgeverbände rechtsverbindlich waren. Innerhalb von sechs Monaten mußten die geltenden Fürsorgerichtsätze an die neuen Bestimmungen angepaßt werden. Für den notwendigen Lebensbedarf von Hilfsbedürftigen hatte der 'Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge' einen 'Warenkorb' zusammengestellt. Die Summe aller in diesem Korb enthaltenen Waren betrug in Nordrhein-Westfalen – Durchschnittspreis nach dem Stand vom 15. Oktober 1955 – rund 58 DM pro Monat. Auf Vorschlag des Arbeits- und Sozialministers wurde ab dem 1. April 1956 der Mindestrichtsatz von 53 auf 56, und der Höchstrichtsatz von 57 auf 60 DM erhöht.³⁴⁴

Gerade in der Sozialpolitik versuchte die Landesregierung, dem von Ministerpräsident Arnold formulierten Anspruch gerecht zu werden, Nordrhein-Westfalen sei das 'soziale Gewissen' der Bundesrepublik. Im Jahre 1953 wurde die Bundesregelung für Kriegsfolgenhilfeempfänger auf diejenigen Personen eingeschränkt, die im fürsorgerechtlichen Sinn Hilfsbedürftige waren (45 % aller Empfänger von Arbeitslosen-Fürsorgeunterstützung und 6 % aller Empfänger von Arbeitslosenunterstützung). Arbeits- und Sozialminister Platze wollte diesen Personenkreis erweitern, um zu verhindern, daß „die sozial schwache Bevölkerung“ des Landes schlechter gestellt werde als die gleiche Bevölkerungsschicht in allen übrigen Ländern der Bundesrepublik.³⁴⁵ Als „fürsorgeähnliche Leistungen“ bezeichnete Platze auch die Mietbeihilfen für einkommensschwache Mieter.³⁴⁶ Fürsorgebedürftige Schulkinder erhielten in Nordrhein-Westfalen ein kostenloses Milchfrühstück, für das am 31. Januar 1956 das Kabinett 700.000 DM bereitstellte.³⁴⁷

Für die Tbc-Hilfe – soweit sie nicht durch den Träger der Sozialversicherung gewährt wurde – waren aufgrund einer Verordnung vom 8. September 1942 die Landesfürsorgeverbände zuständig. Nach dem sogenannten 'Verbindlichkeitserlaß' vom 3. Juni 1944 hatten die Rentenversicherungsträger über ihre gesetzlichen Pflichtleistungen hinaus in großem Umfang freiwillige Leistungen im Rahmen der Tbc-Hilfe zu übernehmen. Diesen Erlaß erkannten die Versicherungsträger nach Wiederherstellung ihrer Selbstverwaltung nicht

³⁴² Dok. 99.

³⁴³ Ebenda

³⁴⁴ Dok. 201.

³⁴⁵ Dok. 27.

³⁴⁶ Dok. 150.

³⁴⁷ Dok. 197.

mehr an. Die Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz und Westfalen wollten den Umfang ihrer freiwilligen Leistungen selbst bestimmen und sich ab dem 1. Januar 1955 bzw. dem 1. April 1954 auf Leistungen im Rahmen der Reichsversicherungsordnung zurückziehen. Die Landesfürsorgeverbände als gesetzliche Träger der Tbc-Hilfe fürchteten, künftig sämtliche Leistungen der wirtschaftlichen Tbc-Hilfe übernehmen zu müssen. Daher bat der Landschaftsverband Rheinland am 3. November 1954 die Landesregierung um Hilfe: über 80 % der Empfänger von Tbc-Hilfe im Rheinland seien Rentenversicherte, für deren Betreuung und finanzielle Ausstattung 10 Mio. DM fehlten.³⁴⁸ Arbeits- und Sozialminister Platze sah im Rahmen der gesetzlichen Aufsichtsbefugnis keine Möglichkeit, den Beschluß der Landesversicherungsanstalten aufzuheben und überließ es den Landesfürsorgeverbänden, ihre Ansprüche gegen die Rentenversicherungsträger durchzusetzen.

Eine Fürsorgeverpflichtung des Landes in einem anderen Bereich hingegen wurde anerkannt. Zwar war die Integration der Vertriebenen nach offizieller Lesart zu Beginn der 1950er Jahre weitgehend abgeschlossen³⁴⁹, allerdings gab es noch Handlungsbedarf im Hinblick auf die zu diesen Personen zählenden Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Nordrhein-Westfalen hatte als Dienstherr den sogenannten 'Planstellenpflichtanteil' nach § 13 Gesetz zum Art. 131 GG zu erfüllen. Dieses Gesetz regelte die Rechtsverhältnisse von Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst standen, aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden waren und bisher nicht oder nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet wurden. Der Gesetzgeber überließ also die früheren Beamten nicht einfach sich selbst oder der öffentlichen Fürsorge, sondern übernahm in seiner Verfassung einen umfassenden Fürsorgeauftrag.³⁵⁰ In Nordrhein-Westfalen hatte das Kultusministerium seinen Planstellenpflichtanteil Mitte 1954 noch nicht erfüllt, so daß Innenminister Meyers am 19. Juli alle Ressorts bat, insbesondere bei den nachgeordneten Dienststellen mit eigener Personalwirtschaft die Stellenbesetzung „planvoll“ zu gestalten und auch einen über 20 % liegenden Erfüllungsstand aufrechtzuerhalten.³⁵¹ Nicht eine bestimmte Berufsgruppe, sondern eine 'Volksgruppe' war Gegenstand einer weiteren integrationsfördernden Maßnahme. Nordrhein-Westfalen übernahm am 7. Januar 1956 die Patenschaft für die Landsmannschaft der Siebenbürger Sachsen.³⁵²

Anders als die Vertriebenen stellten die Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR während der gesamten 1950er Jahre eine permanente Herausforderung für die Landesregierung dar.³⁵³ Die Zahl dieser Personen stieg von 153.000 im Jahre 1946 auf 909.000 im Jahre 1961 an.³⁵⁴ Im Oktober 1954 kam es zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem

³⁴⁸ Dok. 45.

³⁴⁹ Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 31-33; Falk Wiesemann, *Erzwungene Heimat*, in: Brunn (Hg.), *Neuland*, S. 163-173.

³⁵⁰ Michael Kirn, *Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität? Die Stellung der Jurisprudenz nach 1945 zum Dritten Reich*, insbesondere die Konflikte um die Kontinuität des Beamtenrechts und Art. 131 Grundgesetz, Berlin 1972, S. 187.

³⁵¹ Dok. 4, 347.

³⁵² Dok. 272, 273.

³⁵³ Volker Ackermann, *Der 'echte' Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945-1961*, Osnabrück 1995; vgl. NRW, *Kab.Prot.* Bd. 2, S. 20-23; NRW-Lexikon, Art. 'Flüchtlinge und Vertriebene', S. 123-125.

³⁵⁴ Heinz G. Steinberg, *Die Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalens bis 1970*, in: Düwell/Köllmann (Hg.), *Vom Ende der Weimarer Republik*, S. 21-34, hier S. 28f.

Arbeits- und Sozialminister und dem Minister für Wiederaufbau über die Frage, ob man außer den „echten politischen Flüchtlingen“, die nur etwa ein Viertel aller Aufgenommenen ausmachten, im Ermessensweg ungefähr die dreifache Zahl von Zuwanderern aufnehmen solle.³⁵⁵ Die Aufnahmequote betrug zu dieser Zeit 43,5 %. Der Minister für Wiederaufbau behauptete, die abgelehnten Personen seien zu einem erheblichen Teil „Asoziale“ oder könnten nicht den geringsten politischen Grund für den „Zonenwechsel“ vorbringen. Der Arbeits- und Sozialminister dagegen sah in den Abgelehnten nicht 'Asoziale', sondern im Gegenteil in erheblichem Umfange „Arbeitsfähige und Arbeitswillige“, deren Gründe sich im Notaufnahmeverfahren als nicht ausreichend erwiesen hätten. Jener führte die 875.000 DM ins Feld, die das Land trotz der „akuten Wohnungsnot“ für 125 Wohnungen bezahlen müsse; dadurch würden die Einheimischen zugunsten einer „nach Auffassung vieler Kreise“ bereits privilegierten Gruppe benachteiligt. Dieser wollte die Aufnahme von 500 Personen nur im Zusammenhang mit den Forderungen an die Bundesregierung sehen, Mittel für den Wohnungsbau bereitzustellen. Weyer sah den Rechtsstaat in Gefahr, weil Fluchtgründe sich nicht allein dadurch verändern könnten, daß die Abgelehnten eine gewisse Zeit in Berlin blieben; außerdem setzten sich die Notaufnahmeausschüsse in Widerspruch zu ihrer eigenen Entscheidung. Platze verwies auf den Bundesminister für Vertriebene, der allein Weisungen über die Durchführung des Notaufnahmeverfahrens erteilen und ohne Anhörung der Länder das in Berlin vereinbarte Verfahren durchführen dürfe, und der dennoch „loyalerweise“ die Stellungnahme der Landesflüchtlingsverwaltungen erbeten habe. Der Arbeits- und Sozialminister wollte die in Berlin abgelehnten arbeitsfähigen Zuwanderer aufnehmen und möglichst sofort in Arbeit und Wohnung unterbringen, notfalls die Familienangehörigen vorübergehend in Landeslager einweisen. Er erreichte, daß das Kabinett am 20. Juni 1955 60 Mio. DM für ein besonderes Wohnungsbauprogramm zur Freimachung der Landesflüchtlingslager bewilligte.³⁵⁶

Das Notaufnahmegesetz erhielt gegen Ende der 1950er Jahre überwiegend die Funktion eines Zuzugs- und Verteilungsgesetzes. Die großzügige Handhabung der Aufnahmegrundsätze wurde durch die arbeitsmarktpolitische Funktion der Zuwanderung beschleunigt. Durch das Verteilungsverfahren wurden vor allem junge Arbeitskräfte „relativ zielgerichtet“ an Arbeitsplätze herangeführt.³⁵⁷ Das Kabinett beschloß am 6. Dezember 1955 eine Beschleunigung des Notaufnahmeverfahrens: alleinstehende Jugendliche ab dem vollendeten 18. Lebensjahr, die sich für eine Tätigkeit im Bergbau entschieden hatten, sollten bereits in Berlin einen Notaufnahmeantrag stellen, über den sofort entschieden werde, und anschließend von Berlin zur Bergbaustelle in Essen-Heisingen und von dort in die einzelnen Zechen weitergeleitet werden.³⁵⁸

Aufgrund des anhaltenden Zustromes von Flüchtlingen und Zuwanderern aus der DDR waren die Landeslager und Notunterkünfte in den Gemeinden überfüllt. Im Februar 1955 dachte der Ministerpräsident ernsthaft daran, einzelne Kreise des Regierungsbezirks Detmold zu Notstandsgebieten zu erklären.³⁵⁹ Um das frühere Ansehen des Staatsbades Bad Oeynhausen wiederherzustellen, beschloß das Kabinett am 10. März 1955, von der Zuteilung von Flüchtlingen für diesen Ort „bis auf weiteres“ abzusehen.³⁶⁰ Von den bis zum 30.

³⁵⁵ Dok. 32, 33.

³⁵⁶ Dok. 131; vgl. Dok. 138.

³⁵⁷ Siegfried Bethlehem, Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der frühen Nachkriegszeit, in: Geschichte im Westen 2 (1987), S. 159-170, hier S. 169.

³⁵⁸ Dok. 112.

³⁵⁹ Dok. 89, 93; vgl. auch Dok. 197, 199, 200, 202.

³⁶⁰ Dok. 94.

September 1955 Nordrhein-Westfalen zugewiesenen rund 205.000 Personen waren rund 90.000 noch nicht endgültig untergebracht. Die Verhältnisse in diesen Lagern seien „sozial noch untragbarer als bisher“ geworden, warnte Arbeits- und Sozialminister Platze in seiner Kabinettsvorlage vom 7. Dezember 1955. Das Land könne seine Aufnahmeverpflichtung nicht mehr erfüllen, weil die unzureichend finanzierten Wohnungsbauprogramme nur zögernd durchgeführt würden. Für ein neues Wohnungsbauprogramm für 40.000 Zuwanderer müßten 100 Mio. DM bereitgestellt werden, umso mehr, als im Laufe des Jahres 1956 für Zwecke des Bundesverteidigungsministeriums einige Kasernen geräumt werden sollten, die als Landeslager dienten, wodurch dem Land rund 25.000 Lagerplätze verloren gingen. Das Kabinett vertagte die Entscheidung.³⁶¹

Zusätzlich zu den Flüchtlingen und Zuwanderern aus der DDR sowie den Aussiedlern nahm Nordrhein-Westfalen nach dem Ungarn-Aufstand im Oktober/November 1956 Flüchtlinge aus diesem Land auf.³⁶² Dadurch verschärfte sich das Problem der Unterbringung aller dieser Personen. Der Landesregierung gelang es im April 1957, im Bundesrat eine Senkung ihrer Aufnahmequote von 43,5 % auf 36,5 % zu erreichen.³⁶³ Aber auch das ging Arbeits- und Sozialminister Hemsath nicht weit genug. Er berichtete am 27. September 1957 dem Kabinett, das Land könne weder seine Verpflichtung zur Räumung der Kasernen und zur Beseitigung des Rückstaus in Berlin erfüllen noch die Übernahme der in den Notaufnahme- und Grenzdurchgangslagern lebenden „Zuwanderer aus der SBZ“ und Aussiedler garantieren. Als Ursache nannte er den schleppenden Ablauf der „SBZ-Wohnungsbauprogramme“ sowie die Nichtbeachtung der neuen Aufnahmequote von 36,5 %, die im ersten Quartal 1957 tatsächlich 39,2 % betragen habe. Von weiteren Verhandlungen über die Senkung der Aufnahmequote versprach sich Hemsath „sehr wenig“. Ihm schwebte vor, das Aufnahmesoll der Städte und Landkreise vierteljährlich festzulegen. Hemsath plädierte für die Einsetzung eines Ministerausschusses und für eine stärkere persönliche Heranziehung der Regierungspräsidenten.³⁶⁴ Auf der 525. Kabinettsitzung am 8. Oktober 1957 berichtete Hemsath in Anwesenheit von Bundesminister für Vertriebene Theodor Oberländer erneut über die zunehmenden Unterbringungsschwierigkeiten. Er sah eine Lösung im beschleunigten Wohnungsbau bzw. in der Errichtung weiterer Notunterkünfte sowie in der vorübergehenden Herabsetzung der Aufnahmequote für Nordrhein-Westfalen von 36,5 % auf 25 %. Oberländer sagte besondere Hilfe zu.³⁶⁵

Unter den Flüchtlingen und Zuwanderern aus der DDR gab es eine Gruppe, die besonderer staatlicher Hilfe bedurfte, um sich in die westdeutsche Gesellschaft integrieren zu können: die politischen Häftlinge. Das 'Häftlingshilfegesetz' vom 6. August 1955 gewährte Eingliederungshilfen, die einer Haftentschädigung gleichkamen.³⁶⁶ Nach § 10 Abs. 4 dieses besonderen Betreuungsgesetzes mußte der Nachweis über die Anspruchsberechtigung durch eine von den Flüchtlingsämtern der kreisfreien Städte und Landkreise ausgestellte Bescheinigung erbracht werden. Die vom Arbeits- und Sozialminister vorgesehene und

³⁶¹ Dok. 185; vgl. Volker Ackermann, *Homo barackensis – Westdeutsche Flüchtlingslager in den 1950er Jahren*, in: ders./Rusinek/Wiesemann (Hg.), *Anknüpfungen*, S. 330-346.

³⁶² Dok. 269.

³⁶³ Dok. 299.

³⁶⁴ Dok. 322.

³⁶⁵ Dok. 321.

³⁶⁶ Lisa Korpeter/Walter Haack, *Politik für Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgeschädigte, Heimkehrer, politische Häftlinge und Aussiedler*, in: Reinhart Bartholomäi (Hg.), *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn Bad-Godesberg 1977, S. 285f.

vom Kabinett am 18. Oktober 1955 beschlossene Verordnung regelte die Modalitäten der Beschwerde und die beim Regierungspräsidenten liegende Kompetenz.³⁶⁷ Sozialpolitisch bedeutsame Folgen ergaben sich aus der Gründung der Kernforschungsanlage Jülich. Der dem Bundesrat im ersten Durchgang von der Bundesregierung zugeleitete Entwurf eines Gesetzes über die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, das sog. 'Atomgesetz', beschränkte sich in wirtschaftspolitischer Hinsicht in erster Linie auf die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr und auf den Vorbehalt für internationale Verpflichtungen. Sehr ausführlich geregelt wurden die sozialpolitisch bedeutsamen Fragen des Schutzes gegen die Gefahren bei der Erzeugung und Nutzung der Kernenergie. Die Gefahrenabwehr stellte nach Auffassung der Landesregierung eine Aufgabe der Sozialpolitik dar, weil sie zugleich und in erster Linie Aufgaben des Arbeitnehmerschutzes seien. Dazu gehörten u.a. die Vorschriften über die Genehmigung und Beaufsichtigung von Anlagen sowie die Bearbeitung, Verarbeitung und sonstige Verwendung von Kernbrennstoffen außerhalb genehmigungspflichtiger Anlagen. Bei der Genehmigung und Beaufsichtigung dieser Anlagen und Vorgänge sollten die für die Gewerbeaufsicht zuständigen Ressorts der Landesregierungen im Auftrag des Bundes eingeschaltet werden. Diese obersten Landesbehörden übten insoweit auch die staatliche Aufsicht aus.³⁶⁸ Mit dem am 22. Oktober 1957 vom Kabinett beschlossenen Regierungsentwurf eines 'Landesatomgesetzes' ging Nordrhein-Westfalen der Bundesregelung voraus. Dieses Landesgesetz hielt der Minister für Wirtschaft und Verkehr für erforderlich, um eine einwandfreie Rechtsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb der geplanten Atomanlagen zu schaffen.³⁶⁹

8. Wohnungsbau

Durch freie Wanderung, gelenkte Umsiedlung und Aufnahme von DDR-Flüchtlingen hatte sich Mitte der fünfziger Jahre der Bedarf an Wohnungen in Nordrhein-Westfalen erheblich verändert. Die bislang durch Fortschreibung und Schätzung gewonnenen Zahlen erschwerten die Verteilung der Bundesmittel sowie eine gleichmäßige und gerechte Verteilung der Wohnungsbaumittel innerhalb des Landes selbst.³⁷⁰ In seiner Regierungserklärung kündigte Ministerpräsident Arnold an, den Wohnungsbau zu verstärken, Landesbauaufgaben stärker zu konzentrieren und das Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Der soziale Wohnungsbau solle verstärkt und die Eigentumsbildung durch Eigenheime und Kleinsiedlungen für junge Familien gefördert werden.³⁷¹ Auch Steinhoff versprach, sich „nachdrücklich“ für den sozialen Wohnungsbau einzusetzen, das bisherige Bauvolumen möglichst zu steigern und das Bewilligungsverfahren für die Gewährung öffentlicher Baudarlehen „energisch“ weiter voranzutreiben. Er beabsichtigte, die Bewilligung der Mittel für Neubauten von der staatlichen Mittelinstanz in die Kreisebene zu verlagern, und hielt die Bildung eines besonderen Instituts für Wohnungsbau für zweckmäßig.³⁷²

Die Wohnungspolitik beider Kabinette war stark sozialpolitisch geprägt. Während der Minister für Wiederaufbau Schmidt (CDU) den Massenmietwohnungsbau soweit wie

³⁶⁷ Dok. 158, 161.

³⁶⁸ Dok. 255.

³⁶⁹ Dok. 323, 324.

³⁷⁰ Dok. 181.

³⁷¹ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 12; vgl. Aufbau in Nordrhein-Westfalen, S. 28-30.

³⁷² LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1050.

nötig, den Eigenheimbau soweit wie möglich fördern wollte, sah sein Amtsnachfolger Kaßmann (SPD) in niedrigen Mieten das wichtigste Kriterium für die Wohnungsversorgung der breiten Bevölkerung, die am besten durch andauernde staatliche Regulierung und den Massenmietwohnungsbau der 'Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft' gewährleistet werde.³⁷³ Mit dem Wechsel von Ministerpräsident Arnold zu Ministerpräsident Steinhoff vollzog Nordrhein-Westfalen in der Wohnungspolitik eine „Kehrtwendung“: Kaßmann verfocht die wohnungspolitischen Grundsätze der Sozialdemokratie gegenüber Bonn. Seiner Ansicht nach sollte der Bau von preiswerten Wohnungen für die unteren Einkommensgruppen den Vorrang vor der Eigenheimförderung haben.³⁷⁴ Das war die genaue Gegenposition zum zweiten Bundeswohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956, das dem Bau von Eigen- und Familienwohnheimen Vorrang vor der allgemeinen Wohnungsbauförderung einräumte. In der dritten Wahlperiode setzte die nordrhein-westfälische Wohnungspolitik drei Schwerpunkte: 1. den sozialen Wohnungsbau (u.a. für Landesbedienstete und Bergarbeiter), 2. den Angestelltenwohnungsbau sowie 3. die Errichtung der Wohnungsbauförderungsanstalt.

1. Im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau gab es Finanzierungsprobleme. Die Landesregierung mußte bis zum 1. Oktober 1954 ein Wohnungsbauprogramm aufstellen, in dem ein Sonderprogramm enthalten war, das aus Mitteln der Kohleabgabe finanziert wurde. Nach Berechnungen des Ministers für Wirtschaft und Verkehr mußten mindestens 125.000 solcher Wohnungen errichtet werden. Aufgrund knapper Finanzmittel glaubte er aber, lediglich 93.000 Wohnungen und 5.500 Heimplätze in Gemeinschaftsheimen errichten zu können.³⁷⁵ Ab dem 1. November 1954 sollte die Kohleabgabe um die Hälfte reduziert werden, so daß für 1955 rund 235 Mio. DM weniger zur Verfügung standen als für 1954. Das hätte einen Ausfall von rund 32.000 Wohnungen zur Folge gehabt. Das Kabinett überließ dem Finanzminister die Entscheidung darüber, die vorgesehenen Landeshaushaltsmittel von 200 Mio. DM im ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt des Rechnungsjahres 1955 zu veranschlagen. Als am 30. August 1954 die französische Nationalversammlung den Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft ablehnte, wurde im Bundeshaushalt ein Betrag von 1,8 Mrd. DM verfügbar. Der Minister für Wirtschaft und Verkehr hoffte auf Bereitstellung weiterer Wohnungsbaumittel zur Freimachung der Landeslager und zur Unterbringung der DDR-Flüchtlinge durch den Bund. Daher wurde im Haushalt 1955 ein besonderer Titel für die zu erwartenden Mittel eingerichtet. Sollte der Bund nicht zahlen, behielt sich der Finanzminister vor, die Abdeckung der Bundesermächtigung auf spätere Haushaltsjahre zu verteilen, um nicht Mittel für den sozialen Wohnungsbau kürzen zu müssen.³⁷⁶ Auch das Kabinett Steinhoff kämpfte mit der unzureichenden Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus. Der Minister für Wiederaufbau Kaßmann schlug 1956 vor, für Personen mit geringem Einkommen die bisherigen Darlehenshöchstsätze statt um 30 % bis zu 50 % überschreiten zu können. Die Landesregierung stimmte diesem Vorschlag am 8. Mai des gleichen Jahres zu, verpflichtete jedoch den Minister,

³⁷³ Günter Schulz, Weihnachtstmann und Geldbriefträger? Nordrhein-Westfalen und die Wohnungspolitik des Bundes bis zum Ende der fünfziger Jahre, in: *Geschichte im Westen* 3 (1988), S. 151-172, hier S. 159; vgl. Erich Hinz, *30 Jahre Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen 1948-1978*, Duisburg 1980; Franziska Bollerey, *175 Jahre Wohnungsbau*, in: Hein Hoebink (Hg.), *Staat und Wirtschaft an Rhein und Ruhr 1816-1991*, Essen 1992, S. 227-244, hier S. 239f.

³⁷⁴ Schulz, *Weihnachtstmann*, S. 161.

³⁷⁵ Dok. 15.

³⁷⁶ Dok. 19.

durch genaue Kontrollen sicherzustellen, daß die erhöhten Darlehenssätze ausschließlich dem genannten Personenkreis zugute kamen.³⁷⁷

Die schon seit längerem angekündigte Neuregelung der Wohnungsfürsorge für Landesbedienstete wurde mit dem Runderlaß vom 7. August 1957 durchgeführt, in dem die neuen 'Bestimmungen über die Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Landes Nordrhein-Westfalen' bekanntgegeben wurden. Der Landesbedienstetenwohnungsbau wurde fortan nicht mehr ausschließlich durch Gewährung von Darlehen aus Wohnungsfürsorgemitteln gefördert; diese wurden vielmehr als Finanzierungsbeitrag gewährt.³⁷⁸

Das 'Gesetz zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaues im Kohlenbergbau' vom 23. Oktober 1951 wurde am 29. Oktober 1954 dahingehend geändert und ergänzt, daß die Förderung von Eigentumsmaßnahmen Vorrang erhielt vor der Förderung von Mietwohnungen.³⁷⁹ Am 25. Juni 1957 traten die 'Bestimmungen über die Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaues im Kohlenbergbau' in Kraft.³⁸⁰ Ende dieses Jahres beantragte die IG Bergbau, durch Einsatz öffentlicher Mittel dafür zu sorgen, daß Bergarbeiter für neugeschaffenen Wohnraum keine höhere Miete als 1,10 DM/qm Wohnfläche zahlen sollten. Anlaß dafür war, daß aufgrund der steigenden Baukosten im Bergarbeiterwohnungsbau sowie im allgemeinen sozialen Wohnungsbau von den Möglichkeiten des Ersten Wohnungsgesetzes zur Überschreitung der Richtsatzmiete (1,10 DM/qm) bis zu 1,45 DM/qm immer mehr Gebrauch gemacht werden mußte. Die Landesregierung hielt es allerdings „aus allgemeinen sozialpolitischen Gründen“ für nicht vertretbar, gegenüber anderen unter den sozialen Wohnungsbau fallenden Bevölkerungskreisen den Bergleuten ein zusätzliches Privileg zu gewähren.³⁸¹ Der soziale Wohnungsbau solle die Schere zwischen den ansteigenden Baukosten und Mieten einerseits, den nicht nachgekommenen Löhnen andererseits schließen. Wenn darüber hinaus u.a. aus einer besonderen sozialen Haltung der Unternehmen die Mieten für den Bergarbeiterwohnungsbau unter die im allgemeinen sozialen Wohnungsbau für tragbar gehaltenen Mieten gesenkt werden sollten, könne dies nur durch entsprechend höhere Leistungen des Arbeitgebers oder eine öffentliche Wirtschaftshilfe erreicht werden, nicht jedoch durch eine „über das normale Maß hinausgehende Subventionierung“ des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus.³⁸²

Nordrhein-Westfalen hatte von 1951 bis 1956 für den Bergarbeiterwohnungsbau lediglich Landesmittel in Höhe von rund 25 % der Kohleabgabemittel aufgebracht. Nach der Halbierung der Kohleabgabe im Jahre 1954 wandte das Land 1955 und 1956 nur halb soviel Mittel für den Bergarbeiterwohnungsbau auf wie 1953 und 1954. Die Kohleabgabe brachte Nordrhein-Westfalen vom Inkrafttreten des Bergarbeiterwohnungsbaugesetzes bis Ende 1955 Förderungsmittel in Höhe von 680,8 Mio. DM ein. Mit Hilfe dieser Mittel bewilligten die Landesbehörden den Bau von 108.666 Wohnungen, von denen 43.076 Neubauwohnungen zur Miete (40 %) und 40.557 Eigentumsmaßnahmen (37 %) waren.³⁸³

Am 28. April 1958 präsentierte Minister Kaßmann in einer Presstenotiz die Ergebnisse der Wohnungsbauförderung.³⁸⁴ Wenige Tage zuvor war die millionste Wohnung fertiggestellt

³⁷⁷ Dok. 223, 224.

³⁷⁸ Dok. 298; vgl. Rolf Heseler, *Der soziale Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen 1945-1977*, Essen 1979, S. 185-189.

³⁷⁹ Ebenda, S. 128f.

³⁸⁰ Ebenda, S. 189.

³⁸¹ Dok. 276.

³⁸² Ebenda

³⁸³ Schulz, *Weihnachtsmann*, S. 161-164.

³⁸⁴ Heseler, *Wohnungsbau*, S. 197f.

worden, die mit Landesdarlehen seit 1947 errichtet worden war. Etwa 3 1/2 Mio. Menschen lebten in diesen öffentlich geförderten Wohnungen, deren Qualität sich deutlich verbessert hatte. So war etwa die mittlere Wohnfläche der geförderten Wohnungen seit 1956 von 58 auf 63 qm gestiegen; der Preis für 1 cbm umbauten Raum betrug 56 bis 63 DM (1954: 42 bis 48 DM). Von 1948 bis 1958 wurden insgesamt 1.329.300 Wohnungen mit öffentlichen Mitteln gefördert, davon 1.026.935 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (77,3 %) und 302.365 Wohnungen in Familienheimen (22,7 %). Dennoch fehlten in Nordrhein-Westfalen noch 650.000 Wohnungen, und Kaßmann kündigte „erhebliche Anstrengungen“ an, um die Wohnungsnot zu überwinden.³⁸⁵

2. Als Verteidiger der Interessen des Mittelstandes trat die Landesregierung im Fall der Angestelltenwohnungsbau-GmbH (AWOG) auf. Die AWOG, deren Geschäfte nicht der staatlichen Aufsicht unterlagen, hatte seit 1951 mit öffentlichen Mitteln des Bundes, des Landes Nordrhein-Westfalen und anderer Länder ein Bauvolumen erreicht, das in keinem Verhältnis zum Gesellschaftskapital stand. Aufgrund der aus diesem Mißverhältnis sich ergebenden Illiquidität hatte die AWOG am 8. Februar 1955 Konkurs angemeldet. Sie konnte Handwerkerrechnungen in Höhe von rund 4,5 Mio. DM nicht bezahlen. Von den 400 beteiligten Handwerksbetrieben standen 150 unmittelbar vor dem Konkurs, und der Minister für Wiederaufbau ging von einem offenen Mittelbedarf von etwa 7 Mio. DM aus.³⁸⁶ Er schlug die Übernahme der AWOG durch die landeseigene 'Rheinland – Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungs GmbH' in Köln vor, die mit den 7 Mio. DM aus Mitteln des Landeshaushalts aufgestockt werden sollte. Das Kabinett beschloß am 17. Mai 1955 Hilfeleistungen zur Vermeidung von Konkursen: Gläubiger mit Forderungen bis zu 1.000 DM und solche Gläubiger, die freiwillig ihre Forderungen auf 1.000 DM ermäßigten, sollten vorab befriedigt werden; das Land sollte Handwerksbetrieben Liquiditätskredite vermitteln und eventuell Bürgschaften übernehmen.³⁸⁷

3. Die staatliche Wohnungsbauförderung mußte Aufgaben lösen, die weder den Gemeinden noch dem Ministerium für Wiederaufbau übertragen werden konnten. In Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Hamburg existierten zu diesem Zweck sogenannte 'Wohnungsbauförderungsanstalten'.³⁸⁸ Schon das zweite Kabinett Arnold hatte im Rahmen der Verwaltungsreform die Errichtung einer solchen Institution erwogen.³⁸⁹ Realisiert wurde das Vorhaben erst in der dritten Wahlperiode. Der Minister für Wiederaufbau glaubte, mit Hilfe der Wohnungsbauförderungsanstalt schnell einen Überblick über die Bewilligungslage und vor allem über die wirtschaftliche Lage der größeren Wohnungsbaunternehmen gewinnen zu können. Für die Bewilligung von Wohnungsneubauten sollte nicht mehr der Regierungspräsident zuständig sein, sondern die Stadt- und Landkreise sowie bestimmte privilegierte Gemeinden. Eben diese Delegation der Zuständigkeit machte die Gründung einer Wohnungsbauförderungsanstalt notwendig.³⁹⁰ Dabei stellte sich die weitere Frage, ob diese neue Institution das Wohnungsbauvermögen des Landes verwalten solle oder die beiden Landesbanken.³⁹¹ Für die erste Lösung plädierten die meisten Ministerien, während das Innenministerium und des Ministerium für Ernährung,

³⁸⁵ Ebenda

³⁸⁶ Dok. 117.

³⁸⁷ Dok. 118.

³⁸⁸ 30 Jahre Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen 1958-1988, hg.v. dn Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1988, S. 11f.

³⁸⁹ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 1072.

³⁹⁰ Dok. 112.

³⁹¹ Dok. 170.

Landwirtschaft und Forsten die Landesbanken für geeignet hielten, weil nur auf diese Weise die Funktion des Staates und der Banken scharf voneinander zu trennen seien. Das Kabinett beriet am 18. Januar 1956 drei Stunden lang „eingehend“ den Gesetzentwurf, ohne Beschlüsse zu fassen.³⁹² Der Minister für Wiederaufbau griff in seiner Kabinettsvorlage vom 18. April 1956 die Überlegungen seines Amtsvorgängers auf, ohne materielle Änderungen vorzunehmen. Kaßmann schlug vor, eine zu schaffende Wohnungsbauförderungsanstalt solle das vom Wohnungsbau angelegte Vermögen von bereits über 6 Mrd. DM überwachen und lenken, sich einen Überblick über die Bewilligungstätigkeit verschaffen sowie Material für die von der Landesregierung meist kurzfristig zu treffenden wohnungs- und siedlungspolitischen Entscheidungen bereitstellen. Davon versprach sich Kaßmann eine Intensivierung der Fachaufsicht über die mehr als 190 Bewilligungsstellen.³⁹³

Am 13. Juni 1956 legte die Landesregierung dem Landtag den Entwurf eines Gesetzes über die Förderung des Wohnungs- und Kleinsiedlungswesens vor, das eine Neuregelung der Bewilligungsbehörden und die Errichtung einer Wohnungsbauförderungsanstalt vorsah. Für den Bergarbeiterwohnungsbau gab es fortan drei Bewilligungsbehörden: den Minister für Wiederaufbau für den Bereich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, den Regierungspräsidenten in Aachen für das Aachener Steinkohlenrevier sowie den Regierungspräsidenten in Köln für das Rheinische Braunkohlenrevier.³⁹⁴ Das 'Gesetz zur Neuregelung der Wohnungsbauförderung' trat am 1. April 1957 in Kraft; am gleichen Tag nahm die Wohnungsbauförderungsanstalt ihren Geschäftsbetrieb auf.³⁹⁵

G. Das Verhältnis Nordrhein-Westfalens zum Bund

In den fünfziger Jahren vollzog sich eine deutliche Machtverschiebung von den Ländern zum Bund hin. Bundesregierung und Bundesrat regelten die wesentlichen politischen Fragen, während die Länder sich überwiegend mit Detailproblemen beschäftigten.³⁹⁶ So begnügte sich Ministerpräsident Arnold, als er am Ende seiner Regierungserklärung das Verhältnis Nordrhein-Westfalens zum Bund ansprach, mit der Forderung, das Land solle kontinuierlich und angemessen am Sitz des Bundesrates vertreten sein und auf die Bundesregierung einwirken, mit den Nachbarländern eine Regelung für die unter vorläufiger fremder Auftragsverwaltung stehenden Teile Nordrhein-Westfalens zu finden.³⁹⁷ Präganter vertrat Ministerpräsident Steinhoff den Standpunkt seiner Regierung: der Bund müsse seine Verpflichtungen den Ländern und Gemeinden gegenüber erfüllen, denn durch die Finanz- und Steuerpolitik der Bundesregierung seien in der Vergangenheit die Länder allzu oft benachteiligt worden, vor allem durch die „Hortung von Milliardenbeträgen“ und die übermäßige Inanspruchnahme von laufenden Steuereinnahmen für Zwecke des außerordentlichen Haushalts.³⁹⁸ Die Kritik des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten bezog sich auf die von Bundesfinanzminister Fritz Schäffer in Erwartung der auf den Bund zukom-

³⁹² Dok. 195.

³⁹³ Dok. 221.

³⁹⁴ Dok. 233.

³⁹⁵ 30 Jahre Wohnungsbauförderungsanstalt, S. 12.

³⁹⁶ Hans Boldt/Thorsten Mick, Schrumpfende Handlungsspielräume: Zur Staatsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Vierzig Jahre, S. 89-107, hier S. 92f.

³⁹⁷ LT NRW, 3. Wahlperiode, 2. Sitzung am 27.7.1954, S. 13.

³⁹⁸ Ebenda, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1046.

menden hohen Ausgaben gebildeten Rücklagen, die Ende 1956 die Höhe von 7,2 Mrd. DM erreicht hatten, und die in der Öffentlichkeit 'Juliusturm' genannt wurden.³⁹⁹

Welche strittigen Fragen es zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Bund gab, zeigt eine Besprechung des Kabinetts mit dem Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder Hans-Joachim von Merkatz am 28. Januar 1958 in Düsseldorf. Finanzminister Weyer machte auf die vom Bund beabsichtigte Änderung des Länderfinanzausgleichs aufmerksam, die das Land Nordrhein-Westfalen einseitig mit dem zusätzlichen Betrag von 110 Mio. DM zu belasten drohe. Arbeits- und Sozialminister Hemsath wies auf das Problem der Unterbringung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Spätaussiedlern hin, an dessen Lösung die Bundesregierung sich nicht nur in organisatorischer Hinsicht beteiligen sollte. Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Effertz hielt auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft und der Reinhaltung der Luft die baldige Verabschiedung von Rahmengesetzen des Bundes für notwendig. Ministerpräsident Steinhoff sicherte der Bundesregierung die sachlich vertretbare Unterstützung für ihre Gesetzesvorhaben zu, betonte aber, der im Grundgesetz verankerte föderalistische Aufbau der Bundesrepublik werde zunehmend durch die finanziellen Forderungen des Bundes ausgehöhlt.⁴⁰⁰

Gegen diesen „Unitarisierungstrend“⁴⁰¹ versuchten die Länder u.a. durch Intensivierung der Kontakte zur Bundesregierung anzugehen. Im März 1958 gründeten sie das 'Ständige Gremium', das die Aufgabe hatte, die Landesregierungen über die Vorhaben des Bundes und den jeweiligen Stand der Verhandlungen über Verträge zu unterrichten sowie umgekehrt die Auffassungen der Landesregierungen darüber dem Bund darzulegen. Es ging nicht nur um Informationstransfer, sondern auch um den Ausgleich gegensätzlicher Auffassungen zwischen den Beteiligten. Ferner sollte das Gremium im Kontakt mit dem Auswärtigen Amt die für die Länder bei Vertragsplänen bedeutsamen Fragen herausarbeiten und damit eine gewisse Vorarbeit für die Behandlung dieser Fragen in den Ländern leisten.⁴⁰² Jedes Land entsandte lediglich einen ständigen Vertreter in das Gremium; Nordrhein-Westfalen bestellte am 1. April 1958 den Minister für Bundesangelegenheiten.⁴⁰³

Die Einengung des Handlungsspielraums der Länder wurde an den Novellierungen des Grundgesetzes deutlich, etwa bei der Einführung der Bundeswehr, bei der Europäischen Atomgemeinschaft, im Verhältnis von Bundesgrenzschutz zur Polizei, in der Frage der DDR-Flüchtlinge, in der Verkehrspolitik sowie bei den Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Schon 1950 hatte die Regierung Arnold die nordrhein-westfälischen Interessen bei der Aushandlung des Schuman-Plans nur sehr schwer zur Geltung bringen können. Für das Kabinett Steinhoff war es 1956/57 noch schwieriger, Einfluß auf die Erweiterung des gemeinsamen Marktes aus der Wirtschaftsperspektive Nordrhein-Westfalens zu gewinnen.

1. Wiederbewaffnung

Am 1. Januar 1956 rückten 1.000 Freiwillige in die Standorte Andernach, Wilhelmshaven und Nörvenich ein. Im gleichen Jahr wurde die Wehrverfassung zum Abschluß gebracht, mit der die Streitkräfte in das verfassungsrechtliche Gefüge der Bundesrepublik eingeord-

³⁹⁹ Schwarz, Die Ära Adenauer. Gründerjahre, S. 325. 'Juliusturm' hieß das Gebäude in Berlin-Spandau, in dem nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 120 Mio. aus den 4 Mrd. Mark französischer Kriegsentschädigungen als 'Kriegsschatz' des Reiches gehortet wurden.

⁴⁰⁰ Dok. 339.

⁴⁰¹ Boldt/Mick, Handlungsspielräume, in: Vierzig Jahre, S. 106.

⁴⁰² Dok. 354.

⁴⁰³ Dok. 353.

net wurden. Die damit verbundenen Änderungen des Grundgesetzes sollten verhindern, daß die deutschen Streitkräfte einen 'Staat im Staate' bildeten. Das Soldatengesetz vom 19. März 1956 und das Wehrpflichtgesetz vom 21. Juli des gleichen Jahres wurden jeweils gegen die Stimmen der SPD verabschiedet, ebenso das Gesetz über die Dauer des Grundwehrdienstes und die Gesamtdauer der Wehrübungen vom 5. Dezember 1956.⁴⁰⁴

Mehrfach befaßte sich die Landesregierung mit Fragen der Wiederbewaffnung und beschloß am 17. Mai 1955, parallel zum Ausschuß für Fragen der europäischen Sicherheit auf Landesebene einen Kabinettsausschuß zu bilden, der alle Fragen der Wehrgesetzgebung, der Wehrmachtsverwaltung und -organisation koordinieren sollte.⁴⁰⁵ Ministerialrat Dr. Rainer Barzel erhielt vom Ministerpräsidenten den Sonderauftrag, die spezielle Verbindung mit den zuständigen Bundesressorts und Bundestagsausschüssen herzustellen, um den Ausschuß für Fragen der europäischen Sicherheit über alle wehrpolitischen Vorplanungen zu unterrichten.⁴⁰⁶ Dem interministeriellen Koordinierungsausschuß für Wehrfragen gehörten der Ministerpräsident, der Innenminister, der Finanzminister und der Minister für Bundesangelegenheiten an.⁴⁰⁷

Wie auch den anderen Bundesländern ging es Nordrhein-Westfalen darum, den Spielraum des Bundesgesetzgebers im Bereich verwaltungsorganisatorischer Regelungen zu begrenzen und den Grundsatz der landeseigenen Verwaltung nicht aufzugeben. Ministerpräsident Arnold forderte am 5. Juni 1955 öffentlich, die Wehrverwaltung möglichst zivilen Landesbeamten zu übertragen sowie auf die bestehende Behördenorganisation der inneren Verwaltung der Länder zurückzugreifen. Der Bundesminister für Verteidigung dagegen wollte alle wesentlichen Verwaltungszweige der Streitkräfte in bundeseigener Verwaltung ohne Beteiligung der Länder und ihrer Verwaltung durchführen. Am 27. Juni 1955 stellte er im Bundestag ein Vier-Säulen-Modell der Organisation der Streitkräfte auf, bestehend aus Streitkräften, ziviler bundeseigener Verteidigungsverwaltung, ziviler bundeseigener Wehrrersatzverwaltung sowie einer Bundesbehörde Beschaffungswesen. Zwei Tage später beschlossen die Innenminister, die Verteidigungsverwaltung dem Bund zu überlassen, nicht jedoch das Wehrrersatzwesen.⁴⁰⁸ Während Rheinland-Pfalz eine selbständige Behörde vorschwebte, deren Chef in Personalunion mit der entsprechenden Behörde der inneren Verwaltung verbunden sein sollte, schlug Nordrhein-Westfalen vor, die Landesbehörden auf Bezirks- und Kreisebene mit den Aufgaben des Wehrrersatzwesens im Wege der Auftragsverwaltung zu betrauen. Die Organisation für die Streitkräfte und ihre Verwaltung solle „dem Geist des Grundgesetzes“ und den Grundsätzen einer sparsamen Verwaltungsführung entsprechen, d.h.: Beschränkung der Soldaten auf die Truppe, bundeseigene Verwaltung nur wo „zwingend geboten“, Wehrverwaltung durch zivile Beamte, alle Verwaltung möglichst durch vorhandene Behörden. Die Gesetze über den zivilen Luftschutz und über die Versorgung der Angehörigen der Streitkräfte sollten ebenfalls von den Ländern durchgeführt werden.⁴⁰⁹

In diesem Zusammenhang tauchte das Problem der Militärgerichtsbarkeit auf. Justizminister Amelunxen vertrat die Auffassung, Nordrhein-Westfalen solle nur die unbedingt erforderlichen neuen Behörden und Dienststellen der bzw. für die Streitkräfte errichten, die

⁴⁰⁴ Herbert Lilge (Hg.), Deutschland 1945-1963, 14. Aufl. Hannover 1981, S. 161-164.

⁴⁰⁵ Dok. 118.

⁴⁰⁶ Dem Ausschuß gehörten Arnold, Meyers, Sträter und Barzel an.

⁴⁰⁷ Dok. 164.

⁴⁰⁸ Dok. 171.

⁴⁰⁹ Dok. 168.

Gerichtsbarkeit für die Streitkräfte dagegen den bestehenden Gerichten übertragen.⁴¹⁰ Die Militärgerichtsbarkeit war in Art. 106 Weimarer Reichsverfassung – außer für Kriegszeit und an Bord der Kriegsschiffe – aufgehoben, von den Nationalsozialisten am 12. Mai 1933 allerdings wieder eingeführt worden. Amelunxen favorisierte die Konzeption des Verfassungsgesetzgebers von 1919. Demnach sollten für Militärstrafsachen innerhalb der ordentlichen Strafgerichte besondere Abteilungen, Kammern oder Senate gebildet werden. Eine eigene Gerichtsbarkeit für die Streitkräfte sollte es nur in Kriegzeiten geben. Der Justizminister wollte dabei allerdings den Begriff 'Kriegzeiten' so weit ausdehnen, daß auch Einsätze „im Rahmen der NATO (UNO: Korea)“ möglich schienen. Das Kabinett beschloß am 31. Januar 1956, in den Bundesratsausschüssen die Auffassung zu vertreten, daß in Friedenszeiten grundsätzlich von der Errichtung einer eigenen Gerichtsbarkeit für die Streitkräfte abgesehen werden solle.⁴¹¹

Auch die SPD-geführte Landesregierung interessierte sich vor allem für Fragen der Verwaltung und nahm zu der politischen Grundsatzfrage 'Wehr- oder Freiwilligenstreitkräfte' vorerst keine Stellung.⁴¹² Am 7. und 8. März 1956 verhandelte der Bundesrat das Gesetz über die Organisation der militärischen Landesverteidigung sowie das Wehrpflichtgesetz. Innenminister Biernat sah die Länderbelange als gewahrt an, da die Befugnis zu besonderen und allgemeinen Weisungen durch Bundesoberbehörden nur mit Zustimmung des Bundesrates übertragen werden konnte. Auf Anregung Nordrhein-Westfalens wurde vorgeschlagen, die Leiter der Wehrbereichskommandos und der Wehrbereichsverwaltungen nur „im Benehmen“ mit den beteiligten Landesverwaltungen zu bestellen.⁴¹³ Die Landesregierung stimmte weder dem Entwurf des Wehrpflichtgesetzes noch den Vorschritten über die Erfassung der Wehrpflichtigen zu. Sie hatte keine Gelegenheit gehabt, sich eingehend mit dem Entwurf zu befassen, weil die Vorlage dem Bundesrat kurzfristig zugestellt worden war.⁴¹⁴ Am 4. September 1956 gab das Kabinett dem Innenminister den Auftrag, den Bundesminister für Verteidigung dafür zu gewinnen, daß das Bezirkswehramt für die Regierungsbezirke Köln und Aachen seinen Dienstsitz in Aachen erhalte.⁴¹⁵ Nach Ansicht der Landesregierung sollte der Bund diejenigen Ausgaben übernehmen, die den Gemeinden und Ämtern aufgrund der Durchführung der Wehrgesetze entstanden, wollte diese Kosten aber vorsorglich selbst erstatten.⁴¹⁶ Abwartend verhielt sich das Kabinett in der Frage, in welchem Ausmaß der Truppenübungsplatz Senne erweitert werden sollte. Das Bundesministerium für Verteidigung hielt größere Übungsräume aufgrund der größeren Reichweite der Waffen sowie der Motorisierung der Truppe für notwendig. Militärische Interessen stießen dabei auf zivile: die Landesregierung sah im Senneraum u.a. den Fremdenverkehr sowie Teile der Landwirtschaft bedroht. Aufgrund dieser ungelösten Probleme konnte sie sich im Oktober 1957 zu keiner endgültigen Stellungnahme durchringen.⁴¹⁷

Größer als die mit der friedlichen Nutzung der Atomenergie verbundenen Gefahren erschienen der sozialliberalen Koalition die militärischen Risiken der von der Bundesregierung erwogenen atomaren Bewaffnung der Bundeswehr. Dabei spielte auch der beginnende Wahlkampf eine Rolle. Die Führungen der Bonner Oppositionsparteien SPD und FDP

⁴¹⁰ Dok. 198.

⁴¹¹ Dok. 197.

⁴¹² Dok. 214.

⁴¹³ Dok. 212; vgl. Dok. 257.

⁴¹⁴ Dok. 245.

⁴¹⁵ Dok. 249.

⁴¹⁶ Dok. 261.

⁴¹⁷ Dok. 325, 326.

sowie die Führungen der Gewerkschaften sahen sich in der Atomwaffenfrage zum ersten Mal in der Lage, gegen die Bundesregierung eine „kämpferische Gegenposition“ zu beziehen.⁴¹⁸ Als Antwort auf den Sieg der CDU/CSU bei der Bundestagswahl am 15. September 1957 wollte die Bundes-SPD die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen zu einer Art Volksentscheid über den Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik machen und initiierte die vom früheren Düsseldorfer Innenminister Menzel geleitete Kampagne 'Kampf dem Atomtod'.⁴¹⁹ Ministerpräsident Steinhoff beschwor in einer am 13. Mai 1958 vor dem Landtag abgegebenen Erklärung „tödliche Gefahren“, die von der geplanten atomaren Ausrüstung der Bundeswehr gerade für Nordrhein-Westfalen ausgingen: die Stationierung von Atomwaffen an Rhein und Ruhr mache die bevölkerungsreichen Großstädte des Ruhrgebiets im Falle eines kriegerischen Konflikts zu einem der ersten Angriffsziele atomarer Vernichtungswaffen. Das Land werde daher im Bundesrat gegen alle Anträge, Mittelbewilligungen etc. stimmen, die eine direkte oder indirekte atomare Ausrüstung der Bundeswehr, die Lagerung von Atomwaffen oder die Schaffung von atomaren Abschußbasen in der Bundesrepublik ermöglichen würden. Steinhoffs Behauptung, seine Landesregierung spreche für die „überwiegende Mehrheit“ der Bevölkerung und habe auf eine Volksbefragung nur aus dem Grund verzichtet, weil die Wähler am 6. Juli mit dem Stimmzettel ihre Meinung über diese Frage ausdrücken könnten, bestätigte der Ausgang der Landtagswahl nicht.⁴²⁰

2. Bundesgrenzschutz und Schifffahrtspolizei

Das Kabinett stimmte am 30. November 1954 zu, zwischen dem Land und dem Bund ein Abkommen über die Heranziehung des Bundesgrenzschutzes zu polizeilichen Aufgaben in Nordrhein-Westfalen zu treffen. Wenn die Polizeikräfte des Landes nicht ausreichten, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten oder bereits eingetretene Störungen zu beseitigen, konnte die Landesregierung den Bundesgrenzschutz anfordern. Sie zeigte ebensowenig Interesse an einer Kündigungsklausel wie der Bund, der das Abkommen für jederzeit kündbar hielt.⁴²¹

Am 22. März 1955 billigte das Kabinett ein Verwaltungsabkommen mit der Bundesregierung über die Ausübung der schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben. Seit dem 22. November 1950 existierte ein Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Schifffahrt. Für die Binnenschifffahrt wurde ein Gesetz vorbereitet, an dessen Ausarbeitung sich der Länderausschuß für Binnenschifffahrtsfragen beteiligte. Weil ungeklärt war, in wessen Zuständigkeit die Tätigkeit der Wasserschutzpolizei fiel, wurde zunächst nur eine vorläufige Regelung ohne präjudizierenden Charakter geschaffen: Während der Bund die Ermächtigung zum Erlaß von schifffahrtspolizeilichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Bundeswasserstraßen beanspruchte, nahm das Land Vollzugsaufgaben der Schifffahrtspolizei auf den Bundeswasserstraßen wahr.⁴²² Am 4. September 1956 ermächtigte das Kabinett den Minister für Wirtschaft und Verkehr, ein Abkommen zwischen der Bundesregierung und dem Land abzuschließen, dem zufolge die Kompetenz für die Wasserstraßenbehörden auf den Bund überging. Damit verzichtete Nordrhein-Westfalen auf die Errichtung einer eigenen Landesbehörde.⁴²³

⁴¹⁸ Hans Karl Rupp, „wo es aufwärts geht, aber nicht vorwärts...“ Politische Kultur, Staatsapparat, Opposition, in: Bänsch (Hg.), Die fünfziger Jahre, S. 27-36, hier S. 34.

⁴¹⁹ Först, Kleine Geschichte, S. 138f.

⁴²⁰ LT NRW, 3. Wahlperiode, 82. Sitzung am 13.5.1958, S. 2941f; vgl. Dok. 366.

⁴²¹ Dok. 57.

⁴²² Dok. 100, 101.

⁴²³ Dok. 249.

3. Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR

In der Frage der Aufnahme, Verteilung und Unterbringung der nach dem Notaufnahmegesetz aufzunehmenden Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern, die in den wesentlichen Punkten nicht gelöst werden konnten. Die vom Bundesfinanzminister bereitgestellten Beträge von 70 Mio. bzw. 45 Mio. DM reichten nach Auffassung des Kabinetts nicht aus, um alle bis zum 31. März 1954 von Nordrhein-Westfalen aufgenommenen Personen in der bisherigen Weise in Wohnungen unterzubringen.⁴²⁴ Die Verteilung aller durch die Grenzlager Friedland, Piding und Schalding zugewiesenen Vertriebenen sowie der Flüchtlinge und Zuwanderer aus der DDR richtete sich nach dem im Notaufnahmegesetz vom 11. Juni 1951 festgesetzten Schlüssel, der für Nordrhein-Westfalen seit dem 1. Januar 1953 43,5 % betrug. Durch diese hohe Quote war Nordrhein-Westfalen im April 1957 nach Auffassung von Arbeits- und Sozialminister Hemsath in einen „Engpaß“ geraten. Das Land könne die betreffenden Personen nicht mehr aufnehmen, weil Wohnungen fehlten und weil auch die vorläufige Unterbringung in Lagern und Notunterkünften nicht mehr zu gewährleisten sei. Die Landesregierung stellte daher im Bundesrat den Antrag, die Aufnahmeverpflichtung des Landes auf etwa 30 % zu senken. Tatsächlich wurde die Quote nur auf 36,5 % reduziert.⁴²⁵

4. Verkehrspolitik

Wenn der Bund sich in den 1950er Jahren für bestimmte Vorhaben der Länder interessierte, stellte er ihnen Gelder zur Verfügung.⁴²⁶ Zu diesen später als 'Gemeinschaftsaufgaben' bezeichneten Maßnahmen zählte u.a. die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Von den verschiedenen Wirtschaftsräumen Nordrhein-Westfalens zog im Jahre 1955 Ostwestfalen die besondere Aufmerksamkeit der Landesregierung auf sich. Das Kabinett beschloß am 12. Juli 1955 Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung im Regierungsbezirk Detmold: Ausbau von Landstraßen zu Bundesstraßen, Verbesserung der Wassergewinnung und -versorgung sowie günstige Kredite für Handwerks- und Industriebetriebe. Zu den Aufgaben, die allein der Bund übernahm, zählten der Bau bzw. Ausbau von Eisenbahnverbindungen, Autobahnen und Bundesstraßen.⁴²⁷

Umstritten zwischen Bund und Nordrhein-Westfalen war die Gesetzgebungskompetenz des Landes für das 'Biggetalsperregesetz'. Der Bund legte größten Wert darauf, Regelungen dieser Art dem Bundesgesetzgeber vorzubehalten.⁴²⁸ Innenminister Meyers befürchtete einen Verfassungskonflikt- oder Normenkontrollverfahren des Bundes und konnte das Kabinett am 20. Dezember 1955 von seiner Auffassung überzeugen, das Recht der Wasser- und Bodenverbände unterliege nicht der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes; daher dürfe das Land durch ein Sondergesetz einen Wasserverband gründen.⁴²⁹ Am 10. Juli 1956 verkündete das Kabinett das Biggetalsperrengesetz.⁴³⁰

Während der dritten Wahlperiode wurden im Interesse der größeren Sicherheit im Straßenverkehr zulässige Höchstgeschwindigkeiten für PKW festgesetzt. Diese waren schon einmal im Jahre 1934 aufgehoben und 1939 wieder eingeführt worden; im Jahre 1952 waren sie aufs neue weggefallen. Bundesweit lag im Jahre 1956 die Unfallursache "übermäßige

⁴²⁴ Dok. 9.

⁴²⁵ Dok. 299. Vgl. Ackermann, Der 'echte' Flüchtling, S.96-111; Heidemeyer, Flucht, S. 183-190.

⁴²⁶ Boldt/Mick, Handlungsspielräume, in: Vierzig Jahre, S. 94f.

⁴²⁷ Dok. 135.

⁴²⁸ Dok. 188.

⁴²⁹ Dok. 186.

⁴³⁰ Dok. 242.

Geschwindigkeit' bei Unfällen mit Getöteten an der Spitze aller Ursachen. In Nordrhein-Westfalen hatte sich die Unfallzahl 1954 gegenüber 1953 um 13 %, 1955 gegen 1954 um 32,8 % erhöht. Die Geschwindigkeitsbegrenzung sollte nicht durch Gesetz festgelegt werden, sondern durch Erlaß einer Rechtsverordnung des Bundesministers für Verkehr. Der nordrhein-westfälische Minister für Wirtschaft und Verkehr bat das Kabinett am 29. März 1956, einen Gesetzentwurf im Bundesrat einzubringen.⁴³¹ Nachdem der Bundesrat am 20. Juli 1956 zugestimmt hatte, trat die Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrsordnung am 1. September 1957 in Kraft.⁴³²

Für den Wunsch der Landesregierung nach koordinierter Regelung verkehrspolitischer Fragen zwischen Bund und Nordrhein-Westfalen spricht auch die Art und Weise, wie sie am 3. Dezember 1957 vom Straßenbauprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen 1957 bis 1967 Kenntnis nahm. Das Kabinett begrüßte besonders, daß der Minister für Wirtschaft und Verkehr dieses Bauprogramm in die langfristige Planung des Bundes für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen sinnvoll einordnen wollte.⁴³³

5. Initiativen im Bundesrat

Das Kabinett hatte am 15. Dezember 1953 beschlossen, im Bundesrat einen Initiativantrag zur Änderung des Art. 28 GG (Immunität der Landtagsabgeordneten) einzubringen. Die Änderung betraf die Frage, ob und in welchem Umfang die verfassungsrechtliche Immunität der Landtagsabgeordneten auch bundesrechtlich zu sichern sei. Alle anderen Bundesländer lehnten diesen Vorschlag ab, weil sie ihn nicht zu den „unabweisbar dringlichen“ Grundgesetzänderungen zählten.⁴³⁴

Am 27. Oktober 1956 wurde in Luxemburg das Saarabkommen unterzeichnet. Frankreich erklärte sich mit der politischen Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik zum 1. Januar 1957 einverstanden.⁴³⁵ Von einigen Mitgliedern des Bundesratsausschusses für Gesamtdeutsche Fragen wurden verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Regierungsentwurf erhoben. Die nordrhein-westfälische Landesregierung beauftragte den interministeriellen Ausschuß für Verfassungsfragen, den Gesetzentwurf in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Die Vertreter des Landes in den beteiligten Bundesratsausschüssen wurden angewiesen, sich bei der Erörterung der durch den Gesetzentwurf aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen zurückzuhalten und sich bei der Beschlußfassung der Stimme zu enthalten.⁴³⁶ Einen Initiativantrag zur Ergänzung des Grundgesetzes wollte die Landesregierung nicht stellen, allerdings einen von einem anderen Land eingebrachten Antrag unterstützen. Falls ein Antrag zur Ergänzung des Grundgesetzes im Bundesrat nicht gestellt wurde, sollten die Vertreter des Landes den Empfehlungen der beteiligten Ausschüsse zustimmen.⁴³⁷ Der Kultusminister forderte in einem Runderlaß vom 7. Januar 1957 alle Universitäten, Akademien und Schulen des Landes auf, am 19. Januar aus Anlaß der Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Gedenkfeiern zu veranstalten.⁴³⁸ Übereinstimmung mit der Bundesregierung bestand in der Frage der westlichen Grenzgebiete. Steinhoff wollte darauf drängen, daß die Verhandlungen zwischen der Bundesrepu-

⁴³¹ Dok. 218; vgl. Dok. 209, 213, 217.

⁴³² BGBl., S. 780f.

⁴³³ Dok. 332.

⁴³⁴ Dok. 16.

⁴³⁵ Lilje, Deutschland, S. 165f.

⁴³⁶ Dok. 265.

⁴³⁷ Dok. 266.

⁴³⁸ Dok. 272.

blik auf der einen Seite sowie Belgien und den Niederlanden auf der anderen Seite „im Geiste der Gleichberechtigung und der internationalen Verständigung“ abgeschlossen würden.⁴³⁹

Laut Kabinettsvorlage des Ministers für Wirtschaft und Verkehr vom 1. März 1957 befand sich seit 1954 im außerordentlichen Haushalt des Bundes ein Ansatz von DM 100 Mio. für Kredite an die demontagegeschädigte Industrie. Der Wirtschaftsausschuß des Bundesrates und der Bundestag hatten sich vergeblich um eine Freigabe dieses Kontingents bemüht. Am 1. April 1957 verfiel dieser Ansatz und damit die Möglichkeit, dem dringenden Kreditbedarf der demontierten Industrie abzuhelpfen. Die aktuelle Kapitalmarktlage machte es nach Auffassung des Ministers für Wirtschaft und Verkehr dringend erforderlich, diese Haushaltsmittel ihrem Verwendungszweck zuzuföhren. Die privaten Versicherungen konnten nur zu einem geringen Teil den Kreditbedarf der Industrie befriedigen, und der Minister rechnete damit, daß die Sozialversicherungsträger als Kreditgeber für die Industrie in der nächsten Zeit ausfallen würden, weil sich die Auswirkungen der Rentenreform noch nicht übersehen ließen. In diesem Zusammenhang wurde ein Projekt von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung für die Bundesrepublik genannt: der Wiederaufbau einer demontierten Rennstahlanlage in Essen-Borbeck mit dem Ziel, aus bisher nicht oder nur schwer verwertbaren Erzen unter Einsatz geringwertiger Brennstoffe Eisen zu gewinnen. Da diese Anlage allein einen Investitionsaufwand von DM 80 Mio. erforderte, schien die Mithilfe der öffentlichen Hand unerläßlich. Der Minister für Wirtschaft und Verkehr erwartete, daß der Bund der demontagegeschädigten Industrie die für den Wiederaufbau erforderlichen und auf dem Kapitalmarkt nicht ausreichend zu beschaffenden Mittel zur Verfügung stellen werde. Die Konferenz der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder hatte am 27. Februar beschlossen, über den Bundesrat die Bundesregierung aufzufordern, die 100 Mio. DM ihrem Zweck zuzuföhren.⁴⁴⁰

Die Landesregierung wollte im Sommer 1957 einen Antrag im Bundesrat einbringen, der die Bundesregierung verpflichten sollte, den Bundesrat über die Entwicklung im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu informieren. Wenn durch den Beschluß eines der beiden Räte innerdeutsche Gesetze erforderlich wurden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wurde, sollte die Bundesregierung den Bundestag und Bundesrat anhören, bevor dem Vertreter der Bundesregierung im Rat die entscheidende Weisung erteilt wurde. Der Minister für Bundesangelegenheiten wurde beauftragt, im Einvernehmen mit der Staatskanzlei einen entsprechenden Antrag mit Begründung auszuarbeiten. Gegebenenfalls sollte er im Bundesrat darauf hinweisen, daß der vom Bundesrat beauftragte „Sonderausschuß Gemeinsamer Markt und Euratom“ nur einmal zusammengetreten sei und demgemäß die ihm zugedachten Aufgaben nur unzureichend erfüllt habe. Falls der Antrag des Landes im Bundesrat keine Mehrheit finden sollte, würden die Vertreter des Landes im Bundesrat ermächtigt, nach eigenem Ermessen darüber zu entscheiden, ob dem Ratifikationsgesetz zugestimmt werden solle oder nicht.⁴⁴¹

⁴³⁹ LT NRW, 3. Wahlperiode, 34. Sitzung am 29.2.1956, S. 1050.

⁴⁴⁰ Dok. 287.

⁴⁴¹ Dok. 311.

II. FAZIT

Die in der vorliegenden Edition präsentierten Kabinettsprotokolle und Dokumente umfassen die vier Jahre von 1954 bis 1958, die Dauer der dritten Legislaturperiode. Dieser Zeitraum muß überschritten werden, will man nicht nach dem Muster des 1954 von der Landespressestelle herausgegebenen Weißbuchs 'Aufbau in Nordrhein-Westfalen' die Leistungen der Landesregierung nur aufzählend würdigen, sondern die Themen der Landespolitik in eine übergreifende Fragestellung einbetten. Eine in unserem Zusammenhang sinnvolle Frage ist die nach dem Verhältnis von Restauration und Modernisierung in den 1950er Jahren.

In dem von Kurt Düwell und Wolfgang Köllmann 1984 herausgegebenen Sammelband 'Vom Ende der Weimarer Republik bis zum Land Nordrhein-Westfalen' hat Hans-Peter Schwarz einige Vorfragen zur künftigen Sozialgeschichtsforschung über die Ära Adenauer gestellt.⁴⁴² Dabei hat er darauf hingewiesen, daß etwa 1953/54 ein tiefgreifender Wandel einsetzte, der einen „qualitativen Schub“ in der deutschen Modernisierungsgeschichte mit sich brachte. Nicht Restauration, sondern die moderne Industriegesellschaft prägte die zweite Hälfte der 1950er Jahre. Für diesen Wandel gab es mehrere Indikatoren: die Schrumpfung des primären Sektors und die Einebnung der Unterschiede zwischen Stadt und Land, die Entstehung der 'Klassengesellschaft im Schmelztiegel' bzw. der 'nivellierten Mittelstandsgesellschaft', die Motorisierung, die Mechanisierung der Haushalte, die Verbesserung der Wohnverhältnisse, die Verringerung der Arbeitszeit, die Veränderung des Stadtbildes und der Siedlungsformen, die Säkularisierung sowie das Wachstum der Zahl von Schülern und Studenten im höheren Bildungswesen und in Universitäten.⁴⁴³

Hans-Peter Schwarz hat seine These in erster Linie für die Bundesebene entwickelt. Auf die nordrhein-westfälische Landespolitik der dritten Legislaturperiode läßt sie sich nur sehr bedingt anwenden, obgleich die sozialgeschichtliche Zäsur auch für Nordrhein-Westfalen Bedeutung hatte. Peter Hüttenberger zufolge war der seit 1946 andauernde Prozeß der Entstehung Nordrhein-Wegesetzgeber in 1953/54“ abgeschlossen.⁴⁴⁴ Fortan ging es nicht mehr darum, aus den verbliebenen Fragmenten von Behörden deutsche Staatlichkeit zu rekonstruieren, sondern darum, ein neues Staatswesen zu konstruieren, das über diese Fragmente hinausging. Weniger Rekonstruktion als vielmehr Konstruktion bestimmten die weitere Arbeit der Landesregierung. Es begann die „lange Zeit der Feinarbeit.“⁴⁴⁵

In dieser Phase allerdings gab es kaum mehr als erste Ansätze einer Modernisierung. Dazu gehörte zunächst die Arbeit des Kabinetts selbst. Als Kennzeichen 'moderner' Politik galt vorausschauende Planung. Ministerpräsident Steinhoff führte 'Arbeitsprogramme' ein, um die Tätigkeit seiner Regierungsmitglieder besser zu koordinieren. Sein Kabinett wollte durch Zusammenfassung, Planung und Steuerung der Arbeitsabläufe Engagement und Sachkompetenz signalisieren. Leitvokabeln der schon seit der zweiten Wahlperiode betriebenen Verwaltungsreform waren 'Rationalisierung', 'Neuordnung', 'Koordinierung', 'moderne Geschäftsordnung', 'Vereinfachung', 'höherer Leistungsstandard', 'bessere innere Organisation'. Dieser ausgeprägte Reformwille, der sich nicht nur auf die Verwaltung, son-

⁴⁴² Hans-Peter Schwarz, Modernisierung oder Restauration? Einige Vorfragen zur künftigen Sozialgeschichtsforschung über die Ära Adenauer, in: Düwell/Köllmann (Hg.), Ende, S. 278-293.

⁴⁴³ Ebenda, S. 280-283.

⁴⁴⁴ Hüttenberger, Landesgeschichte, S. 89f.

⁴⁴⁵ Ebenda, S. 90f.

dern auch auf andere Gebiete richtete, ging einher mit der Hochschätzung wissenschaftlich-rational begründeter Verfahrensweisen.

Nordrhein-Westfalen war in den 1950er Jahren Initiator und Antreiber der Forschung in Westdeutschland. 1956 wurde das Institut für Mittelstandsforschung an den Universitäten Köln und Bonn gegründet und die Errichtung des 'Hauses der Wissenschaften' beschlossen. Die Gründung der Kernforschungsanlage Jülich im gleichen Jahr und damit die Entscheidung zur friedlichen Nutzung der Kernenergie ist ein herausragendes Beispiel für Modernisierung im Sinne von technisch-wirtschaftlicher Innovation und ihrer politisch gezielten Förderung.⁴⁴⁶ Der Bau des Atomreaktors in Jülich war allerdings einer der Fälle, in dem Peter Hüttenberger zufolge die Landesregierung „fast nichts“ tat, sondern eigentlich nur damit beschäftigt war, ihr Staatswesen neu zu ordnen.⁴⁴⁷

Ausdrücklich an 'Modernisierung', 'Rationalisierung' und 'Automatisierung' orientierte sich die vom Minister für Wirtschaft und Verkehr vertretene Wirtschaftspolitik. Die 1955 eingeweihte und mit finanzieller Unterstützung des Landes erbaute Warmbreitbandstraße der Firma Thyssen galt als Indikator für die Entstehung eines modernen Stahlkonzerns. 'Reform' – und nicht 'Restauration' – war das Stichwort bei der Ausbildung der Gewerbelehrer und der Volksschullehrer ebenso wie im Bereich der Justiz, wo die 'Kleine Justizreform' weitgehend verwirklicht wurde. 'Reformen' wurden also auf vielen Gebieten betrieben; lediglich die Bodenreform scheiterte.

Im Bereich der Technik und der Wissenschaft ist 'Modernisierung' leichter zu messen als in der Gesellschaft. Die sozialstrukturelle Modernisierung wurde in den 1950er Jahren als Entdifferenzierung bzw. Nivellierung wahrgenommen. In der Sozialpolitik ging es um verbesserte Partizipationschancen der Arbeitnehmer durch das Personalvertretungsgesetz, um die Gleichbehandlung von Beamten und Angestellten in Bezug auf bestimmte finanzielle Zuwendungen sowie um die Herstellung bundesweiter Rechtseinheit hinsichtlich der Besoldung und des Urlaubs. Auch in der Fürsorgepolitik zeigten sich 'moderne' Tendenzen, wie etwa der 1955 erstmals erstellte 'Warenkorb' und die Ausrichtung der Richtsätze auf die typischen Verbrauchsgewohnheiten der betroffenen Personen. Nordrhein-Westfalen steigerte seine Wohnungsbauleistung, weitete die Schulgeldfreiheit aus, schaffte die Frauennacharbeit ab, verringerte die Sonntagsarbeit und verdreifachte die Finanzhilfe für Krankenhäuser.

Das genaue Gegenteil von 'Restauration' war die von der SPD beantragte Überprüfung aller Erlasse aus der Zeit von 1933 bis 1945, aus denen alle nationalsozialistischen Formulierungen gestrichen werden sollten. Ebenso wenig als 'Restauration' kann Art. 131 Grundgesetz bezeichnet werden, dem zufolge Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die bereits am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst gestanden hatten, wieder eingestellt werden mußten. In ihrer überwiegenden Mehrzahl waren diese Personen bereit, einen demokratischen Staat und seine Spielregeln zu akzeptieren.⁴⁴⁸ Wenn etwas 'restauriert' wurde, so waren es nicht Zustände aus der Zeit des 'Dritten Reiches', sondern aus der Weimarer Republik.

Ein alter Rechtszustand wurde wiederhergestellt, als im Jahre 1955 mit der Kirchensteuernovelle erneut die Verpflichtung des Staates begründet wurde, die Kirchensteuern zu ver-

⁴⁴⁶ Arnold Sywottek, Wege in die 50er Jahre, in: Schildt/Sywottek (Hg.), Modernisierung, S. 13-39, hier S. 17.

⁴⁴⁷ Hüttenberger, Landesgeschichte, S. 96.

⁴⁴⁸ Christoph Kleßmann, Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945-1955, Göttingen 1982, S. 253f.

walten, wie es bis 1939 üblich gewesen war.⁴⁴⁹ Ein Jahr zuvor hatte der Finanzminister das Kabinett gebeten, „in Anlehnung an die früher in Preußen bestehende Regelung“ die Betreuung des Vermögens des Staatsbades Bad Oeynhausen von der Medizinalabteilung des Arbeits- und Sozialministeriums auf die Vermögensabteilung seines Ministeriums zu überführen.⁴⁵⁰ Im Zuge der Verwaltungsreform wurde 1954 den Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz und Westfalen das ihnen von den Nationalsozialisten genomme Recht der Selbstverwaltung sowie die 'Dienstherrenfähigkeit' wiedergegeben. Damit, schrieb der Arbeits- und Sozialminister in seiner Kabinettsvorlage vom 12. Oktober 1954, „wurde der frühere Rechtszustand wiederhergestellt“.⁴⁵¹ Das Abkommen zwischen dem Bund und Nordrhein-Westfalen über die Heranziehung des Bundesgrenzschutzes zu polizeilichen Aufgaben begann mit einer Einleitung, deren Bestimmungen laut Kabinettsvorlage des Innenministers vom 15. November 1954 so formuliert waren, daß sie der Übung entsprachen, wie sie unter Geltung der Weimarer Verfassung bei Verträgen zwischen Reich und Ländern bestanden hatten.⁴⁵² Auch in den Fragen 'Orden, Titel und Ehrenzeichen' und 'Militärgerichtsbarkeit' berief sich die nordrhein-westfälische Landesregierung eindeutig auf Regelungen der ersten deutschen Republik.

In der dritten Legislaturperiode gab es lediglich Ansätze zur Modernisierung. Das lag auch daran, daß das Land aufgrund der Abgabe vieler seiner Staatsfunktionen an die Kommunen und an den Bund die Modernisierungsprozesse in Gesellschaft und Wirtschaft kaum steuern oder beschleunigen, sondern höchstens deren Rahmenbedingungen setzen konnte. So orientierte sich etwa der Straßenbau noch an den alten West-Ost-Verbindungen, die erneuert und ergänzt wurden, während erst in den 1960er Jahren die neuen Nord-Süd-Verbindungen als notwendig erachtet wurden. Gewiß gab es Modernisierungstendenzen in der Wohnungs- und Sozialpolitik, teilweise auch in der Bildungspolitik. In der Schul- und Hochschulpolitik aber waren noch nicht sehr viele Reformen in Gang gebracht worden, abgesehen von der ersten Reform der Schulverwaltung und der Pädagogischen Hochschulen sowie von der neuen Gewerbelehrerausbildung an Hochschulen ab 1958. Die großen Universitätsneugründungen und auch die weitere Fundierung einer Landesplanung standen noch aus; das Ministerium für Landesplanung gab es erst 1961. Dies war z.T. auch erst eine Folge der seit 1959 deutlicher werdenden Wirtschaftskrise Nordrhein-Westfalens.

Hans-Peter Schwarz hat für die 1950er Jahre von einer „post-totalitären Ideenlandschaft“ gesprochen und den ausgeprägten Pragmatismus in politischen Fragen sowie die Bereitschaft zum Kompromiß einen „Grundzug des Zeitgeistes“ genannt.⁴⁵³ Ein Indikator für diesen Pragmatismus ist die Haltung der SPD nach der Übernahme der Regierung in Nordrhein-Westfalen. Auch hierbei zeigt sich, daß – abgesehen von der Wohnungsbaupolitik – die Zäsur von 1953/54 bedeutsamer war als die von 1956. Das Kabinett Steinhoff wollte oder konnte die inzwischen „eingefahrenen Pfade der Landespolitik“ kaum ändern.⁴⁵⁴ Die SPD redete kaum noch von Sozialisierung, sondern setzte auf prestigefördernde und ihre Regierungsfähigkeit unterstreichende Leistungen. So half etwa der Abschluß der Kirchenverträge, bei christlich gebundenen Wählern Vertrauen aufzubauen. Trotz ihrer Erfolge in der Wohnungsbau-, Bildungs- und Sozialpolitik hatte die erste sozialliberale Koalition in

⁴⁴⁹ Dok. 74; vgl. LT NRW, 3. Wahlperiode, 25. Sitzung am 15.11.1955, S. 805.

⁴⁵⁰ Dok. 58.

⁴⁵¹ Dok. 30.

⁴⁵² Dok. 57.

⁴⁵³ Schwarz, Die Ära Adenauer. Gründerjahre, S. 430f.

⁴⁵⁴ Hüttenberger, Grundprobleme, S. 58; vgl. Arno Klönne, Die Sozialdemokratie in Nordrhein-Westfalen. Historische Verankerung und heutiges Profil, in: Alemann (Hg.), Parteien, S. 69-90, hier S. 83f.

der Geschichte der Bundesrepublik mit einer Regierungsdauer von etwas über zwei Jahren zu wenig Zeit, um sich zu 'bewähren' und um ein eigenständiges landespolitisches Profil zu gewinnen. Die dritte Legislaturperiode endete mit einem Debakel für die Regierungsparteien und mit einem großen Triumph für die CDU in Nordrhein-Westfalen bei den Landtagswahlen am 6. Juli 1958.⁴⁵⁵ Die CDU konnte ihren Stimmenanteil von 41,3 % deutlich verbessern und errang mit 50,5 % aller Stimmen die absolute Mehrheit. Auch die SPD zählte zu den Gewinnern der Wahl; sie steigerte ihren Stimmenanteil von 34,5 % auf 39,2 %. Zu den Verlierern dieser Landtagswahl zählten die FDP, die von 11,5 % auf 7,1 % abfiel, sowie mit,1 % das Zentrum.⁴⁵⁶

Volker Ackermann

⁴⁵⁵ Friebe, Landtagswahlen, S. 46f.

⁴⁵⁶ NRW-Lexikon, Art. 'Wahlen', S. 461.

Einrichtung der Edition

1. DIE ÜBERLIEFERUNG DER KABINETTSAKTEN

Die vorliegende Edition umfaßt die Protokolle der 390. bis 560. Kabinettsitzung. Während der Amtszeit der dritten Regierung des Ministerpräsidenten Arnold im Zeitraum vom 27. Juli 1954 bis zum 20. Februar 1956 wurden 68 Kabinettsprotokolle angefertigt, in der darauf folgenden Amtszeit der Regierung des Ministerpräsidenten Steinhoff im Zeitraum vom 20. Februar 1956 bis zum 24. Juli 1958 102 Kabinettsprotokolle. Insgesamt 170 Kabinettsprotokolle waren zu edieren. Am Modus der Bearbeitung der Protokolle und sonstigen Dokumente änderte sich gegenüber den Vorgängerbänden nichts, so daß hier auf die entsprechenden Erläuterungen in Bd. 2 dieser Reihe verwiesen sei.⁴⁵⁷ Schon allein aufgrund des Erscheinens der Bände nach Ablauf der 30-Jahres-Frist hat die Edition keine archivische Wegweiserfunktion und keine überlieferungserschließende 'Findmittelfunktion'. Es handelt sich um eine Fondsedition, genauer um eine mit Aktenstücken – meist Kabinettsvorlagen – angereicherte Auswahl aus dem Bestand NW 30 im nordrhein-westfälischen Hauptstaatsarchiv. Auf die zu der jeweiligen Kabinettsitzung gehörenden Nummer dieses Bestandes beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, alle Zitate, Paraphrasierungen und Sachkommentare in den Fußnoten. Die Kabinettsakten zu Bundesratsangelegenheiten (NW 30BR) enthalten lediglich die Gesetzesvorlagen bzw. Drucksachen, so daß sie für diese Edition nicht herangezogen wurden.

2. PROTOKOLLFÜHRUNG

In den Jahren 1922/23 war Max von Stockhausen Protokollführer bei den Kabinettsitzungen der Reichsregierung Wilhelm Cuno. Der Reichskanzler, schreibt von Stockhausen, habe nicht so ungezählte Kabinettsitzungen wie sein Vorgänger abgehalten; wenn er aber mit den Ministern tagte, dann gründlich und lange: „Drei, vier und fünf Stunden Protokollführung während einer so wichtigen Angelegenheit wie einer Kabinettsitzung erforderten eine nimmermüde Aufmerksamkeit, um jedes Wort zu erfassen und die wichtigen Momente festzuhalten. Man wußte hinterher sehr wohl, was man getan hatte.“⁴⁵⁸

Im Vergleich zu Max von Stockhausen hatten Staatssekretär Dr. Mohr und Dr. Hein als Protokollführer eine leichte Aufgabe, auch wenn sich die Sitzungen über mehrere Stunden hinzogen. Sie mußten gerade nicht jedes Wort und die wichtigen Momente erfassen, sondern Routineabläufe exakt und in nüchterner, formalisierter Sprache wiedergeben, wobei Anforderungen an ihre Formulierungskunst nicht gestellt wurden. Syntaktisch unvollständige Sätze wie 'Kabinett stimmt zu' waren eher die Regel als die Ausnahme. Kennzeichen der Ergebnisprotokolle ist die Wiederkehr der immergleichen Formulierungen: Das Kabinett nimmt Kenntnis von etwas, vertagt etwas, beschließt etwas oder beschließt, keinen Antrag zu stellen; es erhebt keine Bedenken oder beschließt, keine Bedenken zu erheben; es behält

⁴⁵⁷ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 53f.

⁴⁵⁸ Max von Stockhausen, Sechs Jahre Reichskanzlei. Von Rapallo bis Locarno. Erinnerungen und Tagebuchnotizen 1922-1927, hg.v. Walter Görnitz, Bonn 1954, S.56.

sich vor, Sachverständige zu bestellen, es billigt und verabschiedet einen Entwurf, vertritt eine Auffassung, beauftragt jemanden mit der Vertretung, stellt eine Entscheidung zurück, nimmt Stellung und hat keine Bedenken.

Die Sitzungsniederschriften der Landesregierung Nordrhein-Westfalen während des dritten Kabinetts Arnold und des Kabinetts Steinhoff sind als reine Beschlußprotokolle überliefert. Zwei ausführliche Verlaufsprotokolle existieren über die zwei Sitzungen des interministeriellen Arbeitskreises am 11. August und am 2. September 1954, der die Frage zu prüfen hatte, ob das Ministerium für Wiederaufbau in ein Ministerium für Bau- und Wohnungswesen umgewandelt werden sollte.⁴⁵⁹ Weiterhin gibt es ein Verlaufsprotokoll über Grundsätze der Filmarbeit der Landesregierung⁴⁶⁰ sowie über die Sondersitzung des Interministeriellen Ausschusses mit Vertretern des Bundesministeriums für Verteidigung, des Wehrbereichskommandos sowie der Wehrbereichsverwaltung am 30. Januar 1957, auf der es um die Frage der Erweiterung des Truppenübungsplatzes Senne ging.⁴⁶¹

In der zweiten Hälfte der Wahlperiode wurde ausführlicher protokolliert. Allerdings fertigte Hein bis auf wenige Ausnahmen kein Verlaufsprotokoll an, vielmehr übernahm er den Inhalt der jeweiligen Kabinettsvorlagen nahezu vollständig in den Protokolltext. Die Kabinettsprotokolle der Regierung Steinhoff zeichnen sich also durch eine größere Ausführlichkeit aus. Ein weiteres Merkmal der Protokollführung des Kabinetts Steinhoff ist formaler Art: Ab der 461. Kabinettsitzung am 6. März 1956 fehlt hinter der Überschrift zu dem jeweiligen Tagesordnungspunkt der Doppelpunkt. Hinweise auf Dissens unter den Kabinettsmitgliedern indessen wurden auch weiterhin ebenso diskret angedeutet wie in den Kabinettsprotokollen der dritten Regierung Arnold. Laut Geschäftsordnung mußte schriftlich festgehalten werden, wenn eine Entscheidung gegen die Stimme eines oder mehrerer Minister getroffen wurde. Kontroverse Positionen im Kabinett konnten auch in größeren Redebeiträgen der Minister deutlich werden. So hieß es in der 438. Kabinettsitzung am 27. September 1955, in der Kabinettsitzung am 11. Oktober werde der Minister für Wirtschaft und Verkehr über Preise und Löhne referieren: „Das Gegenreferat wird der Arbeits- und Sozialminister halten.“⁴⁶² Meinungsverschiedenheiten unter den Ministern werden in den Kabinettsprotokollen nur andeutungsweise, in den Kabinettsvorlagen und sonstigen Dokumenten dagegen in aller Offenheit sichtbar.

Nachträgliche Berichtigungen des Protokolls waren möglich. Am 14. September 1954 hatte das Kabinett vereinbart, daß unter Federführung des Ministers für Wiederaufbau ein Ausschuß gebildet werden sollte, in dem der Innenminister und der Finanzminister das Bewilligungsverfahren für die Hergabe öffentlicher Mittel im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus mit dem Ziel der Vereinfachung überprüfen sollten.⁴⁶³ Dieser Beschluß war im Protokoll nicht enthalten. Der Minister für Wiederaufbau legte aber großen Wert auf seine Niederlegung im Protokoll, um damit zum Ausdruck zu bringen, „daß die Frage der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens von der Zustimmung des Kabinetts getragen wird“, und bat um entsprechende Berichtigung. Am 9. November 1954 berichtigte das Kabinett das Protokoll der 396. Sitzung vom 12. Oktober 1954 entsprechend einem Schreiben des Finanzministers vom 25. Oktober 1954.⁴⁶⁴

⁴⁵⁹ Dok. 2, 3.

⁴⁶⁰ Dok. 289.

⁴⁶¹ Dok. 326.

⁴⁶² Dok. 149, 166.

⁴⁶³ Dok. 11.

⁴⁶⁴ Dok. 41.

In der Anlage zum Protokoll der 391. Kabinettsitzung am 7. September 1954 findet sich ein Beschluß des Kabinetts bei Stimmenthaltung des Ministers für Wirtschaft und Verkehr, dem zufolge die Landesregierung erklärte, ihren Standpunkt in der Frage der Bahn-Elektrifizierung des Rhein-Ruhr-Gebietes aufrechtzuerhalten und für die unverzügliche Weiterführung der Arbeiten einzutreten. Diese Seite, hieß es abschließend, sei „nicht zu vervielfältigen bzw. zu versenden und streng vertraulich zu behandeln.“⁴⁶⁵ Auf der 436. Kabinettsitzung am 6. September 1955 wies der Ministerpräsident „aus gegebenem Anlaß“ auf die Notwendigkeit einer besseren Geheimhaltung wichtiger Aktenvorgänge hin.⁴⁶⁶ Wenige Sitzungen später brachte der Ministerpräsident in Erinnerung, daß die Konferenz der Staatssekretäre zur Vorbereitung der Bundesratsangelegenheiten von den Staatssekretären persönlich wahrgenommen werden müsse.⁴⁶⁷

3. ANORDNUNG UND AUSWAHL DER DOKUMENTE

Wie schon in den beiden vorausgegangenen Bänden dieser Reihe bilden die Kabinettsprotokolle der Legislaturperiode den Kern der Edition. Der erste Band enthält 194 Kabinettsprotokolle und 312 Dokumente (Verhältnis von Kabinettsprotokollen zu Dokumenten etwa 1:1,6), der zweite Band enthält die gleiche Anzahl von Kabinettsprotokollen und 217 Dokumente (Verhältnis von Kabinettsprotokollen zu Dokumenten 1:1,1); Band 3 umfaßt 170 Kabinettsprotokolle und 221 Dokumente (Verhältnis von Kabinettsprotokollen zu Dokumenten 1:1,3). Bei der Auswahl der Dokumente zeigt sich der „unvermeidliche Schatten des Herausgebers“⁴⁶⁸ besonders deutlich. Die Objektivität der Dokumentation wird allerdings nicht unkontrolliert der subjektiven Deutung preisgegeben. Als Korrektiv fungiert, wie auch schon in den beiden vorausgegangenen Bänden dieser Reihe, die Frage nach der historischen und nach der zeitgenössischen Relevanz. Ein Maßstab dafür ist die Regierungserklärung des jeweiligen Ministerpräsidenten.⁴⁶⁹

4. DOKUMENTENBESCHREIBUNG

Die Herausgeberin des zweiten Bandes dieser Reihe hat auf eine Dokumentenbeschreibung bei jedem Protokoll verzichtet, da weder Gestalt noch Aussehen der Umdrucke verändert wurden.⁴⁷⁰ Das gilt auch für die vorliegende Edition. Der formale Aufbau der Kabinettsprotokolle blieb gleich. An erster Stelle stehen Bundesangelegenheiten, danach Landesangelegenheiten sowie Personalialia. Die Personalialia – es handelt sich um die Einstellung, Ernennung und Beförderung von Landesbeamten des höheren Dienstes sowie von Angestellten, deren Vergütung der Besoldung der Beamten des höheren Dienstes entsprach – machen rein quantitativ oft den größten Teil der Kabinettsprotokolle aus, werden aber nicht ediert.

5. ÄNDERUNG DER SCHREIBWEISE

Bei einigen Dokumenten weicht das Druckbild vom Original ab. Meist handelt es sich um Bundesratsangelegenheiten, bei denen das Kabinett zu einzelnen Paragraphen von Geset-

⁴⁶⁵ Dok. 5.

⁴⁶⁶ Dok. 143.

⁴⁶⁷ Dok. 164.

⁴⁶⁸ Hans Zeller, Befund und Deutung. Interpretation und Dokumentation als Ziel und Methode der Edition, in: Gunter Martens/Hans Zeller (Hg.), *Texte und Varianten*, München 1971, S. 45-89, hier S. 52.

⁴⁶⁹ Vgl. NRW, *Kab.Prot.* Bd. 1, S. 66; Bd. 2, S. 55f.

⁴⁷⁰ Ebenda, S. 56.

zesvorlagen Stellung nahm, indem es zustimmte oder ablehnte. Im Original sind diese Kolonnen 'Zustimmung' und 'Ablehnung' nebeneinander, die entsprechenden Paragraphen untereinander angeordnet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Platzersparnis wurde in dieser Edition umgekehrt verfahren: die beiden Kolonnen stehen untereinander und die Paragraphen nebeneinander. Ansonsten sei auf die Ausführungen im zweiten Band dieser Reihe verwiesen.⁴⁷¹

6. ANMERKUNGEN

Bei den textkritischen Anmerkungen wurde in der gleichen Weise verfahren wie im vorhergehenden Band.⁴⁷² Die Sachanmerkungen zeichnen sich durch eine geringe Kommentierungsintensität aus. So hängt etwa die Ausführlichkeit der biographischen Ermittlung von der Bedeutung der Person bzw. ihres Handelns im Kontext ab. Bei nur beiläufig genannten Personen wurde auf eine Ermittlung der biographischen Daten verzichtet. Ähnliches gilt für bibliographische Angaben, wenn etwa in einer Kabinettsvorlage juristische Fachliteratur zitiert wurde.

Von den Bundesratsangelegenheiten werden in dieser Edition Fragen kommentiert, die sich aus der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und dem Eintritt in die NATO ergaben (u.a. Versorgung ehemaliger Berufssoldaten, Strafgerichtsbarkeit für Streitkräfte), Finanzfragen (Länderfinanzausgleich, Lastenausgleich, '131er-Beamte') sowie die Frage der NS-Opfer und der Wiedergutmachung.

Die 'Normenkontrollverfahren' genannten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, bei denen geprüft wurde, ob ein Gesetz gegen das Grundgesetz verstieß, werden nur dann kommentiert, wenn sich die Landesregierung zu einer Stellungnahme veranlaßt sah. Auch vereinfachte Enteignungsverfahren sowie der Grunderwerb durch eine ausländische juristische Person werden nicht kommentiert. Aus Anlaß der Beratung über die Verleihung der Enteignungsrechte an die Stadt Köln zur Errichtung eines Theatergebäudes beschloß das Kabinett auf seiner 392. Sitzung, in Zukunft sollten Enteignungsvorlagen „substantiiierter“ begründet werden.⁴⁷³ Am 25. Januar 1955 vertrat das Kabinett übereinstimmend die Auffassung, daß künftig bei Vorlagen über Enteignungsanordnungen die genaue Kennzeichnung der zu enteignenden Grundstücke in den Beschlußvorschlag aufzunehmen sei.⁴⁷⁴ Beim Abdruck der Kabinettsprotokolle und Verhandlungsgrundlagen wurde so verfahren wie im vorausgegangenen Band.⁴⁷⁵

⁴⁷¹ Ebenda, S. 56f.

⁴⁷² Ebenda, S. 57.

⁴⁷³ Dok. 11.

⁴⁷⁴ Dok. 73.

⁴⁷⁵ NRW, Kab.Prot. Bd. 2, S. 59f.