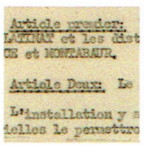
KREUZ, RAD, LÖWE

Rheinland-Pfalz
Ein Land und seine Geschichte

Vom ausgehenden
18. Jahrhundert bis
zum 21. Jahrhundert

Herausgegeben von
Friedrich P. Kahlenberg
und Michael Kißener



Philipp von Zabern

00-03/S. 1-16_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:08 Seite 2

Kommission des Landtages für die Geschichte
des Landes Rheinland-Pfalz

Kreuz – Rad – Löwe

Rheinland-Pfalz.
Ein Land und seine Geschichte

Mainz
2012

00-03/S. 1-16_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:08 Seite 3

Kreuz – Rad – Löwe

Rheinland-Pfalz.
Ein Land und seine Geschichte

Band 2

Vom ausgehenden 18. bis zum 21. Jahrhundert

Herausgegeben von
Friedrich P. Kahlenberg und Michael Kißener

Mainz
2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Publikationen aus unserem Programm finden Sie unter: www.zabern.de

Für die deutsche Ausgabe
© 2012 Verlag Philipp von Zabern, Darmstadt/Mainz
ISBN: 978-3-8053-4291-9

Gestaltung: TypoGraphik Anette Klinge, Gelnhausen
Lithos: Das Reprohaus & digitale Medien GmbH, Rödermark
Umschlaggestaltung: Stefan Dumont, Mainz, Berlin
Druck: aprinta druck GmbH, Wemding

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet,
dieses Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege (Fotokopie, Mikrokopie)
zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten und zu verbreiten.

Die Bildrechte wurden nach bestem Wissen und Gewissen geklärt. Sollten dennoch Rechte geltend gemacht werden,
wenden Sie sich bitte an den Verlag.

Printed on fade resistant and archival quality paper
(PH 7 neutral) · tcf

00-03/S. 1-16_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:08 Seite 5

Die Herausgabe des Bandes wurde vom
Landtag Rheinland-Pfalz
und der
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
gefördert.

Das Gesamtprojekt wurde mit Unterstützung der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz,
des Landesamts für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz,
des Landesbibliothekszentrums Rheinland-Pfalz,
des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz
und des Südwestrundfunks
realisiert.

00-03/S. 1-16_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:08 Seite 15

Inhalt

Grußwort des Landtagspräsidenten 7

Grußwort des Ministerpräsidenten 9

Vorwort der Herausgeber 11

Vom Alten Reich in die neue Zeit. Säkulare Veränderungen 17
Von Michael Kißener

Ausgangslagen und Entwicklungen:
Naturräumliche und soziale Voraussetzungen in der Moderne 33
Von Michael Kißener

Grundzüge der historischen Entwicklung 57
Von Michel Kißener

Außenbeziehungen:
Vom Grenzland zur Brücke der Völkerverständigung 151
Von Andreas Linsenmann

Verfassung, Verwaltung und Justiz 179
Von Walter Rummel in Verbindung mit Franz Maier und Joachim Hennig

Wirtschaftsgeschichte 259
Von Pia Nordblom

Bevölkerungsgeschichte 329
Von Dieter Schiffmann

00-03/S. 1-16_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:08 Seite 16

Öffentlichkeit und Gesellschaft: Parteien, Gewerkschaften, Medien 389
Von Dieter Schiffmann, Gerhard Nestler und Klaus J. Becker

Alltagskultur im Wandel: Volkskundliche Perspektiven 481
Von Christina Niem, Thomas Schneider, Elke Schwedt, Michael Simon, Jens Stöcker und Ludger Tekampe

Glaube, Religion, Kirchen 545
Von Monika Storm und Gabriele Stüber in Verbindung mit Hermann-Josef Braun, Anja Ostrowitzki, Gary Waltner, Wilhelm Kreutz und Jörn Thielmann

Bildung und Wissenschaft 621
Von Monika Storm

Künste und Kultur 663
Von Elke Steinwand und Monika Storm

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis 723

Auswahlbibliografie 728

Personenregister 821

Ortsregister 832

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 841

Rheinland-Pfalz in bewegten Bildern (DVD)
Von Markus Würz mit freundlicher Unterstützung des Südwestrundfunks (SWR)

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 179

Verfassung, Verwaltung und Justiz

Von Walter Rummel in Verbindung mit Franz Maier und Joachim Hennig[1]

1. Die Französische Zeit – 1794/98–1815

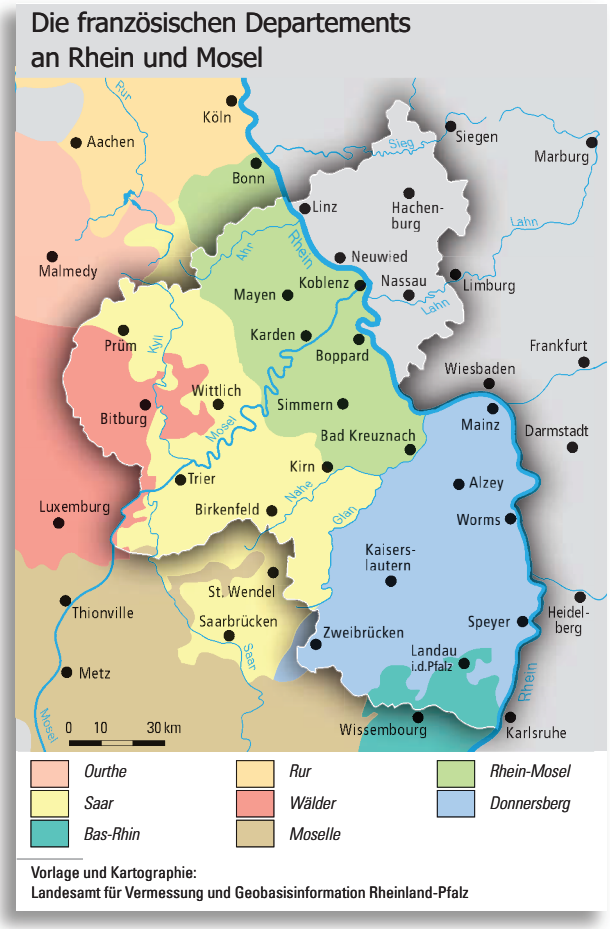
Mit der Eroberung der linksrheinischen Gebiete im sog. Ersten Koalitionskrieg (1792–1797) brachten die französischen Truppen die Ideale der Revolution in den Westen Deutschlands. Der zur Verwaltung der eroberten Gebiete eingesetzte Regierungskommissar, der Elsässer François Joseph Rudler, sparte denn auch nicht mit lockenden Verheißungen: »Bewohner der lachenden Ufer des Rheins, ich bin beauftragt, Euch an den Wohltaten der Gesetze teilnehmen zu lassen, nach welchen die Franzosen regiert werden; Eure zahllosen alles verwirrenden Behörden werden beseitigt werden, unter den Augen der siegenden Freiheit wird kein Zeichen der alten Knechtschaft fortbestehen; für Eure religiöse Überzeugung werdet Ihr nur Gott verantwortlich sein; Friedensrichter werden ihren versöhnenden Geist, eine väterliche Verwaltung ihren gütigen Einfluss wirken lassen: Ein Gefühl wird Euch alle unter die Fahne der Republik vereinen.« Priorität hatte dabei die Neuordnung der gesamten Verwaltung, wie Rudler in der gleichen Proklamation vom 11. Dezember 1797 ankündigte: »Eine Landeseinteilung, den Verwalteten vorteilhaft […] wird die erste meiner Verrichtungen sein.«[2]

Um den Worten Taten folgen zu lassen, erließ der Regierungskommissar am 23. Januar 1798 fünf Verordnungen, welche die Verhältnisse in den besetzten linksrheinischen Gebieten völlig veränderten.[3] Dabei wurde das besetzte Gebiet nach dem Muster der revolutionären Neuordnung seines Heimatlandes gegliedert, d.h. ohne Berücksichtigung der alten territorialen Grenzen in vier nach geographischen Gesichtspunkten definierte »Departements«: »Donnersberg«, »Saar«, »Rhein-Mosel« und »Rur« bzw. »Roer«. Davon nahmen die ersten drei Departements mit den Hauptorten Mainz, Trier und Koblenz zusammen einen großen Teil der späteren Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland vorweg.

Aufbau einer modernen Staatsordnung

Es war nicht weniger als der Anbruch einer neuen weltgeschichtlichen Epoche. Die gesamte in Jahrhunderten gewachsene politische Landschaft verschwand. Mit den alten Herren fielen für die Bewohner der linksrheinischen Gebiete auch alle personal- und grundrechtlichen Bindungen an diese weg, ob sie nun als »Leibeigenschaft« oder »Grundhörigkeit« bezeichnet wurden. Ebenso entfielen alle Abgaben und sonstigen Pflichten gegenüber den früheren Landesherren und Grundherren sowie jede Zehntpflichtigkeit gegenüber der

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 180



Vorlage und Kartographie:
Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz

Kirche. Mit einem Schlag wurden aus Untertanen, Hintersassen, Zinsern etc. freie und gleichberechtigte »Bürger« der »fränkischen Republik«. Wer sich an die Behörden wandte, musste seinem Namen stets den Begriff »Bürger« hinzufügen, ansonsten wurde seine Eingabe erst gar nicht zur Kenntnis genommen.[4]

Freilich beanspruchte auch die neue Gewalt Abgaben, was 1798 ein so lautes Murren in der Bevölkerung auslöste, dass der »Bürger« Rudler in einem Aufruf inständig die Wohltaten der »Republik« anpreisen musste. Und natürlich setzte die Republik neue Verwaltungsgewalten an die Stelle der alten, die ganz im Sinne der aufziehenden modernen Staatlichkeit eine Fülle von Vorschriften produzierten. Der Erlass von über 600 Dekreten an einem einzigen Tag des Jahres 1798 kennzeichnet den enormen Bürokratisierungsschub dieser Umwälzung. Die Verordnungen umfassen z. T. Hunderte von Seiten. Ihre Drucklegung erschöpfte zeitweise die Kapazitäten sämtlicher rheinischer Druckereien. Die Bürokratisierung machte aus dem »Untertanen« der Feudalzeit den »administré«, den Verwalteten, wobei einiges, was nach revolutionärem Verständnis den »Bürger«, den »citoyen«, ausmachte, auf der Strecke blieb.[5]

Verwaltung und Justiz wurden nun entsprechend dem in der Revolution zum Durchbruch gekommenen Prinzip der Gewaltenteilung getrennt. Gleichzeitig zeichnete sich eine massive Zunahme der Verwaltungsstaatlichkeit ab. Als Leiter der neuen Departements fungierten zunächst Regierungskommissare mit Zentralverwaltungen. Nach der Machtübernahme Napoleons in Paris im November 1799 änderte der Korse die Zivilverwaltung Frankreichs unter Einschluss der eroberten Gebiete grundlegend durch das Verwaltungsorganisationsgesetz vom 17. Februar 1800 (Pluviôse-Gesetz). Auch an der Spitze jedes der vier rheinischen Departements stand nun ein von Napoleon berufener Präfekt.[6]

Innerhalb der Departements hatte Rudler 1798 zunächst nur eine Aufteilung nach Gemeinden vorgenommen, die aufgrund ihrer Größe eine eigene Verwaltung (Munizipalität) oder, falls sie weniger als 5.000 Einwohner besaßen, nur einen Beamten (»agent municipal«) und einen Beigeordneten (»adjoinct«) erhalten sollten. Alle Einzelbeamten dieser kleineren Gemeinden sollten zusammen eine Versammlung zur kollegialen Verwaltung ihres Kantons (Kantonsmunizipalität) unter Leitung eines Präsidenten bilden. Zu ihrer Unterstützung, aber auch zur Kontrolle stand den Leitern der Munizipal-, Kantonal- und Einzelgemeinden noch ein Exekutivkommissar der Regierung zur Seite. Entscheidend ist, dass alle gemeindlichen Vorsteher vom Staat ernannt wurden, und dass sich ihre Handlungen ausschließlich nach staatlichen Vorgaben richten mussten. Damit

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 181

fielen sämtliche Selbstverwaltungseinrichtungen der älteren Zeit hinweg. Die Geschichte der modernen Gemeinden beginnt somit zumindest im Rheinland um 1800 »mit der völligen Vernichtung jeder Selbstverwaltung«. Andererseits ist sie der Beginn eines modernen Gemeindebürgerrechts: Denn in den alten Territorien richtete sich die Zugehörigkeit der Einwohner zur Gemeinde nach Herkunft und Besitz, aber nun waren zum ersten Mal alle Einwohner einer Gemeinde als Staatsbürger einander rechtlich gleichgestellt, wenn auch noch nicht politisch.[7]

Präfekt in Amtstracht (Mittelrhein-Museum Koblenz)

Mit Einführung des napoleonischen Präfektursystems zog man zwischen Departement und Kommunen die Verwaltungsebene der Distrikte (»Arrondissements«) ein. Ihre Verwaltung wurde streng nach Weisung des Präfekten von einem Unterpräfekten geleitet, der wiederum die einzelnen Gemeindeverwaltungen anleitete und beaufsichtigte. Dafür fielen auf der kommunalen Ebene die exekutiven Kommissare fort. Ebenso rückte man von den kantonalen Gebietsgemeinden ab, nachdem man bereits im französischen Mutterland mit dieser Struktur gescheitert war.[8]

Verstaatlichung der Gemeinden

Während der Kanton nur noch als Bezirk der Friedensgerichtsbarkeit existierte, lag die unterste Stufe der Verwaltungsgewalt nun in der einzelnen Gemeindeverwaltung, der »Mairie«. Eine rechtliche Unterscheidung zwischen Städten und Dörfern wurde nicht gemacht, sondern nur nach Mairien mit über 5.000 Einwohnern und solchen darunter unterschieden; daraus ergab sich die Anzahl der Gemeindebeamten. Kleinere Gemeinden wurden zu Verwaltungs- bzw. Gebietsgemeinden zusammengefasst; dafür verfügten diese über einen eigenen Gemeinderat. Obwohl die Mairie gegenüber den kantonalen Munizipalitäten für eine Rückkehr zum Prinzip der Einzelgemeinde stand, ging die in den linksrheinischen Departements eingeschlagene Entwicklung in die andere Richtung: Bedingt durch einen ständigen Mangel an geeignetem Personal kam es zu weiteren Zusammenfassungen von Gemeinden. So bestanden im Rhein-Mosel-Departement zeitweise 87 Mairien mit 722 Einzelgemeinden. Man muss daher von einer erheblichen Reduzierung des kommunalen Personals der Mairien gegenüber dem vorherigen Kantonalsystem ausgehen – im Unterschied zum Mutterland, wo die Entwicklung wieder zugunsten der Einzelgemeinde ging.[9]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 182

Auf allen drei Verwaltungsebenen gab es Gremien, welche die leitenden Beamten unterstützen sollten: Departementräte (»Conseil général«) bei den Präfekten, Arrondissementräte bei den Unterpräfekten, schließlich Munizipalräte bei den Mairien. Auf der Ebene von Departement und Arrondissement waren die Aufgaben dieser Gremien, die sich nur einmal jährlich für eine begrenzte Zeit treffen sollten, praktisch gleich: Verteilung der direkten Steuern, Entscheidungen über Steuernachlassgesuche, Bestimmung der Zusatzsteuern, aus denen die Verwaltungskosten von Gemeinde- und Departementalverwaltung bestritten werden mussten (»Centimes«), Abhören der Rechnungen des Präfekten bzw. Unterpräfekten über die Verwendung dieser Steueraufschläge, Berichterstattung über den Zustand und die Bedürfnisse des jeweiligen Bezirks. Auch die Gemeinderäte sollten nur einmal pro Jahr zusammentreten und damit den Maire unterstützen, der als Vorsitzender fungierte. Primäre Aufgabe der Gemeinderäte war die Verwaltungsarbeit, z. B. bei der Rechnungslegung, der Durchführung gemeindlicher Lasten beim Straßenbau, der Verteilung gemeindeeigener Güter wie Weidegrund und Brennholz und der Regelung von Erntearbeiten. Sie waren kein Organ zur Kontrolle der Bürgermeister, sondern standen ebenso wie diese unter strenger Kontrolle der Präfekten. Dies galt auch für die übergeordneten Ratsgremien, deren Mitglieder wie die Gemeinderäte allesamt von staatlicher Seite ernannt wurden. Nur für die Gemeinderäte größerer Orte, d. h. über 5.000 Einwohner, verfügten die Kantonalversammlungen über ein eingeschränktes Wahlrecht, das aber praktisch nur ein Vorschlagsrecht war; für Mairie-Gemeinden unter 5.000 Einwohner ernannte der Präfekt die Mitglieder des Munizipalrates aus der Gruppe der 100 Höchstbesteuerten.[10]

Ein weiterer Eingriff in die gemeindlichen Belange erfolgte mit der Bestimmung eines Gesetzes vom 28. März 1802, welche auch die gemeindlichen Forsten der staatlichen Forstverwaltung unterstellte und den Gemeinden dadurch die Verfügung über ihre Wälder entzog.[11]

Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten

Die maßgeblichen Ämter bzw. Amtsinhaber in dieser Struktur waren ab 1800 die Präfekten, nach deren Weisung jede Verwaltung bis hinunter auf die Gemeindeebene auszuführen war. Doch waren sie ihrerseits an die Weisungen der Minister in Paris gebunden, denen sie direkt unterstanden, insbesondere an den Ersten Konsul bzw. Kaiser Napoleon, dessen Ernennung sie ihr Amt und ihre Bezahlung verdankten. Die Präfekten ernannten alle Beamten und Ratsmitglieder bei Gemeinden bis 5.000 Einwohner; alle darüber befindlichen Ämter wurden ebenfalls vom Ersten Konsul bzw. Kaiser besetzt. Der gesamte Verwaltungsaufbau war also durchweg autokratisch – ein Resultat, das die revolutionären Kräfte der Jahre 1789 und 1790 so nicht vor Augen gehabt hatten. Aber die in Frankreich in unmittelbarer Folge der Revolution zunächst übliche Wahl von kommunalen Verwaltungsbeamten und Friedensrichtern hatte von Anfang an keine Anwendung in den linksrheinischen Departements gefunden, »so dass die Bevölkerung allen Grund zu der Frage hatte, ob sie nun befreit oder erobert worden war«.[12]

Allerdings war Napoleon darum bemüht, seine Herrschaft durch gewisse Formen gesellschaftlicher Beteiligung zu legitimieren. So führte ein Senatsbeschluss vom 4. August 1802 in ganz Frankreich auf allen drei regionalen Verwaltungsebenen – Kanton, Arrondissement, Departement – Wahlversammlungen ein. Zur Kantonalversammlung

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 183

waren zunächst alle im Kanton nachweislich ansässigen männlichen Erwachsenen zugangsberechtigt, doch schon ab 1803/04 wurde das Wahlrecht auf die regionalen Notabeln, d. h. vermögende Bürger und Inhaber öffentlicher Ämter, eingeschränkt. Alle Wahlverfahren sollten zudem nur Vorschläge formulieren, aus denen Napoleon dann die ihm genehmen Personen für die Arrondissements- und Departementsräte und für die Friedensrichterstellen auswählte und ernannte. Zudem war der Kreis der Personen, die als Kandidaten für die Munizipalräte und die Departementalversammlung in Frage kamen, von vornherein auf die Höchstbesteuerten eingeschränkt. Wirkliche Repräsentation und Mitwirkungsmöglichkeiten waren hier somit nicht gegeben; es handelte sich bei diesen Versammlungen tatsächlich nur um »Scheininstitutionen«. Es überrascht daher nicht, wenn sich die Pariser Staatsleitung über die politische Gleichgültigkeit der Bevölkerung in den Rheinlanden beklagte. Durchaus wirksam war allerdings die Bevorzugung der Besitzenden in Wahlrecht und Ernennungspraxis. Sie bewirkte, dass die gesellschaftlichen Eliten der vorherigen Epoche auch weiterhin einen großen Teil der öffentlichen Ämter besetzten, was sich über 1815 hinaus fortsetzen sollte.[13]

Die Neuordnung des Gerichtswesens

Eine weitere Verordnung Rudlers vom 23. Januar 1798 regelte die Organisation des Gerichtswesens, das nun erstmals von der Verwaltung getrennt war. Innerhalb der Kantone bildeten Friedensgerichte zusammen mit den Notariaten die unterste Ebene der Zivilgerichtsbarkeit sowie der nichtstreitigen Rechtspflege. Das Notariatswesen des Alten Reiches war nun abgeschafft; der französische Notar war staatlicher Beamter in einem festen Bezirk (Kanton). Eintragungen, Beurkundungen und die Verwahrpflicht der entsprechenden Urkunden waren seine Domäne innerhalb der freiwilligen Gerichtsbarkeit, während Vormundschafts- und Erbschaftssachen und sonstige streitige Zivilgerichtsbarkeit unter Einschluss der schiedsrichterlichen Kompetenz in die Zuständigkeit des Friedensrichters fielen.[14]

Zugleich übten die Friedensrichter die Polizeigerichtsbarkeit aus, urteilten also über Ordnungswidrigkeiten und verhängten Bußen.[15] Auf der Ebene der Arrondissements waren Zuchtpolizeigerichte bzw. ab 1802 »Gerichte in Zivil- und Strafsachen erster Instanz« zuständig, so in Koblenz, Prüm, Trier, Simmern, Birkenfeld, Mainz, Speyer, Kaiserslautern und Zweibrücken. Auf der Departement-Ebene rangierten an den Hauptorten Koblenz, Trier und Mainz Zivilgerichte zweiter Instanz und Kriminalgerichte (»Peinliche Gerichtshöfe«). Als Berufungsinstanz für die Urteile der Zuchtpolizeigerichte entschieden sie unter Mitwirkung von Geschworenen (»Assisen«), die über die Schuldfrage – also über Verurteilung oder Freispruch – zu erkennen hatten, während die Richter das Strafmaß bestimmten. Daneben schuf man Handelsgerichte (mit Sitz in Koblenz, Trier und Mainz) und Räte von Gewerbeverständigen (u. a. mit Sitz in Koblenz). Erstere waren Vorläufer der heute bei den Landgerichten angesiedelten Kammern für Handelssachen, letztere Vorläufer der heutigen Arbeitsgerichte. In Mainz wurde noch eines von drei Zollgerichten etabliert.[16]

Der Instanzenzug fand seinen Abschluss in den obersten Gerichten. Das war einmal das ab 1802 für die vier linksrheinischen Departements zuständige Appellationsgericht in Trier. Es zeichnete für die Rechtsmittel gegen die Urteile der Tribunale erster Instanz in Zivilsachen und der Handelsgerichte verantwortlich. Ebenfalls in Trier war für die vier rheinischen Departements bis 1802 das Revisionstribunal angesiedelt. Dieses Ge-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 184

richt konnte gegen letztinstanzliche Urteile der Tribunale erster Instanz mit dem Vorbringen angerufen werden, es seien Verfahrensvorschriften verletzt oder das Gesetz sei nicht beachtet worden. Ab 1802 war in dieser Hinsicht für die linksrheinischen Gebiete der Kassationshof in Paris zuständig.[17]

Bei allen Gerichten hatte man das »öffentliche Ministerium«, das Amt des öffentlichen Anklägers, eingerichtet, das heute die Staatsanwaltschaften ausüben (bei den Tribunalen erster Instanz: »Staatsprokurator«). Über die Anklagen, d. h. über weitere Verfolgung oder Aussetzung, entschied die Anklagekammer dieser Instanz, die aus einem Richter und einer Jury von acht durch das Los bestimmten Bürgern bestand.

Eine besondere Herausforderung der Peinlichen Gerichtshöfe bestand in der Verfolgung und Aburteilung der Räuberbanden, die seit Jahrzehnten das linksrheinische Gebiet unsicher machten.[18] Vor Rudlers Neueinrichtung der Justiz war hierfür die Militärgerichtsbarkeit der französischen Armee zuständig. So wurde Andreas Ludwig Balzar, »der Balzar von Flammersfeld«, der eine Wildererbande im Westerwald anführte, im Oktober 1797 von einem französischen Kriegsgericht in (Koblenz-)Ehrenbreitstein zum Tode durch Erschießen verurteilt. Mit Rudlers Neuorganisation waren die Friedensrichter an vorderster Front bei der Bekämpfung des Räuberunwesens als Ermittlungsrichter tätig. Sie mussten Beweise sammeln, dazu etwa Häuser durchsuchen, Haftbefehle erlassen und Täter dingfest machen. Hervor tat sich dabei etwa der Friedensrichter Fölix aus Herrstein, der Johannes Bückler, den »Schinderhannes«, aufspürte und im Juli 1798 in Weiden gefangen nahm. Besonders bekannt wurde auch der Präsident des Kriminalgerichts in Koblenz Friedrich Lebens, der sich nach Aussage eines Zeitzeugen in den Strafverfahren gegen Räuber »unsterbliche Verdienste erwarb«.[19]

Dennoch empfand man die Kriminalgerichte bei der Bekämpfung des Räuberunwesens als nicht hinreichend effektiv. Daher richtete man ab 1801 – wo es nötig erschien – Spezial-Kriminalgerichte ein.[20] Hierbei tat sich der Anfang 1802 zum Präfekten des Donnersberg-Departements ernannte Jeanbon St. André besonders hervor. Er konzen-

Hinrichtung des Johannes Bückler, genannt Schinderhannes, am 21. November 1803 in Mainz (Landesmuseum Mainz)

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 185

trierte die im Departement schon gefangenen und einsitzenden Räuber in Mainz und sorgte für die Verbringung des »Schinderhannes« dorthin, nachdem der im Mai 1802 in der Nähe von Limburg erneut gefangen genommen worden war. Vor dem in Mainz installierten Spezial-Kriminalgericht unter dem Vorsitz des Präsidenten Georg Friedrich Rebmann wurden 1803 der »Schinderhannes« und weitere 67 Personen angeklagt. Gegen diese verhängte das Gericht 20 Todesurteile.

Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sinne kannte die französische Gerichtsverfassung noch nicht. Doch hatte die Revolution die bis heute gültige Trennung von Justiz und Verwaltung durchgesetzt, um den bis dahin üblichen Missbrauch abzustellen, dass korrupte Richter Einfluss auf die Verwaltungen nahmen. So bestimmte Rudler nun auch in der Gerichtsordnung für die linksrheinischen Gebiete vom 23. Januar 1798: »Das Richteramt ist von jenem der Verwalter unterschieden und bleibt auf immer davon getrennt. Die Richter können – unter Strafe des Pflichtbruchs – keineswegs Verwaltungsstellen in ihren Verrichtungen hindern, noch die Glieder derselben wegen ihrer Amtsverrichtungen vor sich fordern lassen.« In jedem Departement wurde nach dem Gesetz vom 17. Februar 1800 unter dem Vorsitz des Präfekten ein Präfekturrat gebildet, der zur Entscheidung streitiger Verwaltungssachen im Sinne einer »Verwaltungsjustiz« berufen war. Insofern kann man die Präfekturräte als Vorläufer der heutigen Verwaltungsgerichtsbarkeit ansehen. Ab 1806 entstand ein richtiggehender Instanzenzug, da ihre Entscheidungen mit der Beschwerde beim Staatsrat in Paris angefochten werden konnten.[21]

Zur neuen Gerichtsorganisation kam unter Napoleon eine fünf Gesetzbücher umfassende Kodifizierung des materiellen und des Prozessrechts hinzu – die »Cinq codes«. Sie begann mit dem im Jahr 1804 in Kraft getretenen »Code civil«[22] (später »Code Napoléon« genannt). Mit seinen ursprünglich 2.281 Artikeln regelte er – wie heute das Bürgerliche Gesetzbuch – das bürgerliche Recht, das Personenrecht, das Sachenrecht und einzelne Arten des Eigentumserwerbs. 1806 folgte für das Zivilprozessrecht der »Code de procédure civile«, der den Grundsatz der öffentlichen und mündlichen Verhandlung bekräftigte. Die Regelung des Handelsrechts folgte im Jahr 1807 im »Code de commerce«, der auf der Grundlage von Gewerbefreiheit und freier Berufswahl die rechtliche Grundlage für die liberalkapitalistische Marktwirtschaft legte. Den Abschluss des Reformwerks bildeten der »Code d'instruction criminelle« (1808) und der »Code pénal« (1810), die das Strafprozessrecht und das materielle Strafrecht ganz neu regelten.

Fortdauernde Bedeutung des »Code civil«

Als Gefangener auf der Insel St. Helena reflektierte Napoleon sein politisches Wirken und schrieb: »Mein wirklicher Ruhm liegt nicht in 40 gewonnenen Schlachten: Waterloo wird die Erinnerung an meine Siege auslöschen. Was nichts auslöschen und ewig bleiben wird, ist mein Code civil.« Tatsächlich ersetzte erst das »Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch« von 1900 im linksrheinischen Deutschland das napoleonische Zivilrecht. In Teilbereichen, etwa im Nachbarrecht, blieben Vorschriften des »Code civil« sogar noch über diesen Zeitpunkt hinaus gültig. In Rheinland-Pfalz traten sie erst mit dem Landesnachbarrechtsgesetz vom 15. Juni 1970 außer Kraft.[23]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 186

Rechtsrheinische Justizverhältnisse

In deutlichem Kontrast zu diesem praktizierten Modell eines modernen Rechtswesens stand der Rechtszustand in den rechtsrheinischen Gebieten von Westerwald und Taunus. Erst im Jahre 1806 ging aus Teilen und Trümmern von mehr als 20 vormaligen Staaten und Territorien das Herzogtum Nassau als souveräner Staat des Rheinbundes unter dem Protektorat Napoleons hervor. Gleichwohl waren hier zunächst noch zahlreiche ältere Gerichte tätig, so der Justizsenat in (Koblenz-)Ehrenbreitstein, das Hofgericht in Weilburg und das Justizkolleg in Hachenburg, für die dann auch noch verschiedenes Recht galt. Der deutsche Rechtsgelehrte Thibaut könnte Nassau und das Konglomerat der verschiedenen Rechtszustände gemeint haben, als er sagte: »Alles scheint darauf angelegt zu seyn, die Kenntniß der Gesetze durch die Gesetze selbst unmöglich zu machen, und wahrscheinlich werden wir in kurzem den Wald vor Bäumen nicht sehen können.«[24]

Das Problem, an die Stelle der vielen Justizbehörden mit ihren jeweils eigenen Formen und Zuständigkeiten eine einheitliche Rechts- und Gerichtsverfassung zu setzen, wurde erkannt, aber nicht gelöst. Immerhin gab es seit 1804 das Fürstlich Nassauische Gesamt-Oberappellationsgericht in Hadamar (ab 1810 in Diez) als höchstes Landesgericht. Aber unter dieser höchsten Instanz blieben in den jeweiligen Landesteilen die bisherigen Justizbehörden bestehen. Auch der Versuch, nach französischem Vorbild ein bürgerliches Recht zu kodifizieren, gelangte nicht zum Abschluss.[25]

Licht und Schatten der französischen Epoche am Rhein

Für die linksrheinischen Gebiete bestand somit in französischer Zeit eine einheitliche Gerichtsverfassung und Rechtsordnung, die zudem zum ersten Mal in Deutschland bürgerliche Freiheitsrechte garantierte: die Freiheit der Person, die Freiheit des Rechtsverkehrs und die Freiheit des Eigentums. Dazu kamen im Gerichtswesen die Grundsätze von Öffentlichkeit und Mündlichkeit, das Anklageprinzip und die freie Verteidigung. Alle wesentlichen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die wir heute kennen, fanden sich in der napoleonischen Gesetzgebung verankert. Den anhaltenden Nutzen gerade des »Code civil« beschrieb seinerzeit der rheinhessische Jurist Bockenheimer so: »Für unsere Gegend bedeutete die Einführung des Code civil das Ende eines unerträglich gewordenen, in dem Nebeneinanderbestehen der verschiedenartigsten Gesetze begründeten Wirrwarrs; er bildete aber auch, was für uns nicht minder bedeutungsvoll war, die Grundlage zu den bis dahin gänzlich vernachlässigten Rechtsstudien.«[26]

Auf der anderen Seite fehlte der napoleonischen Rechtsverfassung die von der Revolution ursprünglich mitgegebene demokratische Komponente. So war in den rheinischen Departements nicht die Wahl, sondern die Ernennung der Friedensrichter von Anfang an die übliche Praxis. Zudem war ihre Besoldung ausgesprochen kärglich. Sie waren daher oft bestrebt, ihr Gehalt durch Gebühren aufzubessern, was sie in einen entsprechend schlechten Ruf bei der Bevölkerung brachte. Kritische Zeitgenossen wie der Frankenthaler Notar und pfälzische Abgeordnete Johann Kaspar Adolay haben dem französischen Recht zudem bescheinigt, es sei zu kompliziert und daher auch zu teuer, insbesondere für die ländliche Bevölkerung. Das neue französische Scheidungsrecht war weniger liberal als das Scheidungsrecht des Allgemeinen Preußischen Landrechts und das Recht anderer Territorien im rechtsrheinischen Deutschland. Andererseits war es in den katholischen Gebieten revolutionär, dass nun überhaupt eine Scheidung mög-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 187

Der Landwirt Johann Peter Göddertz zeichnete sich um 1800 selbst bei seinen Arbeiten – einmal mit Jakobinermütze, einmal mit Dreispitz und Zylinder, einmal nur mit Zylinder, ein deutlicher Reflex des von ihm erlebten politischen Wandels (Familie Göddertz)

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 188

lich wurde. Die Amtssprache Französisch machte den Gebrauch des neuen Rechts nicht leichter, galt allerdings bei den Friedensgerichtssitzungen nur in den Schriftsätzen, nicht in mündlicher Verhandlung.[27]

Mit der französischen Herrschaft begannen nicht nur die völlige Verstaatlichung und Bürokratisierung der Gemeindeverwaltungen, sondern auch eine Intensivierung polizeistaatlicher Strukturen, die sich bis zur Einführung des Reisepasses und der Meldepflicht erstreckte. Zukunftsweisend war der Aufbau einer staatlich garantierten medizinischen Versorgung mitsamt einer professionellen Ausbildung für Ärzte, aber auch für Hebammen. Desgleichen versuchte der Staat über die Schulpflicht das Bildungswesen nach staatlichen Vorstellungen einheitlich zu gestalten. Alles dies musste natürlich bezahlt werden, trug daher zu einer steigenden Abgabenlast bei, die der Staat über eine intensivierte Steuer- und Finanzverwaltung und über Gebühren für Amtshandlungen unnachgiebig einforderte. Gleichermaßen unnachgiebig war er, wenn es um die Durchsetzung der 1802 eingeführten Wehrpflicht (»conscription«) ging. Und in dem Maß, in dem die Staatspolitik primär den Kriegsplänen Napoleons diente, gerieten die öffentlichen Finanzen auf allen Ebenen in eine gefährliche Lage. Höhepunkt dieser Entwicklung war die Verstaatlichung des Gemeindevermögens am Ende der napoleonischen Herrschaft durch das Edikt vom 20. März 1813, womit Napoleon nach dem gescheiterten Russland-Feldzug seine Kriegsschulden zu decken versuchte.[28]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 189

2. Das »lange 19. Jahrhundert« – die Jahre 1815–1918

Die territoriale Neuordnung Deutschlands auf dem Wiener Kongress 1815 war ausschließlich Sache der dort vertretenen Fürsten. Die davon betroffenen Menschen wurden ungefragt mitsamt ihren Gebieten verschoben, was schon Zeitgenossen wie Heinrich Heine und Johann Gottfried Seume als »Seelenschacher« anprangerten.[29] Mit entsprechendem Sarkasmus schrieb denn auch der Pfälzer Georg Friedrich Rebmann, Republikaner und vormals französischer Gerichtspräsident in Mainz, am 4. September 1815 aus Kaiserslautern an einen Freund in Kreuznach: »Übrigens wissen die Götter, wenn und wann unsre Seelen hier zu Lande gebadet, gedarmt, gepreußt und geösterreichert werden.«[30] Dass man südlich der Nahe schließlich »gebayert« würde, war für Rebmann offenbar noch nicht vorstellbar, obschon das fragliche Gebiet bereits seit Juni 1814 einer gemeinsamen österreichisch-bayerischen »Landesadministrationskommission« unterstand.

Aus einem Schreiben des Pfarrers von Herren-Sulzbach, 8. März 1818

»Wir sind jetzt sachsen-coburg-saalfelderisch, Lauterecken ist bayrisch, Meisenheim hessisch, Kirn preußisch und Oberstein sowie Birkenfeld oldenburgisch, und so kann man in wenig Stunden durch 5 Herren Länder reisen und will man das hessen-darmstädtische hinzunehmen, wo gleich unter Meisenheim angeht, durch 6 Herren Länder. Die Bayern sind am vergnügtesten, weil sie nach den alten liberalen [Institutionen; d. Verf.] behandelt werden und noch wenige Veränderungen sind gemacht worden. Die Hessen und Oldenburger sind sehr missvergnügt, da sie durch die Organisation wieder einen starken Schritt rückwärts gemacht haben, die Preußen werden mit dem Soldatenwesen sehr gequält. Wir leben noch in der Hoffnung, können noch nicht klagen, da alles noch seinen gewohnten Gang geht, unsere Regierung einen guten Willen zeigt und mit der Organisation zögert, um etwas vollkommenes zu liefern. Die Zeit wird es lehren«.[31]

Die langfristigen Folgen der territorialen Neuordnung waren damals noch nicht absehbar: Die »Versetzung« Preußens an Rhein und Ruhr, wo drei der vier ehemaligen französischen Departements nun den linksrheinischen Teil der neuen Rheinprovinz ausmachten, wurde eine der Grundlagen des Aufstiegs Preußens zum führenden Industriestaat.[32] Aber auch für Bayern war der Anschluss der Rheinpfalz von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung, verschaffte er dem traditionell agrarischen Staat doch ab der Mitte des Jahrhunderts über Ludwigshafen den Zugang zu den aufstrebenden Industrieregionen Mitteleuropas.[33] Auffällig ist auch die Beständigkeit dieser territorialen Neuordnung: Die damals geschaffenen Gebiets- bzw. Verwaltungseinheiten »Pfalz« und »Rheinhessen« überdauerten praktisch unverändert das 19. Jh. und – von dem Verlust der »Saarpfalz« an das Saargebiet abgesehen – die zwei Weltkriege des 20. Jhs. Die Rheinprovinz endete zwar 1946 mit der Aufteilung ihrer fünf Regierungsbezirke auf die damals neu gegründeten Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, aber ihre Verwaltungs-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 190

strukturen und -traditionen wirkten über die Regierungsbezirke Koblenz und Trier bis zum Ende des Jahrtausends nach. Von den im Hunsrück damals zur Befriedigung dynastischer Ansprüche geschaffenen Kleinstterritorien gelangten das sachsen-coburgische Fürstentum Lichtenberg 1834 mit St. Wendel durch Verkauf und das hessen-homburgische Oberamt Meisenheim 1866 infolge des preußisch-österreichischen Krieges an Preußen, während der oldenburgische Gebietsteil mit und um Birkenfeld immerhin noch bis 1937 bestand.[34]

Verwaltung/ Verfassung 1815–1848

In der preußischen Rheinprovinz waren die Regierungsbezirke in »Kreise« unterteilt, deren Verwaltung den Landräten unterstand. In der Pfalz war die Namensgebung umgekehrt: Der »Rheinkreis« bzw. ab 1838 »Kreis Pfalz« war in »Landkommissariate« unter der Leitung von Landkommissären unterteilt bzw. ab 1862 in »Bezirksämter«, die unter der Leitung von Bezirksamtmännern standen. Die obersten Verwaltungsgeschäfte im »Kreis« lagen bei der in Speyer residierenden Kreisregierung unter Leitung eines Präsidenten. In der großherzoglich-hessischen Provinz »Rheinhessen« wurde eine mittlere Verwaltungsebene erst 1835 mit der Gliederung in Kreise unter der Leitung von Kreisräten eingerichtet. An der Spitze der Provinz »Rheinhessen« stand eine in Mainz ansässige Regierung, deren Leitung ab 1835 in Personalunion von dem Kreisrat von Mainz, dem Vorsteher der untergeordneten örtlichen Verwaltung, als Provinzialkommissar bzw. Provinzialdirektor wahrgenommen wurde.[35]

Wie in den anderen preußischen Provinzen stand in der Rheinprovinz der in Koblenz residierende Oberpräsident an der Spitze der Verwaltung; ein Beamter mit Ministerrang, der eigentlich Kommissar der Berliner Zentralregierung war, doch schnell auch zu einem Vertreter der Interessen der Bevölkerung seines Gebietes wurde. Obwohl die Hauptlast der täglichen Verwaltung bei den Regierungen der Bezirke lag, waren dem Oberpräsidenten solche Aufgaben vorbehalten, welche die Staatsführung als wesentlich für die Bewahrung des gesellschaftlichen Friedens ansah. Dazu gehörte in der Rheinprovinz das Verhältnis der Konfessionen, das aufgrund der Aufnahme einer überwiegend katholischen Bevölkerung in einen protestantisch geprägten Staat wie Preußen im ganzen 19. Jh. immer wieder Spannungen ausgesetzt war.[36]

Während die Regionalregierungen die größte Zusammenballung bürokratischer Macht aufwiesen, waren die nachgeordneten preußischen Landräte, die bayerischen Landkommissäre (ab 1862 »Bezirksamtmänner«) und (rhein-)hessischen Kreisräte die Staatsorgane, »in denen die Obrigkeit den Untertanen leibhaftig vor Augen tritt« – so hat es (1858) der preußische Oberpräsident Hans Hugo von Kleist-Retzow am Ende seiner Koblenzer Amtszeit formuliert. Unter den damaligen Umständen verkörperten diese »kleinen Könige« eine Macht, die nicht nur vom Schreibtisch, sondern buchstäblich auch vom Sattel ausgeübt wurde, wenn die Betreffenden, wie es die höheren Staatsbehörden von ihnen erwarteten, ihr Terrain bereisten, um die Amtsführung der Bürgermeister und das Wohlergehen der Bevölkerung, aber auch ihre Ergebenheit zu prüfen. Wie viel tatkräftiges Einschreiten etwa von einem preußischen Landrat im 19. Jh. unter Umständen abverlangt wurde, zeigt eine Begebenheit, die sich 1833 in Simmern (Hunsrück) zutrug, als es dort bei der Versteigerung von Militärpferden zu einem gefährlichen Zusammenstoß zwischen Soldaten und Bevölkerung kam. Dabei konnte der Ausbruch

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 191

von Gewalttätigkeiten nur dadurch abgewendet worden, dass der Landrat, der von seinem Arbeitszimmer aus die Entstehung des Konfliktes beobachtet hatte, buchstäblich mitten in den Tumult hineinsprang und mit der ganzen Autorität seiner Person alle Beteiligten in ihre Schranken wies.[37]

Fortbestehen der französischen Kommunalverfassung

In allen linksrheinischen Gebieten blieb zunächst die französische Kommunalverfassung bestehen. Dies bedeutete einerseits staatsbürgerliche Gleichheit aller Einwohner sowie Rechtsgleichheit von Städten und Landgemeinden, andererseits strenges bürokratisches Reglement und nur wenig Spielraum für Selbstverwaltung. Ebenso blieben die im ländlichen Raum existierenden Gebiets- oder Samtgemeinden der früheren »Mairien« bestehen. Somit verfügten die einzelnen Gemeinden auch weiterhin nicht über Gemeinderäte; ein Umstand, den die Regierung Koblenz als derart misslich betrachtete, dass sie schon im Mai 1817 gleichsam im Alleingang veranlasste, diese in ihrem Bezirk einzuführen. Weiterhin führte sie im gleichen Jahr die französische Mairie-Verfassung auch in dem bislang zu Nassau gehörenden rechtsrheinischen Gebiet ein, was dort aufgrund der damit verbundenen Bürokratisierung großen Unmut hervorrief.[38]

Drei-Klassen-Wahlrecht in Preußen

In der preußischen Rheinprovinz mündete die Diskussion über Beibehaltung oder Abschaffung der französischen Kommunalverwaltung erst 1845 in den Erlass einer eigenen Rheinischen Gemeindeordnung (RGO). Diese fixierte zwar die vom rheinischen Bürgertum gewünschte Beibehaltung der bürgerlichen Gleichheit von Stadt und Landgemeinde, indem sie für beide gleichermaßen galt. Ein weiteres Entgegenkommen bestand darin, dass die Einzelgemeinde wieder als Selbstverwaltungskörper mit dem Recht auf Bildung eines eigenen Gemeinderates anerkannt wurde. Doch blieben die bei der ländlichen Bevölkerung ungeliebten Samtgemeinden bestehen, an ihrer Spitze der staatlich ernannte Bürgermeister, der großen Einfluss auf die Ernennung der einzelnen Gemeindevorsteher durch den Landrat hatte.[39]

Die Einführung von Gemeinderäten bedeutete zwar die Anerkennung des Wunsches nach Bürgerbeteiligung, doch war das Wahlrecht in Fortentwicklung des schon in französischer Zeit ausgeprägten Zensuswahlrechts als ungleiches »Drei-Klassen-Wahlrecht« gestaltet: D. h. es bevorzugte zunächst die Vermögenderen und unter ihnen ganz besonderes die ländlichen Gutsbesitzer gegenüber der aufkommenden Schicht der städtischen Gewerbetreibenden.[40]

Weiterhin prägend war für die RGO die starke Stellung, die der hauptamtliche Bürgermeister des Gemeindeverbandes einnahm, während die Befugnisse der Gemeinderäte dagegen relativ schwach ausgeprägt waren: So konnten sie nur über Gemeindeausgaben bestimmen, und auch dies nicht gegen den Willen des Bürgermeisters. Ansonsten hatten ihre Beschlüsse nur gutachterlichen Charakter. Und schließlich nahm die neue Gemeindeordnung kein Jota von der bürokratischen Kontrolle zurück, welche schon die französische Mairieverfassung den Gemeinden zugemutet hatte, insbesondere wenn es um die kommunalen Einkünfte und das Gemeindevermögen ging. Alle Forderungen nach mehr Selbständigkeit prallten an Behörden und Staatsregierung ab.[41]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 192

Kommunalverfassung im Rheinkreis und in Rheinhessen

Auch im bayerischen Rheinkreis wurde Kritik an der französischen Kommunalverfassung geäußert – der Landesdeputierte und spätere Speyerer Regierungsrat Johann Löw hatte sie 1816 als ein »militärisches Regiment blinden Gehorsams« bezeichnet. Die Staatsregierung führte daher schon 1819 die Wahl der Gemeinderäte durch die in der Gemeinde wohnhaften und steuerpflichtigen männlichen Staatsbürger ein, wobei jeder Wahlberechtigte gleiches Stimmrecht hatte. Allerdings blieb es dabei, dass die Ernennung der Bürgermeister und Adjunkten aus den gewählten Mitgliedern des Gemeinderats durch die Kreisregierung erfolgte. Beibehalten wurden darüber hinaus die Mairie-Verbände, die man auch hier jetzt »Bürgermeistereien« nannte.[42]

Im Gegensatz zu Preußen und Bayern erließ der Großherzog von Hessen bereits 1821 eine einheitliche neue Gemeindeordnung für ganz Hessen. Die Wahl des Gemeinderats erfolgte auch hier durch die Ortsbürger, desgleichen die Wahl der Bürgermeister und Beigeordneten, allerdings mit der Einschränkung, dass die Regierung aus den drei Erstgewählten für jeden Posten den ihr am meisten geeignet Erscheinenden auswählen durfte.[43]

Ständische Vertretungen in der Rheinprovinz

Die Staaten, welche in der Folge der Entscheidungen des Wiener Kongresses die vormals französischen Gebiete links des Rheines übernahmen, waren Fürstendynastien. Trotzdem mussten sie unter dem Einfluss der Ideen der Französischen Revolution und der Hinterlassenschaft der französischen Herrschaft Konzessionen an ihre Untertanen machen. Der preußische König Friedrich Wilhelm III. hatte in seinem Besitzergreifungspatent vom 5. April 1815 den Einwohnern der Rheinprovinzen das Versprechen gegeben, dass die Steuern »mit Eurer Zustimmung reguliert und festgestellt« würden, und in einem weiteren Edikt vom 22. Mai 1815 sogar ausdrücklich die Bildung einer »Repräsentation des Volkes« zugesagt. Aber dabei dachte er nicht an eine dem revolutionären Gleichheitsgedanken verpflichtete Vertretung, sondern ganz im Sinne der »Schlussakte« des Wiener Kongresses an ständische Vertretungen, wie sie dann 1823/24 in den preußischen Provinzen eingerichtet wurden. Ihr hauptsächliches Zulassungskriterium war der Grundbesitz. Daher fanden sich in den Provinzialständen, die mittels Gesetz vom 27. März 1824 in der Rheinprovinz eingeführt wurden, und in den Kreisständen, welche die Kreisordnung vom 13. Juli 1827 vorsah, zum einen solche Gruppen wieder, die schon im Alten Reich Vertretungsrechte auf den Land- und Reichstagen besessen hatten – Adel, Rittergutsbesitzer und Städte bzw. ihre Magistrate –, zum anderen wohlhabende bürgerliche Grundbesitzer. Letztere hatten in der Epoche der französischen Herrschaft viele Güter geflohener Vertreter des alten landadligen Ritterstandes übernommen; in dieser Hinsicht ließ sich das Rad der Geschichte im linksrheinischen Rheinland nicht zurückdrehen.[44]

Aufgabe der Provinzialstände der Rheinprovinz war die Wahl und Entsendung von Abgeordneten zu dem neuen Provinziallandtag, dessen Sitz Düsseldorf werden sollte. Da Beschlüsse nur mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden durften, erhoffte sich die preußische Regierung von der Bevorzugung von Adel und ländlichem Grundbesitz eine konservative Ausrichtung des Provinziallandtages. Hinzu kamen die Vorrechte des Königs: Nur er berief den Provinziallandtag ein, und nur die von ihm genehmigten Vor-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:27 Seite 193

schläge (»Propositionen«) und die an ihn gerichteten Petitionen konnten Gegenstand der Beratung werden. Was auch immer der Landtag beschloss – nur das erhielt Geltung, was der König in den von ihm verkündeten »Landtagsabschied« aufnahm. In ganz ähnlich regierungsfreundlicher Weise waren nach der Kreisordnung von 1827 Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnisse der Kreisstände geregelt. Heftig kritisierte daher der rheinische Jurist und Schriftsteller Jakob Venedey die Versammlungen der Kreisstände, die er grundsätzlich für nützlich hielt. Denn anstatt die Bedürfnisse der Bauern zu vertreten, würden sie »einseitig zu einem Mittel, die Bauern durch die Beamten des Staates, die Landräte an der Spitze, nach Lust, Laune und Willkür hof- und schulmeistern zu können.«[45]

Der bayerische »Landrat« als Regionalparlament

Wiederum anders als in der preußischen Rheinprovinz verlief die Entwicklung im bayerischen Rheinkreis: Der bayerische Generalkommissär Franz Xaver Zwack erließ am 24. September 1816 eine Verordnung, die besagte, dass auf Befehl des Königs »der durch das Gesetz vom 28ten Pluviose VIII. eingeführte Departementalrath (welcher von nun an mit dem Namen Landrath wird bezeichnet werden), in Höchstdero Lande am Rhein versammelt werden« sollte. Mit der Wahl dieses »Landraths« hatte sich die französische Vorgängerinstitution praktisch unverändert in die Zeit der bayerischen Herrschaft hinübergerettet.[46] Wie schon der Departementalrat hatte der »Landrath« das Recht auf Mitwirkung bei der Verteilung der Kreissteuern und auf Kontrolle ihrer Verwendung. Mit dem Erlass einer Verfassung für das Königreich Bayern am 26. Mai 1818 wurde zwar eine gesamtbayerische Ständeversammlung (ab 1848 als »Landtag« bezeichnet) mit zwei Kammern eingerichtet und den Bewohnern des Rheinkreises zugleich das Fortbestehen ihres Landrats zugesichert. Allerdings änderte die Regierung die Wahlordnung zum Landrat 1820 dahingehend, dass die Wahlmänner von jetzt an aus den beiden in der neuen Verfassung definierten Klassen der Gemeinden und der Grundeigentümer kommen mussten. Zudem wurde das Mindestalter für die Wählbarkeit in den Landrat von 25 auf 30 Jahre hinaufgesetzt.[47]

1828 wurde die pfälzische Institution des kollektiven Landrats auch im rechtsrheinischen Bayern eingeführt. Maßgeblicher Protagonist dieser Maßnahme war der neue König Ludwig I., der sich schon als Kronprinz intensiv dafür eingesetzt hatte. Im Jahr 1821 hatte er an Finanzminister Lerchenfeld geschrieben, er habe gerade erst erfahren, dass die für das gesamte Königreich geplanten Landratsversammlungen nur beratende Funktionen haben sollten, dass sie »bloß zu vernehmende Landräte« (also nur mit Anhörungsrecht) sein sollten. Der Monarch machte klar: »solche wünsche Ich nicht, sondern die des Rheinkreises«. Der Grund für seine Entschiedenheit: Ludwig hatte in der »Bairischen Wochenschrift« das Protokoll einer Sitzung des rheinbayerischen Landrates gelesen und war begeistert über das darin zum Ausdruck kommende Engagement der Teilnehmer an den öffentlichen Belangen: »küssen hätte Ich die Männer mögen, so gefiel Mir fast alles, was sie sprachen«.[48]

Allerdings ergaben sich mit der Übernahme des pfälzischen Landrates im übrigen Bayern einige Änderungen für die Institution selbst: In der Pfalz hatte die Wahl der Abgeordneten ab jetzt in drei getrennten Kollegien zu erfolgen, wobei als drittes Wahlkollegium neben Gemeinden und Grundeigentümern auch die Geistlichkeit zugelassen wurde

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 194

(im rechtsrheinischen Bayern kam als viertes Wahlkollegium noch der Adel dazu). Voraussetzung für die Wählbarkeit war die Zugehörigkeit zu einer der drei christlichen Religionen und ein Mindestvermögen. Aus pfälzischer Sicht bedeuteten die Neuerungen einen Rückschritt. So hielt das Protokoll einer Versammlung von 1829 gegen die Klassenaufteilung folgende Bedenken fest: »Möchten nur Erwählte einzelner Stände, die bis jetzt im allgemeinen Interesse verschmolzen waren, weil sie rechtlich kein besonderes [Interesse] haben können, nicht künftighin die Harmonie stören.« Und gegen die Zulassung der Geistlichkeit hieß es im Protokoll: »Möchten Personen, deren Reich nicht von dieser Welt ist, nicht allzusehr auf die Regierung dieser Welt sich Einfluß verschaffen wollen!«[49]

Der rheinhessische Provinzialrat

Für Rheinhessen hatte Großherzog Ludwig I. bei der Übernahme der Herrschaft in den »Entschädigungslanden auf der linken Rheinseite« in seinem Besitzergreifungspatent vom 8. Juli 1816 versichert: »Nur besondere Rücksichten des allgemeinen Besten werden uns zu Änderungen bestehender und durch Erfahrung erprobter Einrichtungen bewegen.« Es dauerte dann jedoch zwei Jahre, bis der Departementalrat französischer Zeit auch in der neuen Provinz Rheinhessen seine Wiederauferstehung erlebte: mit der Konstituierung als »Provinzialrat« am 4. Oktober 1818 in Mainz.[50] Als sich daraufhin auch in den rechtsrheinischen Provinzen Hessens nach diesem Vorbild Volksvertretungen zu konstituieren versuchten, wurde dies von der Regierung unterbunden. Dafür erfolgte 1820 mit der hessischen Verfassung die Einrichtung einer Repräsentation für das gesamte Großherzogtum in Form von Landständen, die wie in Bayern in zwei Kammern tagten. Erst in Folge der Revolution kam es am 21. August 1848 zur Einrichtung von frei gewählten Bezirksräten in allen zehn Regierungsbezirken, in die das Großherzogtum jetzt neu eingeteilt wurde und von denen Rheinhessen zunächst einen bildete (1850 erfolgte eine Aufteilung in die zwei Regierungsbezirke Mainz und Worms).

Fortbestehen des französischen Rechts

Die Staaten, welche 1815 linksrheinisch die Nachfolge der französischen Herrschaft antraten, behielten dort die französische Rechtsverfassung zunächst bei.[51] Die Friedensgerichte, nun auch Polizeigerichte genannt, waren weiterhin für Bagatellsachen in Zivil- und Strafsachen zuständig sowie in der Streitschlichtung und in der vorsorgenden Rechtspflege aktiv. Aus den französischen Tribunalen der ersten Instanz entstanden in Rheinpreußen mit Wirkung vom 1. August 1820 die Landgerichte, die mit den neuen Regierungsbezirken zur Deckung kamen, also im Süden der Rheinprovinz in den Städten Koblenz und Trier ihre Amtssitze hatten. In Rheinhessen übernahm das Kreisgericht Mainz zunächst alleine diese Funktion, bis ihm 1835 ein zweites Kreisgericht in Alzey an die Seite gestellt wurde. In Rheinbayern bildeten sich als Nachfolger der französischen Tribunale erster Instanz vier Bezirksgerichte heraus: in Kaiserslautern, Zweibrücken, Frankenthal und Landau. Wie ihre französischen Vorgänger waren die Land- bzw. Kreis- bzw. Bezirksgerichte erstinstanzlich für alle Zivilsachen zuständig, welche die Kompetenz der Friedensgerichte überstiegen und nicht vor die Handelsgerichte gehörten. In Strafsachen urteilten sie über Zuchtpolizeisachen (Vergehen). In zweiter Instanz entschieden sie über Berufungen gegen die Zivil- und Strafurteile der Friedensgerichte.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 195

Eine wesentliche Veränderung gab es in der dritten Instanz. In der Rheinprovinz wurde am 1. September 1819 der »Rheinische Appellationsgerichtshof zu Köln« als neues Obergericht eingerichtet. Hier war dann auch das für die Aburteilung von Verbrechen zuständige Geschworenengericht (Assisengericht) angesiedelt. Die Funktion des ehemals höchsten Gerichtes aller vier linksrheinischen Departements nahm für die Rheinprovinz schließlich der 1819 gegründete Rheinische Revisions- und Kassationshof in Berlin wahr. Bei der feierlichen Eröffnung dieses höchsten »rheinischen« Gerichts lobten die Festredner die Vorzüge des »rheinischen« Rechts. Besonders deutlich wurde der Generalprokurator Eichhorn: »Niemand konnte wünschen, dass wir«, also die Rheinländer, »nach genossener Frucht der Erkenntnis reumütig zu den alten Irrtümern und Vorurteilen, zu einem schleppenden Geschäftsgang und schwerfälligen Mechanismus zurückkehren sollten.«[52]

Ähnlich war die Entwicklung in Rheinbayern, wo Zweibrücken im Jahre 1819 Amtssitz für das drittinstanzliche Gericht wurde. Es war die Geburtsstunde des Pfälzischen Oberlandesgerichts, das damals noch »Königlich Bayerisches Appellationsgericht« (Kassationshof) hieß. 1832 erfolgte dann ähnlich wie im Fall der Rheinprovinz die Einrichtung eines Oberappellationsgerichts für den Rheinkreis in München. In Rheinhessen entstand als dritte Instanz das Großherzoglich Hessische Obergericht in Mainz. Es war damit für Berufungen gegen Entscheidungen allein des Kreisgerichts Mainz zuständig. Oberstes Gericht für Rheinhessen war bis 1831 der eigenständige Großherzoglich Hessische Kassations- und Revisionsgerichtshof für die Provinz Rheinhessen mit Sitz in Darmstadt.[53]

Die Beibehaltung des französischen Rechts hatte pragmatische Gründe, doch kam dies breiten Kreisen der Bevölkerung entgegen. Denn ebenso wie die Kommunalverfassung beruhte das französische Recht auf einer rechtlichen Gleichheit der Bürger, die es in den Staaten des Deutschen Bundes so noch nicht gab und die über das napoleonische Zivilgesetz und Handelsgesetz tief in die wirtschaftlichen Belange hineinwirkte. Neben dieser Gleichheit garantierte die Gerichtsverfassung mit der Öffentlichkeit der Verfahren und der Beteiligung von Geschworenen eine Volksnähe, die dem herkömmlichen Inquisitionsverfahren, wie es in den rechts des Rheines liegenden Gebieten und Staaten noch praktiziert wurde, völlig fehlte.

Auseinandersetzungen über das französische Recht

Die neuen Herren wussten um die Anhänglichkeit, mit der ihre neuen Untertanen die französischen Rechtseinrichtungen inzwischen als »rheinische Institutionen« begriffen. Die bayerische Verfassung vom 27. Mai 1818 erkannte die Sonderstellung des Rheinkreises ausdrücklich an – allerdings als Provisorium. Denn weiter hieß es: »Es soll für das ganze Königreich ein und dasselbe bürgerliche und Strafgesetzbuch bestehen.« Doch gab es auch andere Meinungen, wie z. B. die des großen Juristen Anselm Feuerbach, damals Appellationsgerichtspräsident in Ansbach, der im Frühjahr 1821 auf einer Reise nach Paris auch in der Pfalz Halt machte. Von einer Friedensgerichtssitzung in Dürkheim, der er inkognito beiwohnte, war Feuerbach sehr angetan. Nur die Atmosphäre bei der Schwurgerichtsverhandlung in Zweibrücken, insbesondere das Verhalten des Publikums, rief sein Befremden hervor: »Die biertrinkenden, sich an Käse und Wurst erquickenden Zuhörer, die strickenden Zuhörerinnen, die unbezähmbare Unruhe der Pfälzer Krischer

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 196

während der Verhandlungen machten auf ihn einen nicht gerade erhebenden Eindruck.« Der fortschrittsfreundliche bayerische König Ludwig I. wiederum war vom Rechts- und Gerichtszustand in der Pfalz so begeistert, dass er »die Impfanstalt für Bayern« sein sollte. So nutzte er bei einer Reise im Sommer 1829 seinen Aufenthalt in Zweibrücken, um an einer öffentlichen Sitzung der Zivilkammer des Appellationsgerichts teilzunehmen.[54]

Sitzung des Appellhofes in Zweibrücken in Anwesenheit König Ludwigs I. (Hinter der Richterbank sitzend in der Mitte)(Landesbibliothek Speyer)

Ähnlich verlief die Entwicklung in Rheinhessen. In dem Besitzergreifungspatent vom 8. Juli 1816 wurde, ebenfalls nur vorläufig, die Erhaltung des französischen Rechts garantiert. Als dann im Jahr 1835 der politische Sonderstatus der Provinz Rheinhessen abgeschafft wurde, löste dies einen Sturm der Entrüstung aus. Der liberale Abgeordnete Heinrich von Gagern erklärte 1836 vor dem hessischen Landtag: »Die Provinz Rheinhessen ist keine von dem Großherzogtum Hessen eroberte Provinz, der man gegen ihren Willen, ohne die öffentliche Meinung zu fragen, mit Gerechtigkeit das Gesetz des ehemaligen Mutterlandes auferlegen könnte.«[55] Andererseits war es allein das Großherzogtum Hessen, das in der damaligen Provinz Rheinhessen die französische Administrativjustiz in modifizierter Form fortbestehen ließ. Aufgrund der »Verordnung über die Aburteilung der in der Provinz Rheinhessen sich ergebenden streitigen Verwaltungssachen« vom 22. März 1819 hatte die Mainzer Provinzialregierung alle Amtsbefugnisse in streitigen Verwaltungssachen auszuüben, welche vorher den Präfekturräten zugestanden hatten. Damit kann man – etwas euphorisch – diesen Spruchkörper als ersten deutschen Vorläufer der heutigen Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnen.[56]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 197

Den schwierigsten Weg musste das französische Recht in Preußen zurücklegen, weil es nach dem Willen konservativer Kreise in Berlin – im Zentrum Justizminister Leopold von Kircheisen – durch altpreußisches Recht (»Deutsches Recht in deutschen Landen«) ersetzt werden sollte. Doch konnte der den fortschrittlichen Kräften zuneigende Staatskanzler Fürst von Hardenberg den König dafür gewinnen, zur Prüfung der Frage eine »Immediat-Justiz-Kommission« einzusetzen. Sie sollte in Verbindung mit den im Rheinland tätigen Gerichten und rechtskundigen Personen »das Gute« der dort bestehenden Rechtsverfassung ermitteln. Die Resonanz war beeindruckend: Kaufleute, Bauern, Geistliche, Ärzte und Angehörige sonstiger Berufe, aber besonders die Juristen des Rheinlandes, bekundeten einmütig, dass die rheinischen Rechtszustände gut und erhaltenswert seien. Als dann im Jahr 1817 der preußische König Friedrich Wilhelm III. die preußischen Rheinlande besuchte, richteten mehrere große Städte wie Trier, Köln und Koblenz weitgehend übereinstimmende Adressen an den Monarchen, in denen sie um die Beibehaltung der »rheinischen Institutionen« baten.[57]

Damit war der Boden dafür bereitet, dass der König dem insgesamt positiven Votum der Kommission zustimmte und die Beibehaltung des französischen Rechts zumindest solange versprach, bis eine von ihm am 23. Oktober 1817 angeordnete allgemeine »Revision« der ganzen preußischen Rechts- und Gerichtsverfassung vollendet sein würde. Da sich diese Gesetzesrevision hinzog, blieb das französische Recht in der Rheinprovinz – mit gewissen späteren Modifikationen – noch viele Jahrzehnte in Kraft. Und als die großen neuen Gesetzeswerke endlich vorlagen, setzten sie im Endeffekt mehr französisches Recht um, als umgekehrt dieses durch preußisch gefärbtes Recht zu ersetzen. Dies galt für die 1845 erlassene »Allgemeine Gewerbeordnung der preußischen Staaten«, die stark unter dem Einfluss rheinisch-liberaler und damit französischer Ideen stand, und es galt noch mehr für das »Allgemeine Strafgesetzbuch von 1851«, das so stark an französisches Recht angelehnt war, dass der Bonner Rechtshistoriker Ernst Landsberg es als »die weitest gehende Eroberung« bezeichnete, die dem französischen Recht in Altpreußen gelungen sei.[58]

Doch bis zum Erlass gesamtpreußischer Gesetze zerfiel die Rheinprovinz in einen linksrheinischen Teil, in dem das französische Gesetz weiterhin galt, und einen rechtsrheinischen Teil, in dem – vom Bergischen Land bis zum Westerwald – weiterhin nach dem territorialen Recht aus der Zeit vor 1800 gelebt werden musste. So schrieb ein Koblenzer Landgerichtsrat 1824 über die rechtsrheinischen Teile des Landgerichtsbezirks Koblenz, es gäbe in ganz Deutschland keinen so verschiedenartigen Gerichtsbezirk. Denn es fänden sich in ihm – bei einer Volkszahl von ungefähr 123.000 Seelen – nicht weniger als neun verschiedene Partikularrechte oder Provinzialstatute, »als nämlich: 1) die Wetzlarer Reformation; 2) das Mainzer Landrecht; 3) die Solmische Landordnung; 4) das Triersche Landrecht; 5) das Kölner Landrecht; 6) die Nassauisch-Katzenelnbogensche Landordnung; 7) das Altenkircher-, 8) das Bendorfer- und 9) das Hachenburger Statutarrecht«. Ein rechtsrheinisch lebender Jude war noch immer nach mittelalterlicher Manier »Schutzjude« des Königs, während er nach einer Übersiedlung auf die westliche Rheinseite aufgrund des französischen Rechtes als Staatsbürger galt.[59]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 198

Eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten in der Rheinprovinz

Die Hartnäckigkeit, mit der das rheinische Bürgertum die französische Rechtsverfassung als »Rheinische Errungenschaften« verteidigte, resultierte letztlich daher, dass man sie als Verfassungsersatz ansah, als Garant eines Minimums staatsbürgerlicher Rechte. Dies erklärt die Heftigkeit der Reaktion in der Rheinprovinz auf die Berliner Pläne zur Abschaffung des Rheinischen Rechts, zumal gleichzeitig offenbar wurde, dass König Friedrich Wilhelm III. sein 1815 gegebenes Verfassungsversprechen nicht im erhofften Sinne einzulösen gewillt war. Denn der 1824 eingerichtete Rheinische Provinziallandtag und ebenso die 1827 eingeführten Kreisversammlungen stellten weder echte Vertretungen der Bevölkerung dar, noch hatten sie ein Mitspracherecht in Steuerangelegenheiten; sie konnten nur beratend tätig werden. Der in der Revolution 1848 zum preußischen Ministerpräsidenten ernannte rheinische Bankier David von Camphausen bemerkte dazu: Man habe mit den Provinzialständen die Formen des Mittelalters wieder aufleben lassen, nicht aber die Rechte, zu denen natürlich konkrete Beschlüsse und insbesondere die Beteiligung an Steuerangelegenheiten gehörten. Gerade letzteres wurde aufgrund der als ungerecht empfundenen preußischen Steuervorschriften nachdrücklich, aber vergeblich eingefordert. Dabei wiesen die rheinischen Kritiker darauf hin, dass die Untertanen im Rheinland sogar in der Epoche des frühneuzeitlichen Absolutismus mehr Rechte besessen hätten, als ihnen der preußische Staat jetzt gewähren wollte.[60]

Allerdings zeigte sich schon bald, dass die von Monarch und Regierung beabsichtigte Steuerung des Provinziallandtags nicht funktionierte. Trotz der Bevorzugung der Grundbesitzer bei der Zusammensetzung der Landtagsdelegierten ließen sich bürgerliche Intelligenz, Industrie und bewegliches Kapital, aus Sicht der restaurativen Kräfte die »Zerstörer der alten Weltordnung«, nicht fernhalten. Ebenso wenig ließ sich die Diskussion der brennenden Themen der Zeit vermeiden, wie Fragen der Besteuerung, des Rechtswesens, der Industrie, der Militärlasten, des Verhältnisses von Katholiken und Protestanten und vor allem: des nicht eingelösten Verfassungsversprechens. Hinzu kam, dass der rheinische Provinziallandtag in den ersten beiden Jahrzehnten geradezu überschüttet wurde von Bittschriften und »Adressen« aus der Bevölkerung, die den Abgeordneten gesellschaftliche Probleme zur Kenntnis brachten.[61]

Unzufriedenheit in der Rheinpfalz

Im Gegensatz zum preußischen Rheinland versuchte Bayern in der Pfalz durch weitgehende Beibehaltung der »französischen Institutionen« (»Landrat«, Gemeindeverfassung) die Bevölkerung für sich zu gewinnen. Wenn die Pfälzer dennoch mit der bayerischen Herrschaft unzufrieden waren, so hatte dies in erster Linie wirtschaftliche Gründe: Die Einbeziehung des Rheinkreises in den 1828 zwischen Bayern und Württemberg abgeschlossenen Süddeutschen Zollverein führte dazu, dass dieses Gebiet von sämtlichen unmittelbaren Nachbarn ab 1829 durch eine neue Zollgrenze getrennt wurde, was gravierende negative Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftsleben zur Folge hatte. Dazu kamen eine starke Holznot unter der Bevölkerung, die zu einer immens hohen Zahl von Waldvergehen führte, eine Missernte im Jahr 1831 sowie wachsende politische Erregung durch den Einfluss der Revolutionen in Frankreich und Polen, genährt auch durch ein allgemeines Misstrauen gegenüber der bayerischen Verwaltung.[62]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 199

Kritik an den Hofhaltungskosten der bayerischen Monarchie (anonymes Gedicht)

»Ja, ja! bei Hof sind hohe Gäste! Ein Lager schlugen sie im Feld.
Da gibt es Bälle, Spiele, Feste, d'rum braucht der König auch sein Geld.
Da schwelgen sie vergnügt im Freien, das Volk kommt ohne Strümpf und Schuh',
den Herren ›Vivat Hoch!‹ zu schreien – und uns holt man die letzte Kuh.
Fort zieht man sie dort an der Kette. Wie's treue Thier so kläglich schreit!
Weib! weine nicht in deinem Bette, es ist ja uns're Schuldigkeit:
Der König will sich lustig machen, d'rum, armes Weib! verschmachte du – ,
die Herren Prinzen wollen lachen – das kostet manches Bauern Kuh.«[63]

Diese Stimmung sowie die Unterdrückung von Meinungsfreiheit und demokratischen Forderungen gipfelten im Mai 1832 im berühmten »Hambacher Fest«, der größten Versammlung der damaligen liberalen und demokratischen Opposition im deutschen Sprachraum. Das Fest hatte allerdings keine direkten politischen Folgen: Ein von der bayerischen Regierung entsandtes Militärkommando brachte die pfälzische Opposition vorerst zum Schweigen, und die wirtschaftliche Problematik wurde 1834 durch die Vereinigung des Süddeutschen und des Preußisch-Hessischen Zollvereins zum Deutschen Zollverein weitgehend entschärft. Zu einer Abkehr von der im Vergleich zu Preußen relativ liberalen Verfassung der Pfalz kam es, entgegen weit verbreiteten Befürchtungen unter der Bevölkerung, nicht.[64]

Andererseits zeigte die Hochverratsanklage, die der bayerische Staat 1833 gegen Johann Georg August Wirth, Philipp Jakob Siebenpfeiffer und weitere elf führende Teilnehmer des Hambacher Festes vorbrachte, erneut die Bedeutung der französischen Gerichtsverfassung als Bühne der öffentlichen Meinungsäußerung. Die Beweisaufnahme vor dem eigens nach Landau verlegten Zweibrücker Gericht geriet weitgehend zu einem Fiasko für die Anklage, denn die Zeugen konnten keine direkte Aufforderung zum politischen Umsturz bestätigen. Nach langen Verteidigungsreden – Wirth sprach fast sieben Stunden, Siebenpfeiffer mehr als zwei –, die später gedruckt erschienen, erkannten die zwölf Geschworenen bei allen Angeklagten auf »nicht schuldig« – ein sensationelles Urteil![65]

Es war daher kein Wunder, dass sich auch auf Seiten des bayerischen Staates zunehmend Unwillen gegen die Rechtsverfassung der Pfalz ausbreitete. So stimmte der bayerische Innenminister Ludwig Fürst zu Oettingen-Wallerstein nach den Hambacher Ereignissen mit dem Feldmarschall Karl Philipp von Wrede darin überein, die ganze »Misere« des bayerisch-pfälzischen Verhältnisses gehe auf die Versäumnisse der Jahre 1815/16 zurück. Gegenüber der Kritik des Fürsten von Metternich an den pfälzischen Zuständen erwiderte Wrede, die Regierung habe sich lediglich vorzuwerfen, dass sie bei der Übernahme des Rheinkreises diesem »die demokratischen Institutionen« belassen habe; sie seien es, welche »das Gift in sich tragen und die Kraft der Regierung lähmen«.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 200

Er selbst sei für diesen Fehler mitverantwortlich, er habe damals auch für ihre Beibehaltung plädiert. Aber wer hätte schon ahnen können, welche Saat da aufgehe? »Jetzt kann man«, so Wrede weiter, »nur wünschen, dass die in diesem Kreis befindlichen Tollköpfe der Regierung das Mittel in die Hand liefern mögen, das auf eine gute Art zurückzunehmen, was anno 1815 nicht hätte gegeben werden sollen.«[66] Der König war jetzt gleicher Meinung und sah die Schuld vor allem bei den Gerichten. Schon im Juli 1832 schrieb er, erbost über ein ihm nicht genehmes Gerichtsurteil, an den Innenminister: »Die Regierung ist durch nichts mehr gehemmt als durch die Gerichte; es scheint mir aber, dass sich dem abhelfen ließe.« Dabei war ihm vor allem das Appellationsgericht in Zweibrücken ein Dorn im Auge: »Die Rechtspflege im Rheinkreis, vorzüglich bei dem Appellationsgericht in Zweibrücken, scheint noch immer mehr zum Schutz der politischen Umtriebe als der Ordnung und Ruhe zu wirken.«[67]

Kritik an der Steuerpolitik

Auch die Besteuerung war ein Thema, das insbesondere in der Rheinprovinz und in der Pfalz heftig die Gemüter erregte, empfand man doch die steuerliche Belastung als unverhältnismäßig gegenüber den älteren Provinzen der neuen Mutterländer. In der Rheinprovinz entzündete sich der Unmut darüber schon daran, dass der preußische Staat 1818–1820 für die neuen Provinzen eigene Steuergesetze erließ, ohne dafür die Zustimmung der Besteuerten einzuholen, wie dies König Friedrich Wilhelm III. 1815 versprochen hatte. Weiteres Ärgernis entstand daraus, dass auch das Versprechen einer Gleichbehandlung im Verhältnis zu den anderen Provinzen nicht eingelöst wurde. Tatsächlich führte der preußische Staat das von den Franzosen begonnene Grundsteuerkataster nur für das Rheinland und Westfalen fort und weitete es nicht auf die altpreußischen Staaten aus, wo der Adel seine Steuerprivilegien behielt. So blieb die dem Rheinland auferlegte Grundsteuer deutlich höher als in den altpreußischen Provinzen. Zudem wurden neue Steuern eingeführt. In den Weinanbaugebieten litt man besonders unter der Weinmoststeuer, die spätestens sechs Monate nach der Ernte zu entrichten war und damit nicht berücksichtigte, ob der Verkauf als fertiger Wein den Winzern überhaupt die erhofften Einnahmen eintrug. Den Gipfel des Ärgers bildete die Beibehaltung des französischen Systems der sog. Beisteuern, d. h. Steuern, die nun in einem Verhältnis von über 40 % zusätzlich zu den direkten Hauptsteuern erhoben wurden, um damit die kommunalen und regionalen Verwaltungskosten zu finanzieren – Ausgaben, die in den altpreußischen Provinzen dagegen aus dem Staatshaushalt bestritten wurden.[68]

In der Pfalz fanden die politischen Diskussionen über die steuerliche Überlastung ihren Höhepunkt in den Jahren 1846/47. Bei ihrer Kritik wurde aber von pfälzischer Seite gern übersehen, dass im übrigen Bayern ein Großteil der Bevölkerung immer noch mit Zehnten sowie mit grundherrlichen Dienstleistungen und Abgaben belastet war, die erst im Zuge der Revolution von 1848 abgeschafft wurden. Als Kompensation für die damit verbundenen Einnahmenausfälle führte die Regierung im selben Jahr landesweit die Besteuerung der Einkommen und der Kapitalerträge ein, wofür in der Pfalz die noch aus französischer Zeit überkommene Personal- und Mobiliarsteuer abgeschafft wurde. Für die Pfalz war damit eine erhebliche Erleichterung verbunden, was sicher zur dortigen Akzeptanz des neuen Steuersystems beitrug. Bis zum Inkrafttreten des Reichseinkommensteuergesetzes 1920 bewahrte man in Bayern diese Form der progressiven Besteuerung des Einkommens.[69]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 201

Revolution 1848/49

Während der Revolution von 1848/49 war die Rheinprovinz neben Schlesien die unruhigste Provinz innerhalb Preußens. Revolutionäre Zentren waren die Städte, in der südlichen Rheinprovinz besonders Trier, das aus Berliner Perspektive als »der schlimmste Punkt in der Provinz« galt. Die Abneigung des liberalen und besonders des demokratisch orientierten rheinischen Bürgertums gegen den harten politischen Kurs des preußischen Staates verschaffte den Forderungen nach verfassungsrechtlich verbürgten, politischen Grund- und Mitbestimmungsrechten überall massives Gewicht. Doch trugen auch die ländlichen Gebiete schon ab dem März 1848 zu der revolutionären Stimmung bei. Die Vertreibung von Bürgermeistern, Lehrern und Förstern, die Zerstörung von staatlichen Hoheitszeichen, in einem Fall von einem ganzen Forsthaus (Neupfalz bei Stromberg im Hunsrück), und schließlich der massenhafte Einfall in die Wälder mit entsprechender Entnahme von Holz zeigen das Ausmaß, in dem man sich durch bürokratische Bevormundung und Abgaben belastet und insbesondere an den traditionellen Waldnutzungsrechten eingeschränkt fühlte. Beim Sturm auf das Trierer Gefängnis gleich im März 1848 halfen Bauern der Umgebung, um die dort einsitzenden Gefangenen aus den eigenen Reihen zu befreien, die wegen Verstoßes gegen die Forstgesetze inhaftiert worden waren. Die Regierung Trier musste am 27. April 1848 einen Aufruf erlassen, worin sie die Gemeinden ausdrücklich davor warnte, nun eigenmächtig eine Selbstverwaltung einzuführen: »Die Hoffnung auf Beseitigung der Bevormundung der Gemeinden, welche gegenwärtig gesetzlich besteht [!], hat in manchen Gemeinden dazu geführt, sich über die Bestimmungen der Gemeinde-Ordnung vom 23. Juli 1845 hinauszusetzen, die Amtswirksamkeit der Gemeindebeamten zu hemmen und Baarbestände und Grund-Eigenthum zu vertheilen.«[70]

Dementsprechend zielten die Petitionen, welche die verfassunggebenden Versammlungen in Frankfurt und für Preußen in Berlin in den folgenden Monaten aus den ländlichen Gebieten erreichten, immer auch auf Gewährung gemeindlicher Selbstverwaltung unter Einschluss des Rechtes zur Wahl der eigenen Amtsträger und auf Verringerung des staatlichen Beamtenapparates ab. Die vom Frankfurter Paulskirchenparlament ausgearbeitete und im März 1849 angenommene Verfassung trug diesen Wünschen im weitesten Sinne Rechnung: Als Teil der »Grundrechte des deutschen Volkes« wurden auch den Gemeinden erstmals Grundrechte zugestanden. Dazu gehörten die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter, die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei (unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates), Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes und Öffentlichkeit der Gemeinderatsverhandlungen als Regel. Auch die preußische Verfassung vom 5. Dezember 1848 widmete sich diesen Anliegen. So enthielt sie Bestimmungen, welche im Kern erstmals allen Gemeinden, also auch den ländlichen Gemeinden, das Recht der Selbstverwaltung zusprachen. Allerdings sollte die Umsetzung zeigen, dass der Staat hier trotzdem keineswegs auf seine Genehmigungsrechte verzichtete.[71]

In Hessen-Darmstadt verwirklichte der gerade von seinem Vater Großherzog Ludwig II. zum Mitregenten ernannte Ludwig III. mit dem »Märzedikt« vom 6. März 1848 wesentliche Forderungen der Revolution: Versammlungs- und Kultusfreiheit, Abschaffung der Pressezensur, allgemeine Volksbewaffnung und Vereidigung des Militärs auf die Verfassung. Geschworenengerichte und mündliches Gerichtsverfahren sollten nun auch in den rechtsrheinischen Gebieten eingeführt werden, und der Provinz Rheinhessen wurden »bis zur Einführung einer allgemeinen deutschen Gesetzgebung« ihre aus französischer

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 202

Zeit stammenden Institutionen und Gesetze garantiert. Am 21. August 1848 kam es zudem zur Einrichtung von frei gewählten Bezirksräten in den zehn Regierungsbezirken, in die man das Großherzogtum jetzt neu einteilte. Ein neues Wahlgesetz sah 1849 eine direkte und allgemeine Wahl der Abgeordneten der zweiten Kammer der Landstände vor.[72]

Pfälzisch-Badischer Aufstand 1849

Auch in Bayern sahen die vom bayerischen Landtag am 4. Juni 1848 verabschiedeten Reformgesetze politische Veränderungen vor, die in der Pfalz schon von den Franzosen realisiert worden waren, wie z. B. die Abschaffung der Grundherrschaft. Damit waren für die Bevölkerungsmehrheit im rechtsrheinischen Bayern die revolutionären Ziele des Jahres 1848 im Wesentlichen erreicht; das Interesse an der Frankfurter Nationalversammlung, die am 30. April 1848 gewählt worden war, hielt sich dort in Grenzen. Anders in der Pfalz, wo die freisinnig-liberale »Neue Speyerer Zeitung« am 3. März 1848 die klassischen »März-Forderungen« formulierte, aber auch eine spezifisch pfälzische Forderung nach Abschaffung der Flusszölle.[73]

Juristisches Nachspiel gegen die Volksbewegung

In der Pfalz folgte auf die militärische Niederschlagung des Aufstandes 1850/51 der Versuch, mit Hilfe des Strafrechts die liberal-demokratische Volksbewegung weiter zu unterdrücken. Nach der Einstellung der Ermittlungsverfahren gegen 136 Beschuldigte mangels Beweisen, der Amnestierung weiterer 572 Personen sowie der Verweisung der Verfahren gegen 323 Beschuldigte an die Zuchtpolizeigerichte blieben noch die Anklagen gegen 333 Personen »wegen bewaffneter Rebellion gegen die bewaffnete Macht, Hoch- und Staatsverrat etc.«. Sie landeten schließlich ganz überwiegend vor dem Geschworenengericht in Zweibrücken. Dies verurteilte 224 Angeklagte zum Tode, von denen aber nur fünf im Gerichtssaal anwesend waren und verhaftet wurden. Die anderen hatten sich dem Zugriff der Staatsgewalt entziehen und in Frankreich und in der Schweiz, später vor allem in Nordamerika Zuflucht finden können. Erst im Jahr 1865 gab es eine Generalamnestie.[75]

Umso größer war die Enttäuschung, als König Maximilian II. 1849 die von der Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung ablehnte und am 18. März den bayerischen Landtag vertagte, nachdem dessen Abgeordnetenkammer sich für die Annahme der Reichsverfassung ausgesprochen hatte. In Reaktion darauf gründete sich auf der Basis der im Verlauf des Jahres 1848 entstandenen pfälzischen Volksvereine bei einer großen Versammlung in Kaiserslautern am 2. Mai 1849 ein Landesverteidigungsausschuss. Dieser berief für den 17. Mai 1849 eine pfälzische Volksvertretung nach Kaiserslautern, wo die Delegierten eine »Provisorische Regierung der Pfalz« wählten. Faktisch hatte die Pfalz damit ihre Unabhängigkeit von Bayern erklärt. Doch dem Vormarsch der preußischen Armee hatten die Aufständischen nur wenig entgegenzusetzen. Schon am 15. Juni flüchtete die provisorische Regierung der Pfalz aus Kaiserslautern nach Baden, wo bis Ende Juni der Aufstand in Rastatt endgültig niedergeschlagen wurde.[74]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 203

Scheitern der revolutionären Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz

Im Herbst 1848 bahnte sich auch im preußischen Rheinland das Scheitern des revolutionären Aufbegehrens gegen den Obrigkeitsstaat an. Zwar hatte sich die Hohenzollern-Monarchie am 5. Dezember 1848 eine Verfassung gegeben, aber König Friedrich Wilhelm IV. hatte diese in demonstrativer Bekräftigung seines uneingeschränkten Herrschaftsanspruches ohne Beteiligung der gesellschaftlichen Reformkräfte als »oktroyierte Verfassung« erlassen. Und trotz weitreichender Aufnahme von Forderungen der liberalen Kräfte verweigerte die Verfassung dem zukünftigen Parlament entscheidende Kontrollrechte. So konnte der monarchische Staat nun zwar allen Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung gewähren, aber zugleich dessen Umsetzung so bestimmen, dass sich an der Praxis staatlicher Bevormundung nichts änderte.[76]

Zur Machterhaltung des monarchischen Staates trug entscheidend die Veränderung des Wahlrechts im Frühjahr 1849 bei. Denn nun wurde das Drei-Klassen-Wahlrecht der RGO auch Grundlage für die Wahl zum preußischen Abgeordnetenhaus, der Zweiten Kammer des neuen Berliner Parlaments. Die Folge dieses »Herrschaftskompromisses« von Konservativen und Liberalen war, dass der größte Teil der Bevölkerung von der Wahl eigener Vertreter mangels Steuerleistung ausgeschlossen blieb.[77] Dass sich die Gemeindeartikel der revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850 kaum von der oktroyierten Verfassung vom Dezember 1848 unterschieden, änderte die Gesamtsituation nicht. Durchaus liberale Züge wies jedoch die wenige Monate später für ganz Preußen erlassene Gemeindeordnung auf, die viel vom rheinischen Vorbild in sich aufgenommen hatte. Darin waren Gemeinderat und Gemeindevorstand strikt getrennt: Ersterer wurde von den wahlberechtigten Gemeindemitgliedern gewählt; die Vertreter wählten ihrerseits aus den Wahlberechtigten den Vorstand, also Bürgermeister und Vertreter.[78]

Die landesweite Einführung der neuen Gemeindeordnung wurde allerdings schon im Juni 1852 unterbunden, weil damit die Gutsbezirke im Osten ihre Selbständigkeit und die Gutsbesitzer ihre Polizeigewalt mit anderen Rechten verloren hätten. Auch die in diese Richtung wirkenden neuen Ordnungen für Kreise, Bezirke und Provinzen von 1850 fielen weg. Doch genügte dies der jetzt im Parlament organisierten konservativen Reaktion nicht: Ein Jahr später erreichte sie die Aufhebung auch der Gemeindeartikel der revidierten Verfassung (Art. 105) und der neuen Gemeindeordnung, an deren Stelle die Regierung wieder alle alten Gemeindegesetze setzte.[79]

Für die Rheinprovinz kam es infolgedessen 1856 erstmalig zum Erlass verschiedener Kommunalverfassungen: Nur für die ländlichen Gemeinden führte die Regierung jetzt die alte Gemeindeordnung von 1845 in leicht modifizierter Form wieder ein; für die Städte erließ sie eine besondere Ordnung, die auf der revidierten Städteordnung von 1831 beruhte. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden lag darin, dass die städtischen Ratsversammlungen nun ihren Vorstand wählen durften, während den ländlichen Amtsversammlungen dieses bis 1927 vorenthalten blieb! Zwar wurde daraufhin in vielen Petitionen gegen die Ungleichbehandlung von Stadt- und Landgemeinden protestiert, doch blieb dies ohne Wirkung.[80]

Damit kam für Preußen bzw. für das preußische Rheinland die kommunalrechtliche Entwicklung zum vorläufigen Stillstand. Zwar gab es noch einmal einige Änderungen mit den Reformgesetzen der 1880er Jahre, als mit der Kreis- und Provinzialordnung

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 204

Altes Landratsgebäude von Neuwied-Heddesdorf, um 1910 (Landeshauptarchiv Koblenz)

von 1887 und den zwei Verwaltungsgesetzen von 1883 auch im Rheinland den regionalen Instanzen mehr Einfluss eingeräumt wurde. Aber nur das industriell-gewerbliche Bürgertum erhielt damit entsprechend seiner gestiegenen Bedeutung gegenüber dem ländlichen Grundbesitz mehr politisches Gewicht. Abgesehen davon blieb der Einfluss staatlicher Instanzen in der Regional- und Kreisverwaltung so stark, letzteres insbesondere durch die Institution bzw. Person des Landrates, dass von einer grundsätzlichen Erweiterung gemeindlicher Selbstverwaltungsspielräume keine Rede sein konnte, allenfalls von einer »Besserung«. So resümierten die fest im katholischen Trier verwurzelten Herausgeber eines Kommentars zur RGO nach dem Scheitern einer 1911 dem Berliner Abgeordnetenhaus vorgelegten Novelle enttäuscht: »Die Erfüllung des lang gehegten Wunsches der rheinischen Bevölkerung, anstelle der bestehenden eine neue, den Gemeinden eine größere Selbständigkeit garantierende Gemeindeordnung zu erhalten, scheint wieder in weite Ferne gerückt.«[81]

Restauration im Großherzogtum Hessen, Liberalität in Bayern

In Hessen wurden ab 1850 unter dem neuen Innenminister Reinhard Friedrich von Dalwigk ebenfalls viele der im Verlauf der Revolution 1848/49 eingeführten politischen Neuerungen schrittweise rückgängig gemacht. Für die Wahl der Landstände führte man 1850 nach preußischem Vorbild ein Drei-Klassen-Wahlrecht ein, das den Besitzenden eine Vorrangstellung sicherte. Als 1852 eine Neueinteilung des Großherzogtums in 26 Kreise (fünf davon in Rheinhessen) an die Stelle der Regierungsbezirke trat, blieben die Bezirksräte (jetzt auf Kreisebene) zwar erhalten, wurden aber ab 1853 ebenfalls nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht gewählt.

Auf der kommunalen Ebene waren Ernennung und Abberufung der Bürgermeister und Beigeordneten schon 1852 wieder zur alleinigen Sache der Regierung geworden. Gleichzeitig führte die Regierung auch für die Wahl der Gemeinderäte das Drei-Klassen-Wahlrecht ein.[82] Dieses wurde allerdings 1874 mit Einführung einer Städte- und einer Landgemeindeordnung wieder abgeschafft, die zugleich die bis dahin bestehende Rechtsgleichheit von Städten und Landgemeinden aufhob.[83] Für alle Gemeinden ab 10.000 Einwohnern wurde nun die Städteordnung obligatorisch, die außerdem auf Antrag des Ortsvorstandes auch Gemeinden ab 3.000 Einwohnern verliehen werden konnte. In den Landgemeinden erhielten die Ortsbürger jetzt wieder das Recht, Bürgermeister und Beigeordnete direkt zu wählen. Ein Rest des Drei-Klassen-Wahlrechts überlebte aber in der Bestimmung, dass die Hälfte der Mitglieder des Gemeinderats aus dem höchstbesteuerten Drittel der Wählbaren kommen musste.[84] In den Städten

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 205

wurden Bürgermeister und Beigeordnete nicht (wie in den Landgemeinden) von allen Bürgern, sondern nur von den Stadtverordneten gewählt. Eine wichtige Neuerung bestand für die Städte darin, dass sie von nun an nicht nur hauptamtliche Bürgermeister hatten, sondern darüber hinaus von den Stadtverordneten-Versammlungen auch besoldete Beigeordnete für eine Periode von zwölf Jahren gewählt werden konnten. Nach Ablauf der ersten Wahlperiode war ihre Wiederwahl auf Lebenszeit möglich. Bürgermeister und Beigeordnete hatten Sitz und Stimmrecht in der Stadtverordneten-Versammlung, galten aber nicht als deren Mitglieder.

In Bayern erfolgte im Unterschied zu Hessen und Preußen keine derartige Rücknahme der 1848 gewährten politischen Konzessionen. 1869 erweiterte der Staat die Selbstverwaltungsrechte speziell der pfälzischen Kommunen mit dem Erlass einer neuen »Gemeindeordnung für die Pfalz«. Bürgermeister und Adjunkten wurden jetzt von den Gemeinderäten gewählt. Beibehalten wurden als französisches Erbe die Rechtsgleichheit von Stadt und Landgemeinde[85] sowie die Institution des Gemeindeeinnehmers.[86] Erst mit dem »Pfälzischen Städteverfassungsgesetz« von 1908 erhielten auch die pfälzischen Städte die Möglichkeit, die liberale Magistratsverfassung des rechtsrheinischen Bayern zu übernehmen.[87] Doch allein die Stadt Landau machte im Jahr 1909 von dieser Möglichkeit Gebrauch.[88]

Einschränkungen im Wahlrecht

Eine gemeinsame Tendenz der pfälzischen wie der rheinhessischen Kommunalverfassung des 19. Jhs. bestand in der Einschränkung des Kreises der Wahlberechtigten. Galt bis zur Mitte des 19. Jhs. noch die französische Verfassung, nach der alle volljährigen männlichen Einwohner (soweit sie die Staatsbürgerschaft besaßen) den Gemeinderat wählen durften, so beschränkte Hessen 1852 diesen Personenkreis auf diejenigen Einwohner über 25, die Personalsteuer bzw. ab 1874 Einkommensteuer entrichteten. Die übrigen volljährigen männlichen Einwohner behielten zwar ihren Status als »Ortsbürger«, ein politisches Mitspracherecht war aber damit nicht mehr verbunden. In der Pfalz übernahm man mit der neuen Gemeindeordnung von 1869 die bayerische Unterscheidung von »Heimatrecht« und »Bürgerrecht«. Mit dem Heimatrecht waren die Aufenthaltserlaubnis und ein Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch die Gemeinde im Fall der Bedürftigkeit verbunden; das Bürgerrecht (und damit das Wahlrecht für den Gemeinderat) blieb den volljährigen »selbständigen« Männern (d. h. Haushaltsvorständen) vorbehalten, die eine direkte Steuer entrichteten. Vergleichbar war in beiden Gebieten die Stellung des Bürgermeisters: Er war Vorstand und Vollzugsorgan des Gemeinderates, berief diesen ein, hatte dort Stimmrecht und bei Stimmengleichheit die ausschlaggebende Stimme. Ein darüber hinausgehendes Vetorecht gegenüber missliebigen Gemeinderatsbeschlüssen hatte er jedoch nicht; auch besaß der Gemeinderat ihm gegenüber das Recht zur selbständigen Rechnungsprüfung. In Hessen war es ab 1874 dem Gemeinderat möglich, auf Verlangen eines Viertels seiner Mitglieder die Einberufung einer Sitzung notfalls gegen den Willen des Bürgermeisters zu erzwingen. Ab 1911 galt dort außerdem bei Stimmengleichheit im Gemeinderat ein Antrag als abgelehnt, nur in Personalfragen blieb es in solchen Fällen beim Entscheidungsrecht des Bürgermeisters.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 206

Die Provinzialvertretung der Rheinprovinz nach 1850

Als ab 1851 mit dem Berliner Abgeordnetenhaus eine gesamtstaatliche parlamentarische Bühne zur Verfügung stand, veränderte sich die Funktion des rheinischen Provinziallandtags. Ab jetzt engagierte er sich ausschließlich in der Provinzialverwaltung zwecks Entwicklung des Verkehrswesens und der medizinischen und sozialen Versorgung der Bevölkerung. Doch erst nachdem der Provinziallandtag beschlossen hatte, aus eigenen Mitteln den Bau von fünf weiteren Anstalten für Geisteskranke zu finanzieren, verlieh der König 1865 ihm das Recht auf Selbstverwaltung der Pflegeanstalten. Selbstverwaltung in allen übrigen Bereichen der Provinzialanstalten gewährte erst ein Gesetz von 1871, angestoßen von den Konzessionen, die der preußische Staat nach dem deutsch-österreichischen Krieg von 1866 bei der Einrichtung von Provinzialverfassungen in den annektierten Staaten Hessen-Kassel, Nassau und Hannover machen musste. Ganz wichtig war, dass zu den jetzt dem Rheinischen Provinziallandtag zugestandenen Selbstverwaltungsrechten auch die Befugnis gehörte, die zur Finanzierung nötigen Gelder durch Zuschläge auf die regulären Steuern zu erheben.[89]

Den organisatorischen Abschluss dieser Entwicklung bildete die Einrichtung eines ständigen Verwaltungsausschusses, mit dem der Landtag seine Aufgaben auch außerhalb seiner Sitzungszeit wahrnehmen konnte. Interessanterweise kam man im Landtag überein, bei der Zusammensetzung dieses Gremiums von der ständischen Gliederung abzuweichen, und dementsprechend erhielt das neue Organ auch den bürokratischen Titel »Provinzialverwaltungsrat«. Nachdem der Landtag sich jahrelang aus Furcht vor Machtverlust gegen die Einrichtung eines ständigen geschäftsführenden Ausschusses gewehrt hatte, einigte man sich nun (1875) darauf, die Leitung der laufenden Geschäfte einem »Landesdirektor« zu übertragen (ab 1897 »Landeshauptmann«), 1877 erließ man eine Geschäftsordnung, die bis 1933 die maßgebende Verteilung der Befugnisse zwischen Landtag, Verwaltungsrat und Landeshauptmann regelte. Erst mit diesen Änderungen war aus einem periodisch für begrenzte Zeit – in der Regel zwei Wochen – zusammentretenden Vertretungsorgan einer Provinz zugleich auch ein Instrument zur Teilnahme an der Regierung dieser Provinz geworden.[90]

1875 war für die östlichen Provinzen eine neue Provinzialordnung erlassen worden, welche an die Stelle der ständischen Zusammensetzung eine Wahl der Abgeordneten durch die Kreistage und Stadtverordnetenversammlungen vorsah. Aufgrund der mit dem »Kulturkampf« zusammenhängenden und das Rheinland besonders stark betreffenden politischen Auseinandersetzungen (s. dazu das Kapitel »Glaube, Religion, Kirchen«) wurde die neue Provinzialordnung erst 1887 in der Rheinprovinz eingeführt. Damit endete auch hier die Ära der ständischen Repräsentation nach Fürsten, Rittern, Städten und sonstigen Grundbesitzern. An seine Stelle trat, wie schon bei der Zusammensetzung von Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen, die Bevorzugung von Besitz und Einkommen nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht. Eine deutliche Verschiebung der Repräsentation von Gutsbesitzern hin zum gewerblich-industriellen Bürgertum war auch hier die Folge. Auch Landräte und Oberbürgermeister waren stark vertreten, Lehrer und Arbeiter indessen überhaupt nicht.[91]

Es kennzeichnet den Zuwachs von Selbstverwaltungsrechten, dass Provinziallandtag und -rat seit 1871 mit einer Fülle von Aufgaben geradezu überschüttet wurden – sowohl von der preußischen Staatsregierung als auch aufgrund eigener Initiativen. Zum Ausbau

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 207

des bisherigen Heil- und Pflegewesens für geistig Kranke kam besonders das Bemühen um Entwicklung der strukturschwachen, durch große Armut und Abwanderung geplagten ländlichen Gebiete der Eifel. Die Folgen der Industrialisierung riefen aber auch große Anstrengungen der sozialen Fürsorge in den Ballungsgebieten hervor. Daneben kam der Pflege der zahlreich vorhandenen historischen Denkmäler wachsende Bedeutung zu. Aber trotz dieser Anstrengungen hielt sich die öffentliche Anerkennung dafür in Grenzen. So wurde der Provinziallandtag im Volkswitz als »sechste rheinische Provinzialirrenanstalt« bezeichnet. Die in keiner Weise repräsentative Zusammensetzung der Abgeordneten spielte dabei sicherlich eine Rolle, bis 1887 ebenso der Mangel an Öffentlichkeit. Darunter musste insbesondere die Akzeptanz der finanziellen Lasten leiden, welche die Einrichtungen der Provinzialverwaltung zwangsläufig mit sich brachten.[92]

Provinzialvertretung in der Pfalz

Die im »Vormärz« in der Pfalz heftig kritisierte Einteilung der Volksvertretung in »Klassen« wurde zwar im bayerischen Landtag 1848 aufgehoben, galt jedoch bei den regionalen Landräten auch weiterhin. Daran änderte das neue Landratsgesetz von 1852 im Prinzip nichts. Immerhin wurden durch den Verzicht auf das alte Wahlmännersystem die Wahlen jetzt bis zu einem gewissen Grad »demokratisiert«; das Zahlenverhältnis von Gemeindevertretern zu Vertretern des Großgrundbesitzes kehrte sich von 6:15 (vor 1852) auf jetzt 16:4 um. Wichtiger war aber die Bildung eines ständigen Kreisausschusses aus sechs Mitgliedern, der vom Landrat gewählt wurde und in Bezug auf die Verwaltung des Vermögens der Kreisgemeinde sowie der Kreisanstalten und Kreisstiftungen bei der Kreisregierung Anträge zu stellen und Gutachten abzugeben hatte.

Mit der gesetzlichen Neuregelung von 1852 hatte sich der Landrat im Königreich Bayern relativ weit von seinem ursprünglichen französischen Vorbild entfernt. Abgesehen von der fortbestehenden Klasseneinteilung waren die Zuständigkeiten des Landrats für den Haushalt des Kreises erweitert worden; auch waren seine Verhandlungen und Protokolle jetzt öffentlich. Bis zum Ende der Monarchie im Jahr 1918 blieb diese Regelung die Grundlage für die Wahl und den Aufgabenkreis des Landrats. In seiner Zusammensetzung war der Landrat über die 100 Jahre seines Bestehens hinweg relativ konstant. Die auffälligste Tendenz, die sich zwischen 1816 und 1918 feststellen lässt, ist der Rückgang der Juristen und Staatsbeamten bei gleichzeitigem Anstieg der Bürgermeister, während die von Anfang an stark vertretenen Gutsbesitzer – bedingt durch die Klasseneinteilung in der Wahlordnung – und auch die Kaufleute und Unternehmer ihre Anteile aufrechterhalten konnten.[93]

Zugleich mit der Neustrukturierung des Landrats 1852 wurden in Bayern auf der darunter liegenden Ebene Distriktsräte eingeführt, die nach ähnlichen Prinzipien organisiert waren. Grundlage waren die seit französischer Zeit bestehenden Kantone, von denen fortan jeder eine eigene »Distriktsgemeinde« bildete. Die Wahlberechtigten dieser Distriktsgemeinde wählten den Distriktsrat, der sich aus Vertretern der Gemeinden und der Großgrundbesitzer im Verhältnis 5:3 zusammensetzte. Die Rechte und Aufgaben des Distriktsrats gegenüber der Distriktsverwaltungsbehörde (in der Pfalz bis 1862 das Landkommissariat, danach das Bezirksamt) entsprachen weitgehend denjenigen des Landrats gegenüber der Kreisregierung auf der mittleren Verwaltungsebene, bezo-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 208

gen sich also vor allem auf Haushaltsfragen. Der Distriktsrat versammelte sich einmal jährlich unter dem Vorsitz des Landkommissärs und wählte für die Erledigung der laufenden Geschäfte aus seiner Mitte einen Distriktsausschuss.[94]

Infolge der Justizreform von 1861, die nun auch im rechtsrheinischen Bayern die in der Pfalz bereits seit der Französischen Revolution bestehende Trennung von Justiz und Verwaltung einführte, wurden zum 1. Juli 1862 die Landkommissariate der Pfalz in Bezirksämter (unter Leitung von Bezirksamtmännern) umbenannt. Dies geschah im Sinne einer Angleichung der Verwaltungsterminologie im gesamten Königreich, nachdem im rechtsrheinischen Bayern solche Bezirksämter jetzt durch Zusammenfassung jeweils mehrerer Landgerichte als Einheiten der inneren Verwaltung neu geschaffen worden waren. Dementsprechend wurden zugleich auch die pfälzischen Kantone in Landgerichte umbenannt, so dass mit der 1862 umgesetzten Justizreform innere Verwaltung und Justizverwaltung in ganz Bayern einheitlich strukturiert waren. Unberührt von diesen Änderungen (die sich in der Pfalz ohnehin nur auf reine Namensänderungen beschränkten) blieb die Organisation der Distriktsgemeinden, die sich jetzt in der Pfalz, wie überall sonst in Bayern, mit den Bezirken der Landgerichte (ab 1879 Amtsgerichte) deckten.[95]

Rheinhessische Kreis- und Provinzverwaltung

Nach der Auflösung der Regierungsbezirke und der Einteilung des Großherzogtums in 26 Kreise (davon fünf in Rheinhessen) im Jahr 1852 entstanden regionale Selbstverwaltungsorgane in Hessen erst wieder durch die Kreis- und Provinzialordnung vom 12. Juni 1874.[96] Sie sah die Bildung eines Provinzialtags in Rheinhessen wie in den beiden anderen hessischen Provinzen vor, der von den Kreistagen im Verhältnis der Einwohnerzahl der Kreise (ein Mitglied je 10.000 Einwohner) gewählt wurde. Der Provinzialtag wählte wiederum aus seiner Mitte einen achtköpfigen Provinzialausschuss, in dem der Provinzialdirektor den Vorsitz mit vollem Stimmrecht führte. Die relativ starke Stellung dieses Ausschusses im Gefüge der staatlichen Verwaltung war dadurch bedingt, dass er nicht nur als Organ des Provinzialtags diente, sondern auch für verschiedene Gebiete der Landesverwaltung zuständig war und darüber hinaus ab 1912 als Verwaltungsgericht fungierte. Allerdings war es aufgrund der dominierenden Position des Provinzialdirektors als Vorsitzender sowohl des Provinzialausschusses wie auch des gesamten Provinziallandtages diesem Gremium nie möglich, eine mit dem Landrat der benachbarten Pfalz vergleichbare Autonomie gegenüber der Regierung zu erlangen.[97]

Die zugleich mit dem Provinzialtag eingerichteten Kreistage setzten sich im Verhältnis 2:1 aus den Vertretern der Gemeinden und der jeweils 50 (bzw. in den Kreisen Mainz und Worms 100) höchstbesteuerten Wahlberechtigten zusammen. Wie in der Pfalz wählte der Kreistag zur Erledigung der laufenden Geschäfte einen Kreisausschuss, der ab 1912 zugleich als Verwaltungsgericht erster Instanz fungierte. Den Vorsitz in beiden Gremien hatte der Kreisrat, der als Organ der Staatsregierung auch die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreis führte. Mit der neuen Kreisordnung orientierte sich Hessen an der zwei Jahre vorher (1872) eingeführten preußischen Kreisverfassung, ohne allerdings die dort gebräuchliche Unterscheidung von Land- und Stadtkreisen einzuführen.[98]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 209

Neuordnung des Gerichtswesens im Kaiserreich

Auch nach der Gründung des Deutschen Kaiserreichs blieb die Justiz überwiegend Ländersache, doch das Reich regelte die Verfassung der Gerichtsbehörden nunmehr einheitlich durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877.[99] Es trat am 1. Oktober 1879 mit den übrigen »Reichsjustizgesetzen«, wie z. B. der Zivilprozessordnung, der Strafprozessordnung, der Reichsabgabenordnung, in Kraft und gilt noch heute. Damit und mit den am 4. März 1879 in Kraft getretenen Ordnungen für die Führung von Zivil- und Strafprozessen, Konkurs- und Zwangsversteigerungsverfahren wurden die noch im linksrheinischen Gebiet bestehenden französischen Verfahrensgesetze zwar abgelöst, aber ihre Grundprinzipien wie Öffentlichkeit, Mündlichkeit, Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme, freie Beweiswürdigung, richterliche Unabhängigkeit, Parteimaxime im Zivilprozess und Offizialmaxime im Strafprozess erhielten reichsweite Geltung. Die Einführung einer für das ganze Reich einheitlichen Gerichtsgliederung änderte viele Bezeichnungen: Die Friedensgerichte und die rechtsrheinischen Kreisgerichte firmierten nun als Amtsgerichte, die rheinhessischen und pfälzischen Bezirksgerichte erhielten die gleiche Bezeichnung wie die rheinpreußischen Landgerichte in Koblenz und Trier, der Rheinische Appellationsgerichtshof in Köln wurde zum Oberlandesgericht Köln, das Oberappellations- und Kassationsgericht in Darmstadt zum Großherzoglich Hessischen Oberlandesgericht und das Königlich Bayerische Appellationsgericht zum Oberlandesgericht Zweibrücken. Oberstes Gericht in Zivil- und Strafsachen war jetzt das Reichsgericht mit Sitz in Leipzig. Allerdings hatte sich das Königreich Bayern die Justizhoheit in Teilen der Zivilgerichtsbarkeit vorbehalten, so dass solche Streitigkeiten nicht an das Reichsgericht, sondern an das Bayerische Oberste Landesgericht in München gingen. Dieses in seiner Art einzige Gericht wurde erst im Jahr 2006 aufgelöst. Den Höhepunkt in der Einführung eines einheitlichen Rechts in ganz Deutschland bildete zweifellos der Erlass des »Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches« im Jahre 1900. Zwar wurde damit das letzte im linksrheinischen Deutschland noch geltende französische Gesetzeswerk, der »Code civil«, abgelöst, doch ohne diesen wäre das neue Werk nicht möglich gewesen.

Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde im Kaiserreich fortentwickelt. Dabei beschritt man aber nicht den Weg, den die Paulskirchenverfassung von 1849 vorgesehen hatte. Vielmehr knüpfte man an die Administrativjustiz der französischen Zeit an. Eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit bestand demnach in Preußen nur in der obersten Instanz, dem 1875 gegründeten Preußischen Oberverwaltungsgericht in Berlin, welches mit persönlich und sachlich unabhängigen Richtern besetzt war. Dagegen standen den unteren Instanzen, den Bezirksausschüssen und den Kreis- bzw. Stadtausschüssen, weiterhin Beamte vor: der Regierungspräsident bzw. als dessen Vertreter der Verwaltungsgerichtsdirektor, der Landrat bzw. der Oberbürgermeister. In gleicher Weise schuf man 1875 für das Großherzogtum Hessen einen Verwaltungsgerichtshof in Darmstadt und als Mittelinstanz für die Provinz Rheinhessen einen Provinzialausschuss. Wenig später folgte Bayern – mit einem Verwaltungsgerichtshof in München und einer Mittelinstanz bei der Kreisregierung in Speyer.[100]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 210

Anhaltende Gegensätze zwischen rheinischer und preußischer Rechtskultur

Welche Ressentiments es damals innerhalb Preußens zwischen »rheinischem« und »altpreußischem Recht« gab, wurde bei der Einführung einer einheitlichen Amtstracht für Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Gerichtsschreiber deutlich. Sie entsprach im Wesentlichen der bereits in der Rheinprovinz üblichen Kleidung, die auch noch der heutigen gleichkommt. Der spätere Präsident des Landgerichts Koblenz, Jacob Wolff, der um 1880 Hilfsrichter am Stadtgericht in Berlin war, berichtet in seinen ›Lebenserinnerungen‹ über seine Erlebnisse in Berlin: »In den öffentlichen Sitzungen der ›alten Provinzen‹ trug man im Gegensatz zum Rhein, wo die ›Robe‹ aus der französischen Zeit als Amtstracht geblieben war, den ›Frack‹. Und da nur der Frack und nichts als der Frack vorgeschrieben war, so kann man sich ungefähr vorstellen, wie wenig würdig ein Richterkollegium dort in Erscheinung trat. Zu diesem ursprünglich allerdings schwarzen, später in den unmöglichsten Farben schillernden Kleidungsstück wurden ganz nach Wahl des einzelnen Richters die verschiedensten Halsbinden, Westen und Beinkleider getragen, das Schlimmste aber war, dass eine bestimmte Tragezeit nicht vorgeschrieben war. […] Trotzdem war am ganzen Stadtgericht Berlin die Aufregung nicht gering, als die Nachricht von dem kommenden Talar durchzudringen begann. Ich habe mehrfach Äußerungen höchster Entrüstung darüber gehört, dass man gezwungen sein sollte, den ›rheinischen Karneval‹ mitzumachen.«[101]

3. Das Rheinland, Rheinhessen und die Pfalz während der Weimarer Republik

Der Waffenstillstand vom 11. November 1918 und die Revolution, welche die deutschen Fürstenhäuser zum Verzicht auf ihre Hoheitsrechte zwang, bedeuteten einen tiefgehenden Einschnitt für das Reich und alle seine Länder.

Kriegsende, Revolution und Besetzung

Im Westen änderte sich zunächst als Folge des verlorenen Krieges und des Versailler Vertrages der Territorialbestand Preußens und Bayerns durch Ausgliederung des sog. Saargebietes, das zum größeren Teil aus Kreisen des Regierungsbezirks Trier bestand (Saarbrücken, Ottweiler, Saarlouis, Teile der Kreise Merzig und St. Wendel), zum kleineren Teil aus der Pfalz (Bezirksamt St. Ingbert, Teile der Bezirksämter Homburg und Zweibrücken). Das gesamte Gebiet links des Rheins wurde von alliierten Truppen besetzt: die Pfalz und Rheinhessen von französischen Truppen, die Regierungsbezirke Trier und Koblenz von den Amerikanern, die allerdings schon im Frühjahr 1922 mit dem Abzug begannen (bis

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 211

Januar 1923), worauf die Franzosen auch diesen Bereich übernahmen. Unter dem Besatzungsstatut war die deutsche Souveränität im Besatzungsgebiet stark eingeschränkt; alle behördlichen Erlasse bedurften der Genehmigung der Interalliierten Rheinlandkommission, die aus Vertretern der Besatzungsmächte gebildet war und ihren Sitz in Koblenz hatte. Militärgerichte der Besatzungsmächte übten einen Teil der Gerichtsbarkeit aus. 1919 und 1923/24 traten mit Unterstützung französischer Befehlshaber bewaffnete separatistische Gruppen mit Aufständen und der Proklamation eines Rheinland-Staates hervor. Die regionalen und lokalen deutschen Verwaltungen mussten sich fügen oder kamen vorübergehend vollständig zum Erliegen. Das Reich wiederum versuchte durch ein »Reichskommissariat für die besetzten Gebiete« mit Vertretern aller von der Besatzung betroffenen Länder in Koblenz und durch die Errichtung eines gleichnamigen Ministeriums in Berlin im August 1923 administrative Gegengewichte zu schaffen.[102]

Demokratisierung der preußischen Kommunalverfassungen

Unter den schwierigen Bedingungen von militärischer Niederlage und politischer Revolution vollzogen sich in Deutschland die längst überfällige Parlamentarisierung und Demokratisierung. Die Königreiche Preußen und Bayern wurden zu republikanischen »Freistaaten«, das Großherzogtum Hessen hieß jetzt »Volksstaat Hessen«. Wie die Weimarer Nationalversammlung für das Deutsche Reich, so erließen auch gewählte Landesversammlungen der Einzelstaaten neue Verfassungen. Sie garantierten staatsbürgerliche Grundrechte, demokratische Wahlrechte auf allen Ebenen unter Einschluss des Frauenwahlrechts sowie die volle Verantwortung der Regierungen gegenüber den neu gewählten Parlamenten. Eine Verordnung der provisorischen preußischen Regierung vom 24. Januar 1919 setzte diese revolutionären Änderungen auch für das Gemeindewahlrecht durch. Das Drei-Klassen-Wahlrecht, bislang Garant für die Dominanz von Grundbesitz und Kapital, wurde zugunsten des allgemeinen und gleichen Wahlrechts abgeschafft, die bisherigen Gemeindevertretungen wurden aufgelöst. Ein Gesetz der preußischen Landesversammlung vom 15. Juli 1919 führte das Frauenwahlrecht auch bei Kommunalwahlen ein. Nur wenige Tage später, am 18. Juli 1919, ordnete ein weiteres Gesetz die Neuwahl aller Gemeindevertretungen und Kreisversammlungen, des Provinzialrats und des Bezirksausschusses nach dem neuen Wahlrecht an. Für den bis dahin ständisch zusammengesetzten Provinzialrat endete damit ein »geradezu mittelalterliches Wahlrecht«, wie es der preußische USPD-Abgeordnete Walter Stoecker im Juni 1919 formulierte.[103]

Die allgemeine Einführung des direkten und gleichen Wahlrechts ließ in Preußen die Provinzen zu einer neuen politischen Bühne werden. Arbeiter und Gewerkschaftssekretäre zogen nun in den rheinischen Provinziallandtag ein, während Oberbürgermeister und Großgrundbesitzer an Bedeutung verloren. Dies alles sollte die regionale Identifikation fördern, wie der damalige Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer in einer Rede vor dem neu formierten Landtag der Rheinprovinz hoffnungsvoll hervorhob. Allerdings widerlegte der Rückgang der Wahlbeteiligung in den späteren Jahren diese optimistische Prognose.[104]

Auch die neue Reichsverfassung hatte Hoffnungen auf ein politisches Regionalbewusstsein gefördert. So war darin festgelegt worden, dass die Hälfte der preußischen Mit-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 212

glieder des Reichsrates von den Provinzialausschüssen gewählt werden sollte (Art. 63). Die Rheinprovinz erhielt damit wie ein Land Einfluss auf die Reichsgesetzgebung. Zudem wurde in Preußen der neue preußische Staatsrat, der praktisch an die Stelle des vormaligen adligen Herrenhauses getreten war, von den Provinziallandtagen gewählt. Die Kehrseite solcher Mitbestimmungsrechte war jedoch die Miteinbeziehung der Provinzialverwaltungen in die öffentlichen Lasten, die nach dem Krieg ganz besonders zu Buche schlugen. So beklagte sich der rheinische Provinzialhauptmann Ludwig von Renvers 1920 über die preußische Staatsregierung: »Der Staat geht in einer ganz unaussprechlichen Weise vor. Er gibt uns das Arbeitsamt, das Berufsamt, und sagt einfach: Bitte schön, mach du das, Provinz. Er gibt uns jetzt die Krüppelfürsorge usw. und wieder heißt es: Bitte zahlt! Für jede neue Aufgabe, die wir dazubekommen, hat der Staat immer nur die Bemerkung: Ihr seid die einzigen, ihr könnt das bezahlen; wir brummen euch die Sachen auf, aber Gelder geben wir euch nicht dafür.«[105]

Anders als die Provinzialverwaltung hatte das Kommunalwesen Preußens den revolutionären Umbruch 1918/19 nur als Abschaffung des Drei-Klassen-Wahlrechts erlebt; die Städte- und Gemeindeordnungen des 19. Jhs. mit den darin beschriebenen Einrichtungen bestanden ansonsten unverändert fort. So blieb es auch in der Rheinprovinz bei der Städteordnung von 1856 und der revidierten Gemeindeordnung des gleichen Jahres, welche denselben autoritären Geist atmete wie ihr Vorgänger von 1845. Erst 1927 wurde den Gemeindevertretern der rheinischen Landbürgermeistereien Preußens eine Änderung zugestanden, die seit über 100 Jahren ein Thema der politischen Diskussion gewesen war: die Wahl der Bürgermeister ihrer Gemeindeverbände (»Ämter«) durch die Amtsvertretungen anstelle der Bestimmung durch den Staat.[106] Bekräftigt wurde dagegen die starke exekutive Stellung sowohl der Vorsteher der Einzelgemeinden als auch der Bürgermeister in den Amtsverbänden, indem beide den jeweiligen Gemeinde- bzw. Amtsvertretungen mit vollem Stimmrecht vorstanden.

Änderungen in den Kommunalverfassungen Bayerns und Hessens

In der Pfalz konnte der neue »Kreistag«, das Bezirksparlament der Pfalz, wegen der französischen Besatzung erst verspätet im Jahr 1920 gewählt werden. Hier hatte sich die Zusammensetzung aufgrund der Wahlrechtsreform ebenfalls stark verändert. Mit der Verringerung der Zahl von Bürgermeistern und Großgrundbesitzern bei gleichzeitigem Einzug von Arbeitern und kleinen Beamten näherte sie sich der tatsächlichen Sozialstruktur der Bevölkerung an. Mit der Richterwitwe Marie Fooß wurde sogar erstmals eine Frau in dieses Gremium gewählt. Im Volksstaat Hessen wurde die bis dahin übliche indirekte Wahl der Provinzialtage durch die Kreistage zum 1. Mai 1919 durch die direkte Wahl nach dem Verhältniswahlrecht ersetzt, was deren Zusammensetzung ebenfalls nachhaltig veränderte.[107]

Im Unterschied zu Preußen führte die Revolution in Bayern mit einem neuen Selbstverwaltungsgesetz vom 22. Mai 1919 auch in der Kommunalverfassung entscheidende Änderungen herbei. Obwohl die jeweiligen Gemeindeordnungen für das rechtsrheinische Bayern und die Pfalz von 1869 formell noch in Kraft blieben, brachten die Bestimmungen des neuen Gesetzes durch Aufnahme einiger Elemente der städtischen Magistratsverfassung eine weitgehende Vereinheitlichung für alle bayerischen Kommunen. Für deren Verwaltung waren jetzt Stadt- bzw. Gemeinderäte zuständig, die von allen wahl-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 213

berechtigten Bürgern für eine fünfjährige Wahlperiode (beginnend 1920) gewählt wurden. Auch die Frauen waren nun wahlberechtigt, nachdem das Frauenwahlrecht mit der Wahlproklamation der Regierung des Freistaates Bayern vom 5. Dezember 1918 eingeführt worden war und auch in der Verfassung vom 14. August 1919 Aufnahme gefunden hatte.

Die Ersten Bürgermeister wurden ebenfalls von allen Bürgern gewählt, während die Wahl von bis zu drei weiteren Bürgermeistern den Stadt- bzw. Gemeinderäten vorbehalten war. Alle Städte und Gemeinden erhielten jetzt die Möglichkeit, hauptamtliche Bürgermeister und Stadt- bzw. Gemeinderäte mit beschränktem Stimmrecht anzustellen (was nach dem bisherigen Recht nur den Städten mit der rechtsrheinischen Magistratsverfassung erlaubt gewesen war). Für die pfälzischen Bürgermeister, Adjunkten und Gemeinderäte, die ihre Funktionen bis dahin rein ehrenamtlich auszuüben hatten, brachte das neue Gesetz den Vorteil, dass sie nun ebenfalls Funktionsbezüge erhielten.[108]

Eine weitere Neuerung des Selbstverwaltungsgesetzes bestand darin, dass Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern ab jetzt durch eine bloße Entschließung des bayerischen Innenministeriums für kreisunmittelbar erklärt werden konnten. Das Innenministerium nutzte diese Möglichkeit dazu, am 18. Dezember 1919 diejenigen größeren pfälzischen Städte, bei denen dies bisher noch nicht geschehen war (Ludwigshafen, Kaiserslautern, Pirmasens, Speyer, Neustadt a.d.H., Frankenthal, St. Ingbert und Zweibrücken), aus den entsprechenden Bezirksämtern auszugliedern und direkt der Kreisregierung zu unterstellen, wovon aber ihre Mitgliedschaft in den jeweiligen Bezirksverbänden unberührt blieb.[109]

Mit dem Gemeindewahlgesetz vom 6. November 1924 wurde die 1919 eingeführte Direktwahl der Bürgermeister auf die Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern beschränkt. In größeren Gemeinden blieb dieses Wahlrecht jetzt den Mitgliedern der Stadt- bzw. Gemeinderäte vorbehalten. Eine umfassende neue Gemeindeordnung, die an die Stelle der beiden Gemeindeordnungen von 1869 trat und jetzt für ganz Bayern (mit der Pfalz) Gültigkeit hatte, wurde erst am 17. Oktober 1927 zusammen mit einer neuen Bezirks- und Kreisordnung erlassen und zum 1. April 1928 in Kraft gesetzt.[110]

Etwa gleichzeitig mit dem bayerischen Selbstverwaltungsgesetz erließ auch der neue Volksstaat Hessen am 15. April 1919 Gesetze zur Abänderung der Verfassungen von Städten und Landgemeinden, Kreisen und Provinzen, die durch Einführung des allgemeinen gleichen Wahlrechts das demokratische Element stärkten. Das aktive Wahlrecht erhielten jetzt alle Männer und Frauen ab 20 Jahren, das Mindestalter für das passive Wahlrecht wurde auf 21 Jahre herabgesetzt, die Wahlperiode auf drei Jahre verkürzt. Sogar eine Direktwahl der besoldeten Bürgermeister in Landgemeinden durch die Bürger wurde eingeführt, allerdings 1925 wieder in eine indirekte Wahl durch die Gemeinderäte umgewandelt. Die im Jahr 1931 neu eingeführte hessische Gemeindeordnung brachte schließlich eine fast vollständige Angleichung der Verfassung von Städten und Landgemeinden, die sich fortan nur noch in den Namen ihrer Institutionen unterschieden (Stadt- bzw. Gemeinderat).[111]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 214

Kommunalverwaltung unter »Weimarer Verhältnissen« – die Krise der kommunalen Selbstverwaltung

Mit der Demokratisierung des Wahlrechts in Deutschland waren große Hoffnungen verbunden gewesen. Doch entgegen den Erwartungen gerieten das Reich, die Länder und besonders die Städte immer tiefer in eine ernste Krise. Die Gründe dafür lagen in den riesigen, vom Weltkrieg hinterlassenen Lasten, aber auch in Verfassung und Politik der ersten deutschen Republik selbst. So war durch die Steuerreform von Reichsfinanzminister Matthias Erzberger (1920) das Steuerschwergewicht von den Ländern und Gemeinden auf das Reich übertragen worden. Es war dies ein notwendiger Schritt, um angesichts der Reparationspflichten die Abhängigkeit des Reiches von den Beiträgen der Länder zu beenden. Zugleich beendete dieser Systemwechsel die Steuerautonomie der Kommunen und machte diese, ebenso wie die Länder, zu »Kostgängern« des Reiches, weil die erheblichen Ausfälle an direkten eigenen Steuereinnahmen durch Zuweisungen des Reiches ausgeglichen werden mussten. Die bislang bestehenden Unterschiede der kommunalen Leistungsverwaltung, Spiegelbild örtlicher Unterschiede, trugen dem Staat nun die Aufgabe auf, entsprechend für Ausgleich zu sorgen – durch Zuweisungen, die mit Bedingungen verknüpft waren und eine verschärfte Aufsicht des Reiches über das gemeindliche Finanzgebaren mit sich brachten. Der Ludwigshafener Oberbürgermeister Christian Weiß bemerkte dazu schon Ende 1920: »Die Reichsfinanzreform hat der städtischen Finanzpolitik das Rückgrat gebrochen.«[112]

Hinzu kam, dass sowohl der Zentralstaat (Reich) als auch die Länder ihre Aktivitäten kontinuierlich in bislang den Gemeinden vorbehaltene Bereiche ausdehnten und dabei regelrecht miteinander wetteiferten. Die Folge war, dass die Gemeinden nicht nur in der Auftragsverwaltung ständigen Zuwachs an Pflichten und Lasten erfuhren, sondern »auch im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten vielfach zu bloßen Vollzugsorganen« des Staates »herabgedrückt wurden«. Das wohlfahrtsstaatliche Selbstverständnis der Weimarer Republik verstärkte das Ausmaß staatlicher Interventionen, weil die Kriegsfolgen und schließlich die Weltwirtschaftskrise von 1929 ganz außerordentliche Fürsorgeleistungen nötig machten. Eine wachsende Abhängigkeit der Kommunen von finanziellen Zuweisungen des Zentralstaates war die Folge und damit einhergehend eine weitere Aushöhlung der verfassungsmäßig garantierten kommunalen Selbstverwaltung.[113]

Der Streit der Parteien über die Lastenverteilung verschärfte diese Situation. Insbesondere in der Weltwirtschaftskrise radikalisierten sich die politischen Verhältnisse derart, dass sich kaum noch Mehrheiten fanden, wenn es um den Ausgleich des Haushalts durch steuerliche Maßnahmen ging. Daher bestellten die Länder Kommissare, um in den Kommunen die höchst unpopuläre »Bürgerabgabe« durchzusetzen, die mittels einer Notverordnung vom 26. Juli 1930 beschlossen worden war. So sollte die Stadt Ludwigshafen 1930/31 auf Druck der staatlichen Aufsichtsbehörde schrittweise die unbeliebten Bürger-, Bier- und Getränkesteuern erhöhen. Gegen die Weigerung des Stadtrates wurden die Erhöhungen auf Anordnung der Regierung durchgesetzt. Der Koblenzer Oberbürgermeister Dr. Karl Russell sah unter dem »Bleigewicht« der »unerträglich hohen Wohlfahrtslasten«, welche die Wirtschaftskrise schon nach wenigen Wochen hervorrief, den Zusammenbruch der städtischen Finanzen voraus.[114]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 215

Die politische Radikalisierung in der Endphase der Weimarer Republik führte dazu, dass die politischen Parteien auf beiden Seiten der Mitte die Mitarbeit an Sachfragen einstellten und kommunalfremde Ziele in den Vordergrund gerieten. Die aktive Gestaltung des Gemeindelebens blieb auf der Strecke; das kommunalpolitische Klima wurde durch verleumderische Angriffe regelrecht vergiftet. Vor diesem Hintergrund wurde die Zusammenarbeit von Staat und kommunalen Vertretungskörperschaften immer schwieriger. So mündete die politische Diskussion darüber schon vor 1933 in die Forderung, dass man die exekutiven Kompetenzen der Bürgermeister gegenüber den Ratsversammlungen stär-

Teilnahme von Behördenleitern an der Fronleichnamsprozession in Neuwied. An der Spitze: Landrat Robert Großmann, Landgerichtspräsident Heinrich Schaltenbrand und Finanzamtsleiter Hillenbrand, um 1925 (Landeshauptarchiv Koblenz)

ken sollte – ein exaktes Spiegelbild der Entwicklung auf Reichsebene hin zum Präsidialkabinett, das seit 1930 ohne Parlament mit dem verfassungsrechtlichen Instrument der »Notverordnung« regierte. Die Einführung autoritärer Strukturen lag auch in der kommunalen Politik bereits vor 1933 in der Luft, wie die Entwürfe der preußischen Regierung für eine neue umfassende Kommunalordnung von 1930 zeigen. Interessanterweise orientierte man sich dabei an der rheinischen Bürgermeisterverfassung.[115]

Die Vergiftung des politischen Klimas war zudem ein besonderes Anliegen der Nationalsozialisten. In ihren Zeitungen hetzten sie fortwährend gegen republikanisch gesinnte Beamte. Als das NS-Organ »Westdeutscher Beobachter« wieder einmal den Koblenzer Polizeidezernenten Dr. Ernst Biesten und Oberbürgermeister Dr. Russell als »Schädlinge und Emporkömmlinge« schmähte, stellte Russell in seinem Bericht vom 12. Oktober 1928 an den Regierungspräsidenten in Koblenz resignierend fest: »Nach den Erfahrungen, die in den bisherigen Beleidigungsverfahren gemacht worden sind, muss man jedoch wohl oder übel auf dem Standpunkt stehen, in Zukunft von Strafanträgen abzusehen. Jeder Strafantrag führt zu neuen Verleumdungen und Beleidigungen, jede Verhandlung und Verurteilung ist der willkommene Anlass für weitere Hetz- und Schmähartikel [...]. Es fehlt ein ausreichender gesetzlicher Schutz gegen eine solche Presse, die systematisch durch Lüge, Verleumdung und Ehrabschneidung ihre Ziele, wie sie auch geartet sein mögen, verfolgt. [...] In allen ordentlich gesinnten Kreisen herrscht seit etwa zwei Jahren einhellige Empörung über die Rechtlosigkeit, der Beamte und Bürger ausgesetzt sind.«[116]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 216

4. Die Zeit der NS-Diktatur

Die Berufung Hitlers zum Reichskanzler einer Koalition aus NSDAP und DNVP erfolgte auf dem dafür von der Weimarer Verfassung vorgesehenen Weg durch Reichspräsident Paul von Hindenburg am 30. Januar 1933. Dies war zugleich das Ende der Weimarer Republik, denn bekanntlich hebelten die Nationalsozialisten die demokratische und föderale Reichsverfassung binnen kürzester Zeit aus. Den Anfang markierte der Erlass der »Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des Deutschen Volkes« vom 4. Februar 1933, welche die Versammlungs- und Pressefreiheit weitgehend einschränkte, den Höhepunkt die »Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat« vom 28. Februar 1933 (sog. Reichstagsbrandverordnung), welche sämtliche Grundrechte dauerhaft außer Kraft setzte und insbesondere die KPD in die Illegalität trieb – alles mit dem Ziel, die für den 5. März angesetzten Reichstagswahlen zur Erlangung der absoluten Mehrheit zu nützen. Obwohl die Nationalsozialisten dies nicht erreichten, gelang es ihnen, bei der Abstimmung am 23. März 1933 im neuen Reichstag eine scheinbar legale Mehrheit (ohne die bereits verhafteten oder geflüchteten Abgeordneten der KPD und gegen die Stimmen der SPD) zum Erlass des »Ermächtigungsgesetzes« zu finden. Mit dieser Generalbevollmächtigung endete die verfassungsgemäße parlamentarische Funktion des Reichstages, bevor dann mit dem Verbot der SPD am 22. Juni und der gesetzlich verfügten Auflösung der übrigen Parteien am 14. Juli 1933 auch die Weimarer Parteiendemokratie ihr förmliches Ende fand.[117]

Zentralistischer Umbau des Reiches

Schon kurz nach Erlass des Ermächtigungsgesetzes fielen Länder und Kommunen, die ältesten Einheiten mit körperschaftlichen Rechten in Deutschland, dem Machtanspruch der NSDAP zum Opfer. Preußen war bereits im Jahr zuvor seiner Eigenständigkeit beraubt worden, als der damalige Reichskanzler Franz von Papen sich von Reichspräsident Hindenburg am 20. Juli 1932 zum Reichskommissar für dieses Land hatte bestellen lassen (»Preußenschlag«). Gleich nach der Wahl vom 5. März 1933 wandten die Nationalsozialisten das Instrument des Reichskommissariats gegenüber allen gewählten Landesregierungen an. Der Volksstaat Hessen machte schon am 6. März mit der Ernennung von Heinrich Müller zum Reichskommissar den Anfang, den Endpunkt markierte Bayern mit dem Rücktritt der Regierung Held am 16. März. Die angsteinflößende Präsenz der SA-Einheiten verschaffte dem permanenten Verfassungsbruch durch die Regierung Hitler überall die notwendige Durchsetzungskraft. Sichtbarer Ausdruck der neuen Machtlage im Gebiet des heutigen Rheinland-Pfalz waren nicht nur die Hakenkreuzfahnen an öffentlichen Gebäuden, sondern auch die schnelle Einrichtung von Konzentrationslagern in Neustadt und Osthofen bei Worms schon im März 1933.[118]

In der Folge wurden in sämtlichen Ländern des Deutschen Reiches Nationalsozialisten als Ministerpräsidenten eingesetzt. Hinzu kam mit dem »Zweiten Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich« vom 7. April 1933 das Amt eines »Reichsstatthalters«, das in vielen Fällen die NS-Gauleiter übernahmen, um damit eine enge Anbindung der Länder an die Reichsregierung zu gewährleisten. Ihren Abschluss fand die

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 217

Aushöhlung des deutschen Föderalismus durch das »Gesetz über den Neuaufbau des Reichs« vom 30. Januar 1934, das die Staatshoheit der Länder förmlich beseitigte. Die Länderregierungen existierten zwar weiterhin, hatten aber praktisch keine Funktion mehr.[119]

»Gleichschaltung« der Gemeinden

Die Nationalsozialisten hatten die Kommunalpolitik planmäßig dazu genutzt, ihren Weg zur Macht zu unterstützen. In das Geschrei um die »Krise der Selbstverwaltung« hatten sie lauthals mit eingestimmt, obwohl ihre einzige Antwort auf die Krise die vollständige Zersetzung eben dieses demokratischen Prinzips war.[120] So hatten sie bei der Machtübernahme auch kein kommunalpolitisches Konzept zur Hand, nur den Willen, ihre politischen Gegner aus den Kommunalparlamenten und -verwaltungen zu entfernen und durch eigene Gefolgsleute zu ersetzen. Dies erfolgte ebenfalls gleich in den ersten Tagen und Wochen nach der Märzwahl, mal durch einfache Gewaltandrohung, mal auf Anweisung der neuen Landesregierungen. So wurde z. B. Ernst Wetzel aus Alsheim am 19. April 1933 vom NSDAP-Ortsgruppenleiter Kraus seines Amtes enthoben.[121]

Nachdem die Selbstverwaltung der Gemeinden faktisch außer Kraft gesetzt war, änderte man auch die Gemeindeverfassungen. In Preußen trat ein neues Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 an die Stelle von bislang 15 verschiedenen Kommunalordnungen des Landes. Alle demokratischen Verfahren wurden damit abgeschafft; an ihre Stelle trat die Ernennung durch Beauftragte der Partei. Ähnlich war die Entwicklung in den anderen Ländern des Reiches. Analog zum Ermächtigungsgesetz vom 24. März erließen auch die Länderparlamente solche Gesetze, die ihre eigene Entmachtung beinhalteten (Bayern am 28. April 1933, Hessen am 13. März/16. Mai). Parallel dazu vollzog sich unter dem Druck der neuen Regierungen einerseits und der SA andererseits die »Machtergreifung« auf kommunaler Ebene auch ohne neue Gemeindeordnungen. Um die schon bekannten Konflikte zwischen Partei und Verwaltung zu vermeiden, sollten zum Bürgermeister nur noch der oberste örtliche Leiter der NSDAP oder sein Stellvertreter ernannt werden, zu Beigeordneten ein Mitglied der sonstigen örtlichen Amtsverwaltung oder Mitglieder der SA und SS. Mit wenigen Ausnahmen war z. B. in Hessen auch der NSDAP-Kreisleiter gleichzeitig Chef der Kreisverwaltung (»Kreisdirektor«).[122]

Die »Deutsche Gemeindeordnung« vom 30. Januar 1935 beseitigte alle bis dahin noch bestehenden Unterschiede in der Gemeindeverfassung der einzelnen deutschen Länder entsprechend dem Referenzrahmen einer Diktatur: Die Bürgermeister wurden nicht mehr gewählt, sondern berufen, wobei die Auswahl aus bis zu drei Bewerbern zu treffen war, die der »Beauftragte der NSDAP« vorzuschlagen hatte. Dieses Amt wurde bei jeder Gemeinde »zur Sicherung des Einklangs der Gemeindeverwaltung mit der Partei« neu eingerichtet; in der Regel handelte es sich dabei um den NSDAP-Kreisleiter. Zu seinen Befugnissen gehörte auch die Berufung der Gemeinderäte »im Benehmen« mit dem Bürgermeister. Eine Vertretungsfunktion hatten diese Gemeinderäte ebenso wenig wie irgendeine Entscheidungsbefugnis. Während einerseits die Stellung der Bürgermeister gegenüber den Gemeinderäten im Sinn des Führerprinzips nachhaltig gestärkt wurde, kam es andererseits zu einer erheblichen Ausweitung staatlicher Genehmigungs- und Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Gemeindeverwaltungen.[123]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 218

Das Ende der regionalen Selbstverwaltung

Nicht nur auf Gemeindeebene löschte das NS-Regime alle Formen einer echten kommunalen Selbstverwaltung aus. Am 21. Juli 1936 löste der hessische Gauleiter und Regierungschef Jakob Sprenger die seit 1874 bestehenden Provinzialtage auf und übertrug ihre Zuständigkeiten auf die Exekutivgremien, die Provinzialausschüsse, deren Mitglieder jetzt vom Reichsstatthalter berufen bzw. entlassen wurden. Dies bedeutete für Rheinhessen das Ende einer Selbstverwaltung, die dort nach relativ kurzen Episoden 1818–1835 und 1848–1850 erst 1874 dauerhaft etabliert worden war und damit im Vergleich zur Pfalz – trotz der gemeinsamen Wurzeln in den »französischen Institutionen« des frühen 19. Jhs. – keine entsprechende Kontinuität entwickeln konnte. Den rheinischen Provinziallandtag hatte dieses Schicksal schon aufgrund eines Gesetzes vom 15. Dezember 1933 getroffen. Der Kreistag der Pfalz wurde von den Nationalsozialisten zwar nicht aufgelöst, aber schon im April 1933 zusammen mit den Bezirkstagen und Gemeinderäten politisch gleichgeschaltet und von 28 auf 13 Mitglieder reduziert. Abgeschafft wurde allerdings der Kreisausschuss, seine Aufgaben übernahm formal der Kreistag. Zum neuen Kreistagspräsidenten wurde Richard Imbt »gewählt«, ein treuer Gefolgsmann des Gauleiters Josef Bürckel. Nach Ablauf der Wahlperiode 1937 fanden keine Neuwahlen zum Kreistag mehr statt, seine Mitglieder wurden stattdessen vom bayerischen Innenminister berufen. Am 28. November 1938 verfügte Reichsinnenminister Wilhelm Frick in Anlehnung an die preußische Verwaltungsnomenklatur die Umbenennung der bisherigen bayerischen Kreise: Als staatliche Verwaltungsbezirke hießen die »Kreise« ab jetzt »Regierungsbezirk«, als Kommunalverband lautete ihre Bezeichnung »Bezirksverband«. Leiter beider Einrichtungen war der Regierungspräsident. Zugleich wurden die bisherigen bayerischen Bezirksämter nach dem sonst üblichen Sprachgebrauch in »Kreise« umbenannt, der bisherige Kreistag wiederum in »Bezirkstag«. Als politisches Gremium hatte das Regionalparlament allerdings unter der nationalsozialistischen Herrschaft keine Zukunft mehr: Nachdem seine Rechte als beschließendes Organ bereits 1940 auf den Bezirkstagspräsidenten Imbt übertragen worden waren, kam er am 5. Mai 1943 ein letztes Mal zu einer Sitzung zusammen.[124]

Staatsverwaltung und Partei (Gauverwaltung)

Unbekümmert von der Weimarer Diskussion über eine territoriale »Reichsreform« ließen die Nationalsozialisten die Territorialstruktur des rheinisch-preußischen Raumes, wie sie in den Jahren von 1814 bis 1816 geschaffen worden war, weitgehend unberührt. Die einzige Ausnahme blieb der durch das Groß-Hamburg-Gesetz vom 26. Januar 1937 verfügte Übergang des Landesteils Birkenfeld vom Land Oldenburg an das Land Preußen und dessen Zusammenschluss mit dem bisherigen »Restkreis« St. Wendel zum neugebildeten preußischen Kreis Birkenfeld zum 1. April 1937.[125] In der Parteiorganisation der NSDAP, die ab 1933 konkurrierend neben die staatliche Verwaltung trat, war dieser Schritt bereits 1928 mit der Einbeziehung Birkenfelds in den Gau Rheinland vorweggenommen worden. Seit der Aufteilung des NSDAP-Gaues Rheinland in die beiden neuen Gaue Köln-Aachen und Koblenz-Trier am 31. Mai 1931 residierte in Koblenz Gustav Simon als Gauleiter neben dem für die staatliche Verwaltung zuständigen preußischen Oberpräsidenten der Rheinprovinz.[126]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 219

Außenansicht des Regierungsgebäudes in Birkenfeld mit Hakenkreuzfahnen und Spruchband »Hand in Hand ins grössere Deutschland«, vermutlich 1937 aus Anlass des Übergangs des oldenburgischen Landesteiles an Preußen (Landeshauptarchiv Koblenz)

Gau Hessen-Nassau und Land Hessen

Damit fehlte Simon die staatsrechtliche Position, in deren Genuss sein Gauleiter-Kollege Jakob Sprenger durch Ernennung zum Reichsstatthalter im Volksstaat Hessen am 5. Mai 1933 kam. Sprenger war zunächst ab 1927 Gauleiter des NSDAP-Gaues Hessen-Nassau-Süd (mit Sitz in Frankfurt), zu dem auch die Kreise im Regierungsbezirk Wiesbaden zählten. Den NSDAP-Gau Hessen-Darmstadt, der sich mit dem gleichnamigen Volksstaat deckte und zu dem deshalb auch Rheinhessen gehörte, übernahm er erst um den Jahreswechsel 1932/33 und vereinigte ihn mit seinem alten Gau zum neuen Gau Hessen-Nassau. Somit gehörten Rheinhessen und die nassauischen Kreise ab 1933 staatsrechtlich zwar nach wie vor zu zwei unterschiedlichen Ländern (ersteres zum Volksstaat Hessen, letzteres zur preußischen Provinz Hessen-Nassau), in der NSDAP-Parteiorganisation aber zu ein und demselben Gau. Die Personalunion von Reichsstatthalter und NSDAP-Gauleiter war somit nur in Rheinhessen gegeben; sie erlaubte Sprenger die oben beschriebenen beispiellosen Eingriffe in die Verwaltungsorganisation.[127] Erst 1944 konnte er auch im preußischen Anteil seines Gaugebietes eine staatliche Spitzenposition einnehmen: Nachdem mit der »Verordnung über die Reichsverteidigungskommissare und die Vereinheitlichung der Wirtschaftsverwaltung« vom 16. November 1942 die Parteigaue zu Reichsverteidigungsbezirken gemacht worden waren, geleitet vom jeweiligen Gauleiter als Reichsverteidigungskommissar, wurde zum 1. Juli 1944 in Anpassung an diese Verhältnisse die bisherige preußische Provinz Hessen-Nassau in die zwei neuen Provinzen Kurhessen und Nassau aufgeteilt. Sprenger übernahm nun, zusätzlich zu seinen Ämtern als

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 220

Reichsstatthalter und Ministerpräsident von Hessen und Gauleiter des NSDAP-Gaues Hessen-Nassau, auch noch das Amt des Oberpräsidenten der neuen Provinz Nassau, die identisch mit dem Regierungsbezirk Wiesbaden war.[128]

Von der »Pfalz« zur »Westmark«

Im bayerischen Regierungsbezirk Pfalz hingegen blieb auch nach 1933 – ähnlich wie in den preußischen Regierungsbezirken – in staatsrechtlicher Hinsicht formell alles beim Alten (wenn man von der zum 1. Januar 1939 erfolgenden Namensänderung des Kreises in »Regierungsbezirk« und der Bezirksämter in »Kreise« absieht). Allerdings ging das Bestreben von Josef Bürckel, seit 1926 Gauleiter des NSDAP-Gaues Pfalz, seit der »Machtergreifung« 1933 dahin, die Pfalz so weit wie möglich aus der staatsrechtlichen Bindung an Bayern zu lösen. Nachdem auf seinen Druck hin der Regierungspräsident der Pfalz, Ludwig Osthelder, am 1. Oktober 1933 in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden war, blieb dieser Posten unbesetzt. Bürckel übernahm zwar am 1. Mai 1934 selbst die politische Leitung der Regierung, gab sie aber bereits im Juni wieder ab, da sich ein Unterordnungsverhältnis zur bayerischen Staatsregierung nicht mit seinem politischen Ehrgeiz vereinbaren ließ.[129]

Ungeachtet dessen blieb Bürckel als Gauleiter der wahre Machthaber in der Pfalz, doch weigerte sich die bayerische Staatsregierung, einen ihm genehmen Kandidaten als Regierungspräsidenten in Speyer einzusetzen, so dass diese Position jahrelang vakant blieb. Bürckel erlangte in der Zwischenzeit außerhalb der Pfalz eine eigene staatliche Spitzenposition infolge seiner Ernennung zum Saarbevollmächtigten der Reichsregierung am 10. August 1934, die er gegen starke Widerstände aus dem Gau Koblenz-Trier durchsetzte. Nach der für Deutschland erfolgreichen Volksabstimmung im Saargebiet am 13. Januar 1935 amtierte er dort als Regierungschef und ab dem 1. März 1935 als Reichskommissar für die Rückgliederung des Saargebietes (ab 1936 »Reichskommissar für das Saarland«). Die bayerische Regierung der Pfalz in Speyer führte neben Bürckel und seiner Gauleitung in Neustadt nur noch ein Schattendasein. Die faktische Herauslösung der Pfalz aus dem bayerischen Staatsverband wurde vollendet durch eine Verordnung des Ministerrats für Reichsverteidigung vom 8. April 1940, die bestimmte, dass für die Dauer des Krieges die Dienststelle des Regierungspräsidenten in Speyer mit der des Reichskommissars für das Saarland in Saarbrücken unter der Bezeichnung »Der Reichskommissar für die Saarpfalz« mit Sitz in Kaiserslautern zusammengefasst wurde. Die bisherige bayerische Regierung der Pfalz firmierte ab jetzt als »Der Reichskommissar für die Saarpfalz, Dienststelle Speyer«. Durch Führererlass vom 11. März 1941 erhielt die »Saarpfalz« die offizielle Bezeichnung »Reichsgau Westmark« und wurde vom »Reichsstatthalter in der Westmark« (Sitz Saarbrücken) verwaltet. Eine endgültige Regelung des staatsrechtlichen Status der Pfalz war damit jedoch noch nicht getroffen, sondern blieb der Zeit nach dem »Endsieg« vorbehalten. Die Pfalz blieb bis zum Kriegsende 1945 im bayerischen Haushalt als Etatposten vertreten.[130]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 221

Die Herrschaft über Lothringen und Luxemburg

Unklar blieb ebenso der Status des französischen Departements Moselle, das nach der Besetzung Frankreichs 1940 unter der Bezeichnung »Lothringen« einer deutschen Zivilverwaltung unterstellt, aber staatsrechtlich nicht annektiert worden war. Chef der Zivilverwaltung in Lothringen wurde Bürckel, dessen Bestreben dahin ging, Lothringen mit der Saarpfalz zu einem einheitlichen staatlichen Gebilde zu verschmelzen. Faktisch gelang ihm dies zwar weitgehend, die Entscheidung über eine auch staatsrechtliche Angliederung Lothringens an das Deutsche Reich wurde jedoch ebenfalls bis zum Kriegsende aufgeschoben. Ganz ähnlich war die Situation im benachbarten Luxemburg, das nach der deutschen Besetzung 1940 der Gauleiter von Koblenz-Trier, Gustav Simon, als Chef der Zivilverwaltung übernommen hatte. Die Eingliederung Luxemburgs in diesen NSDAP-Gau erfolgte bereits am 21. September 1941. Mit der Umbenennung des Gaus Koblenz-Trier in »Moselland« am selben Tag erfüllte sich zwar ein langgehegter Wunsch des Gauleiters Simon, doch fehlte ihm immer noch eine hohe Funktion in der staatlichen Hierarchie des Reiches, wie sie sein Rivale Bürckel als Reichsstatthalter besaß. Mit der Ernennung der Gauleiter zu »Reichsverteidigungskommissaren« in ihren Gauen am 16. November 1942, die mit der Übertragung weitreichender Vollmachten verbunden war, wurde dieser Unterschied allerdings im Großen und Ganzen bedeutungslos.[131]

Justiz und Polizei im Dienst der Diktatur

Mit der Gleichschaltung der Länder wurde diesen durch die nationalsozialistische Reichsregierung bereits faktisch die Justizhoheit entzogen. Zwei Gesetze zur Überleitung der Rechtspflege auf das Reich vom 16. Februar und vom 5. Dezember 1934 begründeten auch formell die umfassende Reichskompetenz auf diesem Gebiet. Ein drittes Gesetz vom 24. Januar 1935 wandelte in letzter Konsequenz sämtliche Justizbehörden der Länder in Reichsbehörden um. Dagegen vollzog sich die Auflösung der Länderpolizeien in anderer Weise, nämlich im Wege schrittweiser Übernahme der politischen Polizei der einzelnen Länder durch den Reichsführer-SS Heinrich Himmler und seinen Stellvertreter Reinhard Heydrich. Sie begann von Himmlers Münchener Stellung aus mit der Übernahme der politischen Polizei Bayerns und endete im April 1934 mit der preußischen politischen Polizei, deren Bezeichnung als »Geheime Staatspolizei« dann reichsweit eingeführt wurde. 1936 gelang es Himmler, zum Chef der gesamten Polizei zu werden. Unter Himmlers und Heydrichs Herrschaft stand die Polizei außerhalb jedes Rechtsweges: Haftanordnungen der Geheimen Staatspolizei, insbesondere die berüchtigten »Schutzhaftbefehle«, unterlagen keiner rechtlichen Nachprüfung mehr. Ihren Höhepunkt fand die Inanspruchnahme der Polizei durch das NS-Regime im Rahmen des Holocaust, insbesondere durch die Mitwirkung an den Massenexekutionen der SS-Einsatzgruppen.[132]

Polizei und Justiz erfuhren gleich in den ersten Monaten nach Antritt der Regierung Hitler umfangreiche personelle Säuberungen, um alle demokratischen und dem Regime kritisch gegenüberstehenden Beamten und natürlich auch alle Beamten mit jüdischer Herkunft zu entfernen. Das »Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums« vom 7. April 1933 gab dazu die rechtliche Handhabe; die letzten Ausnahmen beseitigte die am 14. Oktober 1938 verkündete »5. Verordnung zum Reichsbürgergesetz«, die allen jüdischen Rechtsanwälten die Zulassung entzog. Nur als »Konsulent« durfte der eine oder andere aufgrund einer Sondererlaubnis des Reichsjustizministers tätig werden, aber nur zur Vertretung von Juden und insbesondere zur Unterstützung ihrer Ausreise.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 222

1943 gehörten diese »Konsulenten« mitunter zu den letzten Juden, die den Weg in die Vernichtungslager antreten mussten, weil das Regime sie bis zum Schluss zur Ermittlung jüdischen Vermögens benötigte.[133]

Aufgrund der schon erwähnten Verordnungen vom Februar 1933 und des Parteienverbots galt jegliche politische Betätigung außerhalb der NSDAP als Hochverrat, für dessen gerichtliche Ahndung die Oberlandesgerichte mit zuständig waren. Noch am 19. März 1945 wurde Jakob Schultheis, der sozialdemokratische Führer einer Speyerer Widerstandsgruppe (»Speyerer Kameradschaft«), nach einem vor dem Oberlandesgericht Stuttgart geführten Prozess hingerichtet, weil er für den inhaftierten Kommunistenführer Ernst Thälmann gesammelt hatte.[134]

Unterhalb der Ebene des organisierten politischen Widerstandes konnte jede auch privat geäußerte Kritik am NS-Regime und seinem »Führer« mit Gefängnis bzw. Konzentrationslager bestraft werden, unter Umständen sogar mit dem Tode. Maßgebend dafür waren die »Heimtücke-Verordnung« vom 21. März 1933 bzw. das »Heimtücke-Gesetz« vom 20. Dezember 1934. Für die Aburteilung der »Heimtücke«-Delikte richteten die Nationalsozialisten schon im März 1933 in jedem Oberlandesgerichtsbezirk ein Sondergericht ein, so 1933 in Frankenthal (bis 1938) und in Kaiserslautern. Die Sondergerichte sollten »eine Panzertruppe der Rechtspflege« sein. »Sie müssen« – so der spätere und berüchtigte Präsident des Volksgerichtshofs Roland Freisler – »ebenso schnell sein wie die Panzertruppe, sie sind mit ebenso großer Kampfkraft ausgestattet. […] Sie müssen denselben Drang und dieselbe Fähigkeit haben, den Feind aufzusuchen, zu finden und zu stellen, und sie müssen die gleiche durchschlagende Treff- und Vernichtungssicherheit gegenüber dem erkannten Feind haben.«[135]

Neben dem politischen Feind und dem jüdischen »Rassefeind« bekämpfte das NS-Regime unter dem Schlagwort »Rassenhygiene« auch den »erbbiologischen Feind«, die »Ballastexistenzen«, zu denen man bald die nicht-angepassten, »asozialen« Menschen zählte. Rechtsförmliche Handhabe bot das »Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses« vom 14. Juli 1933. Aufgrund dessen wurden schätzungsweise 350.000 Frauen und Männer zwangsweise sterilisiert, davon ca. 5.000 mit tödlichem Ausgang. Vielfach von den Heil- und Pflegeanstalten und den neu eingerichteten Gesundheitsämtern angezeigt, entschieden hierüber die bei den Amtsgerichten angesiedelten Erbgesundheitsgerichte. Vollzogen wurden die Sterilisationen in den nahe gelegenen Krankenhäusern. Diese Zwangssterilisationen fanden ihre »tödliche Ergänzung« in der von Hitler persönlich befohlenen »Euthanasie«, der »Vernichtung lebensunwerten Lebens« ab 1940, der allein in der ersten Phase mehr als 70.000 Menschen zum Opfer fielen. Insbesondere für die nördlichen Teile des heutigen Landes Rheinland-Pfalz wurde die hessische Landesheil- und Pflegeanstalt in Hadamar damals zur »Tötungsanstalt«.[136]

Schon vor Kriegsbeginn schuf die Kriegssonderstrafrechtsverordnung vom 17. August 1938 für Soldaten den Straftatbestand der »Zersetzung der Wehrkraft«. Die »Volksschädlingsverordnung« vom 5. September 1939 verschärfte diese Möglichkeiten. Jede kritische Bemerkung in der Öffentlichkeit über das Regime und den Krieg konnte nun als »wehrkraftzersetzende Äußerung« mit der Todesstrafe belegt werden. So erging es 1943 Elisabeth Groß aus Worms, die nach entsprechenden Bemerkungen von einem mit ihrem Sohn befreundeten Soldaten denunziert und in der Folge vor dem Volksge-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 223

richtshof in Berlin angeklagt wurde. Das dort gesprochene Todesurteil wurde am 25. August 1944 in Berlin-Plötzensee vollstreckt – eins von 2.097 Todesurteilen des Volksgerichtshofs allein im Jahr 1944.[137]

Die letzte Phase dieser »Blutjustiz« war die Standgerichtsbarkeit. Noch am bekanntesten von dieser »Justiz im Verborgenen« ist das Verfahren, das im März 1945 aufgrund der erfolglosen Sprengung der Brücke von Remagen für vier Offiziere mit ihrer Hinrichtung endete. Ein besonders grausamer Fall der Standgerichtsbarkeit ereignete sich bei Dernbach im Westerwald im März 1945: Zwei Wehrmachtssoldaten, Bernhard Pfeiffer aus Mannheim und Karl Petermann aus Frankfurt am Main, waren wegen Desertion von einem damals bei Alsbach liegenden Standgericht unter Vorsitz von Oberstabsrichter Dr. Trost zum Tode verurteilt worden. Das mit der Exekution beauftragte Kommando führte die beiden in einen Wald bei dem 15 km entfernten Dernbach, wo Pfeiffer und Petermann offenbar nicht erschossen, sondern mit Spaten erschlagen wurden, nachdem sie sich zuvor selbst ihr Grab hatten schaufeln müssen. Nach Kriegsende wurden die Leichen exhumiert und auf dem Friedhof von Dernbach beigesetzt.[138]

Soldaten der 87. Division der 3. US-Armee dringen am 18. März 1945 in das Polizeipräsidium Koblenz ein (Landeshauptarchiv Koblenz)

5. Die Entstehung und Entwicklung von Rheinland-Pfalz 1945–2010

Ausgangslage und erste Ordnungen

Der westdeutsche Raum wurde im März 1945 von amerikanischen Truppen erobert, doch es war die französische Besatzungsmacht, welche für die Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz entscheidend sein sollte. Das vorrangigste Ziel Frankreichs war die Erlangung von Sicherheit durch die Zerlegung Deutschlands in einzelne Teile. »Ne plus de Reich centralisé«: Kein deutscher Zentralstaat mehr – so lautete die Devise des Chefs der in London 1940 gebildeten Exilregierung, des Generals Charles de Gaulle. Aus diesem Grunde forderte de Gaulle schon im Sommer 1944, als sich die Niederlage des Reiches abzeichnete, von den Alliierten die Beteiligung Frankreichs an der Besetzung Deutschlands. Doch die zur Einrichtung einer eigenen französischen Zone nötigen Gebiete mussten aus den projektierten Zonen Großbritanniens und der USA herausgelöst werden; dies führte zur Zerschneidung historischer Territorien. So kam es im Westen zur Abtrennung der Pfalz von Bayern, des Regierungsbezirks Rheinhessen vom vormaligen Volksstaat Hessen und zur Teilung der preußischen Rheinprovinz, deren südliche Regierungsbezirke Trier und Koblenz zur französischen Zone gelangten. Rechtsrheinisch musste sich Frankreich mit den vier vom hessischen Regierungsbezirk Wiesbaden herkommenden Kreisen im Westerwald und Taunus (Ober- und Unterwesterwaldkreis, Unterlahnkreis, Kreis St. Goarshausen) zufrieden geben.[139]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 224

Die amerikanischen Truppen hatten das bis März 1945 eroberte linksrheinische Gebiet zu einem Militärverwaltungsbezirk zusammengefasst. Mit dem Aufbau einer zivilen Verwaltung mit Sitz in Neustadt, also am Standort der vormaligen NS-Gauverwaltung, beauftragten sie den 1933 entlassenen Mannheimer Oberbürgermeister Hermann Heimerich.[140] Unter der Bezeichnung »Oberregierungspräsidium Mittelrhein-Saar« umfasste dieses Gebilde die Regierungsbezirke Koblenz, Trier, Saarbrücken, Mainz und einen Großteil der Pfalz. Die Stadt Speyer, seit 1816 Verwaltungszentrum der bayerischen Pfalz, und die vier südpfälzischen Landkreise Speyer, Germersheim, Bergzabern und Landau hatten die Amerikaner schon unmittelbar nach der Eroberung französischen Truppen überlassen.

Nachdem Frankreich am 10. Juli 1945 das gesamte ihm zugesprochene Besatzungsgebiet übernommen hatte, begann die neue Besatzungsmacht Ende Juli mit der Auflösung des provisorischen Verwaltungsbezirkes »Mittelrhein-Saar«. Zunächst trennte man das Saargebiet ab, um sich die Kontrolle über dieses wegen seiner Kohlevorkommen so wichtige Gebiet zu sichern – der Beginn einer Sonderentwicklung, die 1957 in die Gründung des heutigen Bundeslandes »Saarland« einmünden sollte. Die Regierungspräsidien in Trier, Koblenz und Mainz blieben von der Auflösung von »Mittelrhein-Saar« unberührt. In Mainz hatten die Franzosen der Einstellung des zunächst als Polizeipräsident eingesetzten SPD-Politikers Jakob Steffan zum Regierungspräsidenten zugestimmt, für die Pfalz wurde diese Aufgabe vom Oberregierungspräsidium in Neustadt übernommen, ab Oktober unter Leitung Dr. Otto Eichenlaub.

Nach Abtrennung des Saargebietes wurden die verbliebenen pfälzischen und rheinhessischen Teile von »Mittelrhein-Saar« als eigenes Verwaltungsgebiet »Hessen-Pfalz« unter Leitung des Neustadter Oberregierungspräsidiums zusammengefasst. Zuständig für seine Überwachung war eine eigene oberste Stelle (»Délégation Supérieure«) der französischen Militärregierung, die ebenfalls ihren Sitz in Neustadt hatte und unter der Leitung von Gouverneur André Brozen-Favereau stand. Zur Überwachung der nördlichen Regierungsbezirke Trier und Koblenz unter Einschluss der vier ehemals hessen-nassauischen Kreise richtete die Militärregierung in Bad Ems ebenfalls eine »Délégation Supérieure« ein; ab Anfang Dezember stand sie unter der Leitung von Gouverneur Claude Hettier de Boislambert. Doch obwohl der Zuständigkeitsraum dieser Delegation schon jetzt umfassend als »Rhénanie-Hesse-Nassau« bezeichnet wurde, verzichtete die Militärregierung hier noch Monate auf eine gemeinsame Oberbehörde für die Regierungsbezirke Trier und Koblenz. Erst am 19. November 1945 erließ die Bad Emser »Délégation Supérieure« die Anweisung zur Einrichtung einer deutschen Oberbehörde auch für die beiden nördlichen Regierungsbezirke. Ihr Amtssitz sollte in Koblenz sein, ihre Bezeichnung »Oberpräsidium Rheinland-Hessen-Nassau« lauten. Doch die Zuständigkeit dieser am 2. Januar 1946 unter Leitung des amtierenden Regierungspräsidenten Dr. Wilhelm Boden eingerichteten Behörde sollte im Unterschied zum früheren preußischen Oberpräsidium der Rheinprovinz so umfassend wie bei einer eigenen Landesregierung sein. So bezeichnete die französische Anweisung die Ressorts des Oberpräsidiums als Ministerien und ihre Leiter als Minister.[141]

Rückblickend betrachtet könnte man zwar diese Maßnahme schon als grundlegenden Organisationsakt für die Bildung der späteren Landesregierung von Rheinland-Pfalz ansehen, doch war dies Ende 1945 auf französischer Seite noch nicht entschieden. Denn

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 225

in gleicher Weise wie im Norden wurden auch die leitenden Direktoren der Neustadter Behörde von französischer Seite als Minister angesprochen; und für ein eigenes hessen-pfälzisches Wappen existierten bereits Entwürfe. Eine gewisse Eigenstaatlichkeit beider Verwaltungsgebiete entsprach dem französischen Ziel einer politischen Dezentralisierung Deutschlands, ließ aber noch unentschieden, ob man dies über eine »Zwergstaatspolitik« (W. Baumgart) verfolgte oder durch Zusammenlegung bestehender Einheiten zu einem größeren »Land« anstrebte.[142]

Gründung des Landes

In beiden Verwaltungsgebieten gab es keine Begeisterung für die Einrichtung neuer staatlicher Strukturen. In der Pfalz hatte dies sicherlich mit der Erinnerung an die 1920er Jahre zu tun, als die französische Besatzungsmacht mittels Unterstützung separatistischer Strömungen eine Dezentralisierung des Reiches versucht hatte. In den nördlichen Regierungsbezirken war man aufgrund ähnlicher Erinnerungen ebenfalls gegen jede Verselbständigung. Zudem gab es hier ein starkes Zugehörigkeitsgefühl zu den übrigen Gebieten der alten Rheinprovinz. So berichtete der Landrat von Mayen im Juli 1945 an die Regierung Koblenz: »Man empfindet die Enge des jetzigen Verwaltungsbezirks und die Aufspaltung des rheinischen Kultur- und Wirtschaftsraumes, insbesondere die Loslösung von Köln-Aachen-Düsseldorf als ebenso unnatürlich wie wirtschaftsschädlich. Jede Erschwerung des Güteraustauschs zwischen Mittelrhein-Mosel und Köln-Aachen-Düsseldorf lähmt das Wirtschaftsleben.« Nicht anders sahen dies Vertreter von Wirtschaft und Verwaltung der Pfalz im Hinblick auf die Trennung vom Süden Deutschlands.[143]

Daher ist die Zurückhaltung nicht verwunderlich, mit der man im Herbst 1946 in allen davon betroffenen Regionen und Bezirken die Zusammenlegung zu einem neuen »Land Rhéno-Palatin«, zu Rheinland-Pfalz, aufnahm, beschlossen in Paris am 12. August 1946 und einer bis dahin ahnungslosen Öffentlichkeit verkündet am 30. August durch die »Ordonnance No. 57« des Oberbefehlshabers der französischen Zone, General Pierre Koenig. Frankreich suchte mit diesem Schritt den Anschluss an die Ländergründungspolitik der USA und Großbritanniens, ohne indes seine eigenen Ziele bei der Neugliederung Deutschlands aufzugeben. Seit dem Frühjahr 1946 war dieser Schritt trotz immer noch erheblicher interner Meinungsunterschiede in Paris detailliert vorbereitet worden.[144]

Die Hauptstadt des neuen Landes sollte Mainz sein, sobald der Wiederaufbau dort vorangeschritten war. Weiterhin sollte eine Landesverfassung entworfen werden, sobald die für den 15. September und 13. Oktober 1946 vorgesehenen Wahlen zur Bestellung von Gemeinderäten und Kreisversammlungen durchgeführt waren. Die Kreisversammlungen und Gemeinderäte der größeren Städte (ab 7.000 Einwohner) sollten dann aus ihrer Mitte am 17. November die 127 Mitglieder einer verfassunggebenden Versammlung (»Beratende Landesversammlung«) wählen. Parallel dazu wollte die Militärregierung bis zum 30. November 1946 eine provisorische Landesregierung mit vorläufigem Sitz in Koblenz berufen. Bis dahin würde eine aus Vertretern beider Oberpräsidien Neustadt und Koblenz gebildete »Gemischte Kommission« den Übergang zu einer gemeinsamen Landesverwaltung gestalten und einen Verfassungsentwurf zur Vorlage für die Beratende Landesversammlung erarbeiten. Über das von der Versammlung beschlossene Verfassungswerk sollte dann eine Volksabstimmung entscheiden.[145]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 226

Bereits am 3. September 1946 wurde bei einer Besprechung von Vertretern beider Oberpräsidien mit der französischen Militärregierung in Koblenz die aus zwölf Mitgliedern bestehende »Gemischte Kommission« bestimmt. Schon hierbei zeigte sich, dass sich die politischen Gewichte innerhalb der Militärregierung hin zur »Délégation Supérieure« von Rheinland-Hessen-Nassau mit ihrem Chef Claude Hettier de Boislambert verlagert hatten: Obwohl die Gouverneure beider Verwaltungsbezirke anwesend waren, war es Hettier de Boislambert, der alleine die Sitzung leitete. Und dass er dabei noch den Oberpräsidenten von Rheinland-Hessen-Nassau, Dr. Boden, zum Vorsitzenden bzw. Präsidenten der Kommission bestimmte (als dessen erster Vertreter wurde der Oberregierungspräsident von Hessen-Pfalz, Otto Eichenlaub, benannt, als zweiter Vertreter der Mainzer Regierungspräsident Jakob Steffan), zeigt die Folgen, welche die politische Gewichtsverlagerung auf französischer Seite nach Bad Ems auch für die deutsche Seite hatte. Das Koblenzer Oberpräsidium entwickelte sich strukturell und personell zum Kerngerüst der Regierung des neuen Landes.

In der darauf folgenden ersten Sitzung der »Gemischten Kommission«, die am 12. September in Mainz stattfand, verkündete Hettier de Boislambert die Unterstellung des Regierungsbezirkes Rheinhessen unter das Oberpräsidium Rheinland-Hessen-Nassau, sehr zum Erstaunen der deutschen Seite, die diese Maßnahme angesichts der unmittelbar bevorstehenden Reorganisation der Oberbehörden als Landesverwaltung für überflüssig hielt. Doch sollte damit wohl auf französischer Seite das Gewicht von Hettier de Boislambert gegenüber dem Neustadter Gouverneur Brozen-Favereau gestärkt werden. Dessen Militärverwaltung stellte nach der Herauslösung von Rheinhessen praktisch nur noch eine Mittelbehörde für die Pfalz dar, während Hettier de Boislambert zum Landesgouverneur (»Délégué générale«) avancierte.[146]

Um ihre Hauptaufgaben effizient zu lösen, bildete die »Gemischte Kommission« einen Verfassungsausschuss zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs und einen Verwaltungsausschuss zur Einrichtung der zukünftigen Landesbehörden. Der Verwaltungsausschuss nahm keine grundlegenden Änderungen vor. Die Abschaffung der Oberpräsidialbehörden in Koblenz und Neustadt würde eine logische Folge der Einrichtung einer für den Norden wie den Süden gemeinsamen Landesregierung sein; auf der mittleren Ebene sollte es Regierungspräsidien in Neustadt, Koblenz, Trier, Mainz und Montabaur (dieser Regierungsbezirk war im Mai 1946 eigens zur Verwaltung der vier ehemals hessen-nassauischen Kreise eingerichtet worden) geben. Mit der Zusammenlegung der beiden bisherigen Rechnungskammern in Speyer und Koblenz zu einem »Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz« am 24. Oktober 1946 begann die Bildung von Landesoberbehörden.[147]

Hinsichtlich der Einteilung der Ministerien einigte man sich, in Anlehnung an die bisherige Gliederung der Oberpräsidien in Neustadt und Koblenz, auf acht Ressorts. Doch als Ende November 1946 die Regierung konkret gebildet wurde, änderte sich der Zuschnitt der Ministerien nochmals, um personalpolitische Wünsche sowohl der Besatzungsmacht als auch der Parteien zu realisieren. Nur ca. 10 % der Beamten der neuen Landesbehörden in Koblenz kamen aus dem Neustadter Oberregierungspräsidium. Der Grund dafür lag aber nicht in erster Linie in Präferenzen des Nordens, so sehr Oberpräsident Boden die Personalpolitik auch dominierte, sondern zum einen in der Weigerung der meisten dafür vorgesehenen Beamten aus den anderen Landesteilen, ihrer Ver-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 227

setzung nach Koblenz zuzustimmen, da man dem neuen Land nur eine kurze Lebensdauer zusprach, zum anderen in Einsprüchen der Neustadter Militärregierung. Faktisch aber bedingten diese Umstände, dass preußische Traditionen stärker in den Aufbau und die Arbeitsweise der Verwaltung des neuen Landes einflossen als bayerische und hessische.[148]

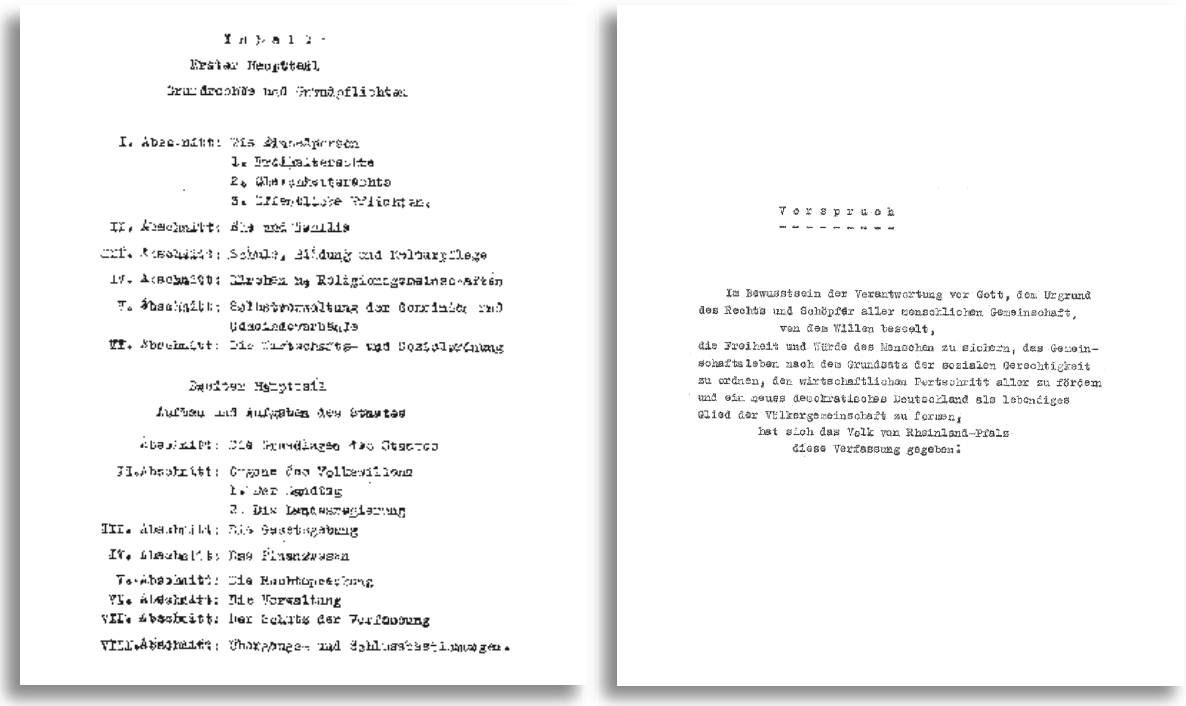
Verfassung und provisorische Regierung

Maßgebliche Verantwortung für den Verfassungsentwurf trugen der spätere Justiz- und Kultusminister Dr. Adolf Süsterhenn (CDU) und der spätere Präsident des Landesverwaltungsgerichts, Dr. Ernst Biesten. Der Entwurf, der am 25. April 1947 nach vielen Diskussionen der Beratenden Landesversammlung zur Abstimmung vorgelegt wurde, stellte im Unterschied zur Weimarer Verfassung die Grundrechte, wie später das Grundgesetz auch, gleich an den Anfang des Verfassungstextes. Aber im Unterschied zum Grundgesetz ordnete die Verfassung auch die kommunale Selbstverwaltung unter den Grundrechten ein (Art. 49 und 50). Letztere waren in Süsterhenns Denken stark von der katholischen Naturrechtslehre abgeleitet. Gleichzeitig war der Verfassungsentwurf gekennzeichnet durch den breiten Raum, den gewerkschaftlich geprägte, arbeitnehmerfreundliche Positionen einnahmen wie die Sozialisierung bestimmter Industrien (Art. 61), Bodenreform (Art. 63 und 64), Mitbestimmung (Art. 67).[149]

Der Einfluss der katholischen Naturrechtslehre prägte den rheinland-pfälzischen Verfassungsentwurf wie keine andere deutsche Landesverfassung jener Zeit. Mit der Bindung allen Rechts an Gott und in der Unveränderlichsetzung der Grundrechte setzte sich die Verfassung direkt gegen die Pervertierung von Recht und Politik im Nationalsozialismus. Dass die Staatsgewalt nicht direkt vom Volk ausgeht, sondern dieses nur Träger derselben ist (Art. 74), geht auch darauf zurück. Die Hervorhebung von Religions- und Gewissensfreiheit, von Kultusfreiheit und Erziehungsfreiheit der Eltern gehören in diesen Zusammenhang, ebenso das Recht auf Privateigentum und die starke Stellung der kommunalen Selbstverwaltung wie überhaupt die vom Staat freien, weil subsidiär tätigen Gemeinschaften, denen der Staat in eigener Verantwortung überlassen soll, »was sie mit ihren eigenen Kräften erfüllen können«. Die Todesstrafe fand zwar ebenfalls Aufnahme (Art. 3), allerdings setzte das GG mit Art. 102 bereits 1949 diese Festlegung außer Kraft.

Vor diesem Hintergrund entbrannten die schärfsten Auseinandersetzungen um die Frage der Bekenntnis- oder Simultanvolksschule und um das Erziehungsrecht der Eltern. Die CDU strebte konfessionelle Schulen und eine entsprechend konfessionelle Lehrerbildung an; bereits bestehende Simultanschulen sollten auf Wunsch der Eltern umgewandelt werden können. Die Liberalen (Liberale Partei/Sozialer Volksbund, später FDP) plädierten für die Wiederherstellung der Schulsituation von 1933, die SPD forderte christliche Gemeinschaftsschulen, die KPD die völlige Trennung von Staat und Kirche. Bemerkenswert ist, dass die Militärregierung in dieser Situation nicht versuchte, mit der ihr aus Frankreich vertrauten strikten Trennung von Staat und Kirche die überkonfessionelle Schule bzw. Simultanschule durchzusetzen, sondern sich als Vermittler zwischen den Parteien engagierte, um eine Gefährdung des ihr wichtigen Prozesses der Landesentwicklung zu vermeiden.[150]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 228



Auszug aus der Urschrift der rheinland-pfälzischen Verfassung, auf die die rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten ihren Amtseid leisten (Landtag Rheinland-Pfalz)

Ein weiterer Zankapfel der Verfassungsdiskussion war die Frage der Stellung der Pfalz. General Koenig hatte in seiner begleitenden Erklärung zum Gründungserlass vom 30. August 1946 die Berücksichtigung regionaler Interessen zugesagt und dabei ausdrücklich auf die Pfalz verwiesen, doch nicht, wie manche damals vermuteten, um eine Abtrennung einzuleiten, sondern im Gegenteil, um das neue Land zu stabilisieren. Entscheidend war jedoch, dass es bei den Verfassungsberatungen auf deutscher Seite gelang, die Forderungen des Neustadter Oberregierungspräsidenten Eichenlaub nach Sonderrechten einzuschränken. So konnten die Befürworter einer Sonderstellung der Pfalz lediglich für sich verbuchen, dass die Verfassung in Artikel 78 das Versprechen enthielt, für die einzelnen Landesteile, »insbesondere die Pfalz«, eine gesetzlich geregelte Selbstverwaltung einzuführen.[151]

Die Verfassung wurde nach vielen Diskussionen am 25. April 1947 von der Beratenden Landesversammlung mit den Stimmen von CDU und Liberalen angenommen. Neben der KPD hatte letztlich auch die SPD trotz intensiver Mitarbeit am Prozess der Verfassungsarbeit dagegen gestimmt, weil sie die von der Militärregierung verordnete Landesgründung als künstlich empfand und nicht davon überzeugt war, dass sie für die erhoffte gesamtstaatliche Entwicklung Deutschlands von Vorteil sein würde. Doch mit der Annahme der Verfassung war der Weg für die Volksabstimmung frei. Da in der Schulfrage trotz französischer Vermittlungsversuche ein Kompromiss nicht möglich gewesen war, wurde die von der Beratenden Versammlung mit CDU-FDP-Mehrheit be-

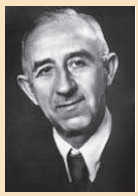
06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 229

schlossene Fassung der Schulartikel als eigener Punkt in der Volksabstimmung zur Entscheidung gestellt.

Die Volksabstimmung am 18. Mai 1947 zeigte, welche Schwierigkeiten die südlichen Landesteile Rheinhessen und Pfalz mit ihrer Rolle im neuen Land Rheinland-Pfalz hatten und wie sehr dabei gerade die Schulartikel trennten: Obschon Verfassung und Schulartikel landesweit mit 53 % bzw. 52,4 % angenommen wurden, fielen die Regionalergebnisse mit nur 46,8 % Ja-Stimmen für die Verfassung und nur 33 % Ja-Stimmen für die Schulartikel in Rheinhessen und mit 40,3 % bzw. 36,8 % in der Pfalz durchweg negativ aus.[152]

Mit dem Inkrafttreten der Verfassung entstand zugleich nach Artikel 134 ein weiteres, neues Verfassungsorgan: der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz. Er ist seitdem das höchste rheinland-pfälzische Gericht. Als Vorsitzender amtiert der jeweilige Präsident des Oberverwaltungsgerichts, als sein ständiger Vertreter dessen Vizepräsident. Weitere acht Mitglieder, darunter drei Berufsrichter, werden vom Landtag gewählt. Diese und alle anderen Richter des Landes hatten einen Amtseid zu schwören mit der Besonderheit, dass sie nicht nur – wie sonst – dem Gesetz, sondern auch ihrem Gewissen unterworfen sind. So steht es auch heute noch in der Landesverfassung (Art. 121).[153]

Die Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz



Dr. Ernst Biesten (1947–1951)

Prof. Dr. Adolf Süsterhenn (1951–1961)

Prof. Dr. Gerhard Meyer-Hentschel (1961–1976)

Prof. Dr. Heribert Bickel (1976–1983)

Jürgen Piwowarsky (1983–1996)

Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer (seit 1996)

Abbildungen: Stiebel, Koblenz/Kleinz/Bingen

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 230

Neuanfang der Verwaltung im Angesicht größter Not

Die Kompetenzen der Regierung waren noch sehr begrenzt, strikte Genehmigungs- und Aufsichtsvorbehalte der Militärregierung, insbesondere eine Instruktion von Gouverneur Hettier de Boislambert vom 7. Januar 1947, sorgten dafür. Größtes Problem von Regierung und Verwaltung war die Bewältigung der unmittelbaren Kriegsfolgen: Es fehlte an Nahrungsmitteln, Wohnraum und Energie, die Verkehrsinfrastruktur war stark zerstört, Tausende von Flüchtlingen mussten zusätzlich versorgt werden. Hinzu kamen die gravierenden Finanznöte, verschärft durch immens hohe Besatzungskosten, da Frankreich selbst durch Krieg und deutsche Besatzung ausgeblutet war. Trotzdem gab es das Bedürfnis, einen Neuanfang zu machen, wie Ministerpräsident Boden in seiner Regierungserklärung am 5. Dezember 1946 deutlich machte: »Eine Welt ist aus den Fugen gegangen, wir leben in einem weltgeschichtlichen Umbruch, da ist es eine Unmöglichkeit, dass der Amtsschimmel seinen gemütlichen Trott weitergeht, als ob nichts geschehen wäre und als ob dem Volk in seiner Not mit dem Ausfüllen von Formularen und einer Häufung von Schriftsätzen zu helfen wäre. Formalismus und Bürokratismus haben bisher noch jeden Regierungswechsel überlebt. Sie endgültig auszurotten, betrachtet die Regierung als eine nicht unwichtige Aufgabe.«[154]

Neuaufbau der Justiz

Als die amerikanischen Truppen 1944/45 in den Westen Deutschlands vordrangen, erließ der Oberbefehlshaber der westalliierten Truppen, Dwight D. Eisenhower, seine »an das deutsche Volk« gerichtete »Proklamation Nr. 1«. Darin verfügte er für alle eroberten Gebiete u. a. die Schließung der Gerichte und die vorläufige Übertragung jeglicher Gerichtsbarkeit an die Militärregierung. Doch nach Beendigung der Kampfhandlungen war der Bedarf an einer raschen Reaktivierung der deutschen Justiz groß: Eigentumsdelikte waren an der Tagesordnung; hinzu kamen die vielen erbrechtlichen und vormundschaftsrechtlichen Probleme, welche mit gefallenen oder vermissten Soldaten zusammenhingen.[155]

Als erste Gerichte nahmen die Amtsgerichte im Trierer Raum ihre Arbeit wieder auf; in Koblenz machte das Landgericht den Anfang. Zu seiner Eröffnung (und der des Amtsgerichts Koblenz) am 5. oder 6. Juni 1945 hieß es in der in den USA erschienenen Zeitung »The Stars and Stripes« vom 9. Juni 1945: »Das erste obere deutsche Gericht wurde im Bezirk Koblenz in Deutschland von der amerikanischen Militärregierung wiedereröffnet. Das obere Gericht (Supreme Court) in Koblenz steht unter der Kontrolle der 15. Armee. Acht Richter ausgewählt nach sorgfältiger Überprüfung zwecks Ausschlusses früherer Beziehungen zu dem Nazi-Regime, werden die Ziviljustiz [...] ausüben. Seine Tätigkeit wird überwacht und geprüft von der Militärregierung, die ermächtigt ist, Entscheidungen aufzuheben, abzuändern oder ein neues Verfahren anzuordnen, nicht aber, sich über einen Freispruch hinwegzusetzen.«[156] Am 16. Juni eröffnete auch das Landgericht Zweibrücken wieder. Nach einer Mitteilung des Landratsamtes und

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 231

des Bürgermeisteramtes Zweibrücken geschah das in einer erhebenden Feierstunde im Gerichtssaal der Militärregierung Zweibrücken unter Leitung des Gerichtsoffiziers der Militärregierung. Der Vorgang beweise, »dass die Erneuerung der deutschen Rechtsprechung in besten Händen liegt«.[157]

Mit Übergabe der militärischen Befehlsgewalt an die Franzosen am 10. Juli 1945 ging auch die Jurisdiktion von der amerikanischen auf die französische Besatzungsmacht über. Anschließend wurden die Amts- und Landgerichte – zum Teil nun zum zweiten Mal – feierlich wieder eröffnet. Vorausgegangen war eine erneute Überprüfung der Justizbeschäftigten, die schärfer als vorher ausfiel. Dies war, insbesondere aus französischer Sicht, verständlich, war doch die Justiz neben dem Polizeibereich in der NS-Zeit einem Höchstmaß von politischer Durchdringung ausgesetzt gewesen. So ist es nicht überraschend, wenn ein Memorandum des Präsidialdirektors Karl Haupt vom 25. Februar 1946 zu den Personalverhältnissen im Bereich des neuen Verwaltungsbezirks Rheinland-Hessen-Nassau feststellte, dass von sämtlichen Richtern des Landgerichtsbezirks Koblenz nur zehn weder Mitglied in der NSDAP noch in einer ihrer Gliederungen gewesen seien und dass dies bei den Staatsanwälten des Bezirks nur auf einen einzigen zugetroffen habe.[158]

Auch in materieller Hinsicht waren die Anfänge der Justiz, nicht anders als bei den Verwaltungen, extrem schwierig. Im Amtsgericht Bad Dürkheim, das am 30. Juli 1945 wiedereröffnet wurde, fehlten noch zwei Monate später die Fenster, und das Gerichtspersonal musste zur Beschaffung des Brennholzes selbst in den Wald ausrücken.[159]

Als letzte und zunächst höchste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit wurde für die Pfalz das alte Pfälzische Oberlandesgericht am 14. März 1946 wieder eingerichtet, doch aufgrund der starken Zerstörung von Zweibrücken amtierte es bis 1965 in Neustadt. Für den Norden des Landes existierte kein Gegenstück, weil das Oberlandesgericht Köln durch die Teilung der alten Rheinprovinz seine Zuständigkeit verloren hatte. Die Neugründung des Oberlandesgerichts Koblenz und seine feierliche Eröffnung am 27. November 1946 im Rathaussaal der Stadt Koblenz schlossen diese Lücke. In seiner Festansprache brachte Oberpräsident Dr. Boden den Wunsch zum Ausdruck, dass der »heutige Festtag der Rechtspflege« einen Schritt voran bedeuten möge auf dem Weg zur Verständigung der beiden Länder und Völker Frankreichs und Deutschlands. Den Richtern möge es gelingen, »durch ein unbestechliches und unerschrockenes Streben nach einer stets objektiven Rechtsfindung dem Oberlandesgericht Koblenz einen angesehenen Namen für die Untadeligkeit seiner höchstrichterlichen Entscheidungen zu verschaffen«.[160]

Parallel zur Ingangsetzung der deutschen Strafgerichte ab der zweiten Jahreshälfte 1945 baute die französische Besatzung ihre Militärgerichtsbarkeit auf: Nach einer Neuordnung (Verfügung Nr. 43 vom 2. März 1946) gab es neben einfachen Gerichten der untersten Instanz in jedem Verwaltungsgebiet ein »Tribunal Intermédiaire« (für Hessen-Pfalz in Neustadt, für Rheinland-Hessen-Nassau in Bad Ems) sowie ein oberstes Tribunal (»Tribunal Général«) in Rastatt. In Rastatt wurden auch die Kriegsverbrecherprozesse (u. a. gegen das Personal des Konzentrationslagers Hinzert) geführt. 1949 sprach das Rastatter Gericht 105 Todesurteile aus, von denen 63 vollstreckt wurden. Maßgeblich für die Verfolgung von NS-Verbrechen durch die Militärgerichtsbarkeit

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 232

war das Kontrollratsgesetz Nr. 10, das neben Kriegsverbrechen auch Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung sowohl fremder Staaten als auch des eigenen Staates als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« unter Strafe stellte. Darunter fielen auch Gewalttaten, die während der NS-Zeit an deutschen Juden begangen worden waren. Auf dieser Grundlage kam es nach 1945 zu zahlreichen Ermittlungen der deutschen Polizei und zu Prozessen vor rheinland-pfälzischen Gerichten wegen der Beteiligung an der Pogromnacht vom 9./10. November 1938.[161]

Zum Wiederaufbau des Rechtsstaats gehörte die Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mit Erlass des Oberpräsidenten vom 30. März 1946 wurden in der Provinz Rheinland-Hessen-Nassau die Bezirksausschüsse als Bezirksverwaltungsgerichte bei den Regierungen (Koblenz, Trier, Montabaur) eingerichtet. Sie bestanden aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzendem und drei Mitgliedern, von denen eines – als Berufsrichter mit der Bezeichnung »Verwaltungsgerichtsdirektor« – der ständige Vertreter des Regierungspräsidenten war. Ein weiterer Präsidialerlass vom 2. Juni 1946 errichtete »zwecks Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in höchster Instanz« das Landesverwaltungsgericht (heute: Oberverwaltungsgericht). Mit Wirkung vom 1. August 1946 erfolgte die Ernennung von Dr. Ernst Biesten zu seinem ersten Präsidenten. Dieses Gericht war das erste »echte« Verwaltungsgericht auf dem Boden des heutigen Rheinland-Pfalz. Seine haupt- und/oder nebenamtlichen Mitglieder waren im Unterschied zum Regierungspräsidenten und zum Verwaltungsgerichtsdirektor sachlich und persönlich unabhängig. Im Bezirk »Hessen-Pfalz« richtete das Oberregierungspräsidium Neustadt am gleichen Ort am 11. September 1946 ebenfalls eine oberste Verwaltungsgerichtsbarkeit ein, desgleichen nachgeordnete Bezirksverwaltungsgerichte bei den Regierungspräsidien der Pfalz und Rheinhessens sowie »Kreisverwaltungsbehörden« als Verwaltungsgerichte unterster Ebene. Diese Organisation hatte aber nur bis zum März 1947 Bestand. Das Landesverwaltungsgericht in Koblenz war hinfort höchstes Verwaltungsgericht für ganz Rheinland-Pfalz. Ihm untergeordnet waren Bezirksverwaltungsgerichte in Koblenz, Neustadt und Mainz (1950–1978 als Kammer von Neustadt). Alle nachgeordneten Bezirksverwaltungsgerichte wurden aber erst durch ein Gesetz von 1950 zu formal unabhängigen Einrichtungen der Justiz.[162]

Beim Aufbau einer Arbeitsgerichtsbarkeit im neuen Land konnte man nicht auf eine bestehende Organisationsstruktur zurückgreifen. So ordnete der Oberpräsident der Provinz Rheinland-Hessen-Nassau mit Erlass vom 25. Juli 1946 zwar die Errichtung des Arbeitsgerichts Koblenz und später weiterer Arbeitsgerichte an, jedoch scheiterte die Umsetzung u. a. daran, dass es noch keine Arbeitgeberverbände gab, die bei der Bildung der Gerichte aber hätten beteiligt werden müssen. Das einschlägige Landesgesetz vom 6. November 1947 trat erst am 7. April 1948 in Kraft; zudem ließ es sich wegen der Anlaufschwierigkeiten nicht direkt umsetzen.[163] Deshalb blieben zunächst weiterhin die Amtsgerichte für Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis zuständig. Erst nach und nach wurden die Arbeitsgerichte arbeitsfähig und übernahmen ihre gesetzliche Aufgabe. Der Gerichtsaufbau war dreistufig. Berufungsinstanz gegen Entscheidungen der Arbeitsgerichte war das Landesarbeitsgericht in Mainz, Revisionsinstanz gegen dessen Entscheidungen war das Oberste Arbeitsgericht, das beim Oberlandesgericht Neustadt eingerichtet war und als Oberstes Arbeitsgericht des Landes firmierte. Es wurde nach Errichtung des Bundesarbeitsgerichts als höchstes Arbeitsgericht des Bundes im Jahr 1953 aufgelöst.[164]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 233

Ähnliche Schwierigkeiten machte es, die Sozialgerichtsbarkeit im Land zu etablieren, denn auch für diesen besonderen Zweig der Justiz hatte es bis dahin keinerlei Gerichte gegeben. Rechtsschutz gewährten die Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und das Reichsversicherungsamt, also Verwaltungsbehörden, die rechtsprechende Aufgaben wahrnahmen. Erst das Sozialgerichtsgesetz des Bundes gab zum 1. Januar 1954 den Startschuss für die Sozialgerichtsbarkeit im Land mit der Errichtung erstinstanzlicher Gerichte in Koblenz, Trier und Speyer, später auch in Mainz, und des Landessozialgerichts mit Sitz in Mainz als Berufungsinstanz. Ihnen übergeordnet ist das Bundessozialgericht.[165]

Eine Landes-Finanzgerichtsbarkeit mit Sitz in Neustadt (Finanzgericht Rheinland-Pfalz) wurde durch ein Landesgesetz vom 11. August 1949 begründet.[166]

Entnazifizierung und Wiedergutmachung

Mit der Überprüfung von NSDAP-Mitgliedern und allen, die das NS-Regime unterstützt hatten, befasste sich die von den Alliierten verordnete »Entnazifizierung«. In der französischen Zone verlief die »politische Bereinigung« (»épuration«) von 1945 bis zum Frühjahr 1947 in Form eines Verwaltungsverfahrens. Es stand zwar unter französischer Kontrolle, seine Durchführung lag aber in der Hand von Deutschen, die während des »Dritten Reiches« unbelastet geblieben oder sogar verfolgt worden waren. Untersuchungsausschüsse auf Kreisebene und in kreisfreien Städten fertigten Vorschläge aus, zentrale Säuberungskommissionen auf Regierungsbezirksebene entschieden darüber. Stets war die Zustimmung der Militärregierung nötig, die mittels eines eigenen Dienstes (»Service Épuration«) die Urteile überprüfte und ohne Einspruchsmöglichkeit verändern konnte. Nach dem entsprechenden Bescheid musste die jeweilige deutsche Säuberungskommission das Urteil verkünden. Vom Januar 1946 bis zum Januar 1951 wurden alle rechtsgültigen Bescheide unter voller Nennung von Namen, Wohnort, Beruf und Geburtsdatum der Betroffenen in den Amtsblättern Hessen-Pfalz bzw. Rheinland-Hessen-Nassau bzw. ab 1947 in Sondernummern des Gesetz- und Verordnungsblattes der Landesregierung veröffentlicht.[167]

Die Kritik an diesem Verfahren, besonders an den fehlenden Berufungsmöglichkeiten (nur für die Pfalz war im Herbst 1946 eine Berufungsinstanz eingerichtet worden), führte dazu, dass die Militärregierung der neuen Landesregierung den Auftrag zum Entwurf einer Neuordnung gab. Die entsprechende Landesverordnung erging am 17. April 1947; das darin vorgesehene Verfahren orientierte sich am Gerichtsprozess. Bei allen Landgerichten wurden Spruchkammern mit jeweils mehreren Abteilungen eingerichtet, deren Vorsitz stets bei einem zum Richteramt befähigten Juristen liegen sollte; gleiches sollte auch für den Vorsitz der Untersuchungsausschüsse gelten. Bei allen Untersuchungsausschüssen und Spruchkammern wurde das Amt eines öffentlichen Klägers eingerichtet, der in Vertretung des Landeskommissars für die politische Säuberung als Ankläger und Beobachter des Verfahrens fungierte.[168]

Die neuen Verfahren führten anfänglich zu sehr milden Urteilen, was bei der Besatzungsmacht Empörung auslöste. So sprach Militärgouverneur Hettier de Boislambert von einer »Weißwäsche«, die durch die neuen Verfahren bewirkt würde. Tatsächlich wurden viele »Angeklagte« nun entsprechend juristischen Grundsätzen aus Mangel an

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 234

Beweisen freigesprochen, während immer mehr lokale Vertreter der politischen Parteien und Geistliche für fast jeden Betroffenen einen »Persilschein« ausstellten. Denn inzwischen hatte sich die Gesamtsituation verändert: Trotz öffentlicher Aufrufe fanden sich selbst bei bekannten Nationalsozialisten kaum noch Belastungszeugen. Auch die Militärregierung lenkte ein, wie ihre Jugendamnestie (1947) und ihre Verordnungen zur Mitläuferamnestie (1947/48) zeigen. Im Dezember 1949 verzichtete die Militärregierung sogar auf ihr Genehmigungs- und Gnadenrecht, und die Landesregierung engte den Kreis der Betroffenen durch ein erstes »Abschlussgesetz« vom 1. April 1950 nachhaltig ein. Ein drittes Abschlussgesetz vom 31. Mai 1952 hob die meisten Sühnemaßnahmen auf und beendete die Entnazifizierung als Verfahren zum 30. September 1952.[169]

Insgesamt gab es in Rheinland-Pfalz unter den knapp 300.000 Fällen fast 140.000 Amnestierte nach den französischen Verordnungen Nr. 133 und Nr. 166 und nachmals ca. 136.000 eingestellte Verfahren. Dennoch dürfte es nicht angemessen sein, die Wiedereinstellung von vielen NSDAP-Mitgliedern in der öffentlichen Verwaltung, in Justiz und Schulen als »Renazifizierung« zu bezeichnen, wie der damals von Kritikern verwendete Begriff lautete, denn es kam trotzdem zu keiner Renaissance von nationalsozialistischem Gedankengut. Aber es ruft einen bitteren Nachgeschmack hervor, dass Staatsanwälte und Richter, die in der NS-Zeit im besetzten Luxemburg oder in Prag an den berüchtigten Sondergerichten oder sogar am Volksgerichtshof mitgewirkt hatten, dennoch aufgrund der Schwächen des Entnazifizierungsverfahrens in den 1950er Jahren höchste Ämter im rheinland-pfälzischen Justizdienst einnehmen konnten, wie der Erste Staatsanwalt Leonhard Drach, der Vorsitzende Richter Adolf Raderschall und u. a. die Richter Josef Wienecke und Dr. Otto Bauknecht, um nur einige Beispiele zu nennen.[170]

Wiedergutmachung, Betreuung der »Opfer des Faschismus«; Landesentschädigungsgesetz

Im Verwaltungsgebiet Hessen-Pfalz setzten schon im Sommer 1945 Bemühungen ein, um Menschen, die aus politischen, rassistischen und religiösen Gründen Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft geworden waren, zu unterstützen. Bei den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte und bei den Kreisverwaltungen entstanden »Betreuungsstellen für die Opfer des Faschismus«. Eine erste Regelung von Unterstützungs- und Entschädigungsleistungen wurde am 2. Januar 1946 ebenfalls vom Oberregierungspräsidium Hessen-Pfalz erlassen; 1947 wurde sie Grundlage für eine entsprechende landesweit geltende Regelung, die bis 1950 in Kraft blieb. Die im Oberpräsidium Koblenz schon 1946 beginnenden Planungen zu einem Wiedergutmachungsgesetz ließen Rheinland-Pfalz »im Südwesten rasch zum federführenden Land« in diesem Bereich werden. Doch aufgrund der Uneinigkeit der vier Besatzungsmächte im Allliierten Kontrollrat verzögerte sich der Prozess. Die französische Militärregierung erließ daher für die Länder ihrer Zone am 10. November die Verordnung Nr. 120 zur Rückerstattung geraubten Vermögens. Erst im Mai 1950 konnte der Landtag Rheinland-Pfalz das »Landesgesetz über die Entschädigung der Opfer des Nationalsozialismus« verabschieden.[172]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 235

Auf der Gegenseite sei beispielhaft der Leidensweg von Franz Kallmann angeführt: Bis Anfang 1933 zugelassener Rechtsanwalt am Landgericht Mainz, musste er aufgrund seiner jüdischen Herkunft fliehen und entging somit seiner Deportation in die Vernichtungslager des Ostens. Nach dem Krieg kehrte er als französischer Staatsbürger in seine Heimat zurück und erhielt im April 1955 beim Pfälzischen Oberlandesgericht seine Wiederzulassung. Doch seine Wiederzulassung in Mainz verwehrte ihm das Oberlandesgericht Koblenz – mit Unterstützung der rheinland-pfälzischen Anwaltskammer! – mit der Begründung, ein französischer Staatsbürger könne nicht als deutscher Anwalt zugelassen werden.[171]

Staat und Gemeinde

In der Trümmerlandschaft der »Stunde Null« existierte der Staat nicht mehr. Die praktischen Erfordernisse der unmittelbaren Nachkriegszeit bedingten, dass der politische Neuanfang überall auf Gemeinde- und Kreisebene begann. So auch im Gebiet des späteren Rheinland-Pfalz, wo die vorrückenden Amerikaner im Frühjahr 1945 Bürgermeister und Landräte neu einsetzten und die ihnen folgenden Franzosen dann im September bzw. Oktober 1946 die ersten freien Wahlen zu Gemeinde- und Kreisvertretungen veranlassten. Auf diese Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Neuaufbau des Staates bezog sich ein Satz, den Theodor Heuss, der spätere erste Bundespräsident, damals bei einem Besuch in Wiesbaden in das Goldene Buch der Stadt schrieb: »Gemeinden sind wichtiger als der Staat.«[173]

Dementsprechend war das im September 1948 vom Landtag beschlossene Selbstverwaltungsgesetz, das zunächst aus einer Gemeindeordnung, einer Amtsordnung und einer Kreisordnung bestand, im neuen Land »das wichtigste Werk neben der Verfassung«, wie es der damalige Staatssekretär im Innenministerium, Franz-Josef Wuermeling (CDU), ausdrückte. Doch stieß die idealistische Vision von mehr Selbstverwaltung schon bald auf die traditionellen staatlichen Vorbehalte, die dieses Mal ihre Rechtfertigung in den Nöten der Nachkriegszeit fanden. Ein deutlicher Reflex dieser Einschätzung ist im 1950 verabschiedeten Landesforstgesetz zu finden, das der staatlichen Forstverwaltung gegenüber den kommunalen Waldbesitzern in allen forstfachlichen Fragen das letztinstanzliche Entscheidungsrecht einräumte. So gab es von kommunaler Seite viel Protest gegen den ersten Entwurf mit Einwänden, welche den Verdruss über die Bevormundung durch den Staat deutlich spiegeln.[174]

Auch im ersten Entwurf der neuen Gemeindeordnung war zunächst eine weitere Ausdehnung der Staatsaufsicht vorgesehen, doch scheiterte dies am Einfluss des Innenstaatssekretärs und überzeugten Föderalisten Franz-Josef Wuermeling. Dafür gelangten eine Reihe von Genehmigungsvorbehalten in das Gesetz, die wie beim Forstgesetz das Potenzial hatten, die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung durch staatlich bestimmte Ermessens- und Zweckmäßigkeitskalküle einzuschränken, wie ein Gesetzeskommentar 1951 kritisch bemerkte.

Speziell für das Verhältnis von Gemeinderat und Bürgermeister war von Bedeutung, dass die neue Gemeindeordnung die sog. echte Bürgermeisterverfassung vorsah. Der Bürgermeister war demnach zugleich Vorsitzender des Gemeinderates mit Stimmrecht, was eine deutliche Stärkung seiner exekutiven Stellung bedeutete. Auch konnte er im Fall, dass ihm Gemeinderatsbeschlüsse gesetz- oder verfassungswidrig erschienen, diese

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 236

Der Prototyp eines volksnahen Landrates um 1950: Der Birkenfelder Landrat Jakob Heep »auf dem Traktor« unterwegs. Bildmontage für die Osterausgabe einer Zeitung, Titel: »Landratsamt auf Reisen« (Landeshauptarchiv Koblenz)

aussetzen oder aufheben und die Aufsichtsbehörde anrufen (§ 37). Noch stärker traten exekutive und aufsichtsrechtliche Befugnisse in der Person des Landrates hervor. Laut Landesverfassung (Art. 50) noch immer staatlicher Beamter, musste seine Ernennung durch die Landesregierung lediglich die Zustimmung der Kreisversammlung finden. Damit behielt Rheinland-Pfalz den Landrat preußischer Tradition bei, während alle anderen Bundesländer damals dieses Amt kommunalisierten.[175]

Verschiedene kommunale Ordnungen

Obwohl die Gemeindeordnung im Hinblick auf die Stellung des Bürgermeisters rheinpreußische, bayerische und hessische Traditionen integrierte, ist eine weitere Vereinheitlichung der unterschiedlichen kommunalen Verwaltungstraditionen damals nicht gelungen. Schon Anfang 1946 hatte der Versuch des Koblenzer Oberpräsidiums zur Ausdehnung der preußischen Amtsordnung auf die ehemals hessen-nassauischen Gemeinden zu einer heftigen Gegenbewegung geführt. Träger waren die ehrenamtlichen Bürgermeister der ländlichen Gemeinden, die bei Einführung hauptamtlicher Amtsbürgermeister ihre bisherigen Befugnisse weitgehend verloren hätten. Die Aussage des Bürgermeisters der Gemeinde Sayn war eindeutig: »Nassauische Gemeindeordnung bedeutet politische Freiheit und Mitarbeit der Bürger. Rheinische Amtsordnung bedeutet Untätigkeit und preußische Befehlsergebenheit. Man wähle! In einem Staate, der der Demokratie entgegen arbeiten will, darf diese Wahl nicht schwer sein.« Die Bevölkerung, so der Bürgermeister weiter, wisse sehr wohl, »dass die Einführung der Amtsordnung eine diktatorische Maßnahme ist. Sie weiß sehr wohl, dass ihr nicht einmal in der Nazizeit das Recht auf Selbstverwaltung ihrer Gemeinde genommen wurde«. Die Gleichsetzung von »preußisch« mit »undemokratisch« war in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht diskussionsfähig, die Regierung Koblenz gab ihr Vorhaben daher auf.[176]

Die gleiche Erfahrung musste die Landesregierung machen, als sie 1948 nach Verabschiedung einer neuen Gemeindeordnung die preußische Amtsordnung modifiziert auch in Rheinhessen und der Pfalz einführen wollte. Besonders heftig hatte man sich in der Pfalz dagegen gewehrt, weil dies den pfälzischen Gemeindeeinnehmer überflüssig ge-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 237

macht hätte, dessen Weiterbestehen gerade von der neuen Gemeindeordnung anerkannt wurde. So blieb es dabei, dass die pfälzischen und rheinhessischen Gemeinden, ebenso aber die ehemals hessen-nassauischen im Regierungsbezirk Montabaur, ihre Gemeindebürgermeisterei behalten konnten, während in den Regierungsbezirken Trier und Koblenz die aus der französischen Mairie des frühen 19. Jhs. entstandene preußische Amtsbürgermeisterei als Kommunalverband weiterhin bestand. Es blieb ferner bei der für Städte und ländliche Gemeinden einheitlichen Verfassungsform, wie sie im Nationalsozialismus mit der Deutschen Gemeindeordnung eingeführt worden war.[177]

Selbstverwaltung der Pfalz

Als vierter Teil des Selbstverwaltungsgesetzes von Rheinland-Pfalz beschloss der Landtag 1949 entsprechend Art. 78 der Landesverfassung eine Bezirksordnung, welche für alle Regierungsbezirke die Möglichkeit zur Einführung von Bezirksverbänden als Kommunalverband höherer Ordnung mit dem Recht auf Selbstverwaltung vorsah, dies aber allein für die Pfalz konkret umsetzte. Nur im Regierungsbezirk Pfalz hatte ein solcher Kommunalverband bis dahin kontinuierlich existiert; in Rheinhessen war er, wie erwähnt, 1937 abgeschafft worden, und der ehemalige Provinzialverband der preußischen Rheinprovinz wurde nur in den nordrhein-westfälischen Gebieten als »Landschaftsverband« fortgeführt, nicht aber in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier.

Die Bezirksordnung von 1949 entsprach somit pfälzischen Forderungen, aber auch einem Wunsch der Besatzungsregierung. Aus ganz anderen Motiven sprach sich der Verfassungsvater Adolf Süsterhenn damals für Bezirksverbände in allen Landesteilen aus; denn in diesen Einrichtungen einer regionalen Selbstverwaltung sah er seine Vorstellung von einem demokratisch-föderalen Staatsaufbau verwirklicht. Der Fraktionsvorsitzende der CDU und spätere Innenminister Dr. Alois Zimmer wiederum sah in den Bezirksverbänden eine Möglichkeit, Verwaltungsaufgaben von zentralen Instanzen

Aufgaben des Bezirksverbandes Pfalz im neuen Land Rheinland-Pfalz

Der Bezirksverband Pfalz ist als Höherer Kommunalverband zuständig für soziale und kulturelle Belange in einem Bereich, der aus den acht Landkreisen und acht kreisfreien Städten im Gebiet des früheren Regierungsbezirks Pfalz besteht. Zur Erfüllung seiner Aufgaben unterhält der Bezirksverband Pfalz Einrichtungen an verschiedenen Standorten, wie z. B. das Institut für pfälzische Geschichte und Volkskunde, das Pfalztheater und die Pfalzbibliothek in Kaiserslautern sowie das Pfalzklinikum in Klingenmünster und vielen weiteren Standorten. Der Bezirksverband fördert zudem öffentliche und private Initiativen, die mit pfälzischer Geschichte und Volkskunde, mit Kultur und Kunst, mit Umweltschutz oder mit Tourismus zu tun haben, und vergibt eine ganze Reihe von entsprechenden Preisen. Maßgebliches Gremium des Bezirksverbandes ist der Bezirkstag, ein regionales Kommunalparlament.[179]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 238

nach unten abzugeben, doch war für diese Diskussion die Zeit noch nicht reif. So absolvierten Landesregierung und Landtag mit der Bezirksordnung nur ihre Pflichtaufgabe: Der Pfalz wurde damit eine regionale Selbstverwaltung zuerkannt und dazu mit dem Bezirkstag ein regionales Kommunalparlament eingerichtet, dessen Mandate bis zu einer ersten Wahl von den pfälzischen Landtagsabgeordneten wahrgenommen wurden. Bis heute ist der Bezirksverband der Pfalz die einzige auf der Grundlage des Selbstverwaltungsgesetzes von 1948 eingerichtete Körperschaft der regionalen Selbstverwaltung.[178]

Finanzen und Polizei

Ebenso wichtig wie das Selbstverwaltungsgesetz waren das Finanzausgleichsgesetz von 1951 und das Kommunalabgabengesetz von 1954. Ersteres regelte die Verteilung von Landeshaushaltsmitteln an die Gemeinden, Städte und Landkreise in Form von Schlüsselzuweisungen, letzteres stellte die eigenen Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer auf eine neue Grundlage, indem es die veralteten preußischen, bayerischen und hessischen Gesetze ablöste. Wichtig für den kommunalpolitischen Handlungsrahmen war ferner noch das Zweckverbandsgesetz von 1954, das ein entsprechendes Reichsgesetz von 1939 den veränderten verfassungsrechtlichen und politischen Verhältnissen anpasste.[180]

Ganz wesentlich für den Aufbau der Landesverwaltung war schließlich das Polizeiverwaltungsgesetz vom 28. März 1954. In der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten zuerst die amerikanische, dann die französische Besatzung zunächst nur Polizeieinheiten bei den Kommunen und unter strenger Aufsicht der französischen Sicherheitspolizei zugelassen. Mit einer Landesverordnung vom 15. Mai 1947 erfolgte dann die Übernahme der kommunalen Polizei in den Landesdienst. Ortspolizeibehörden existierten weiterhin, aber unter staatlicher Aufsicht (Landrat) bzw. unter direkter staatlicher Leitung mit den Polizeidirektionen in Städten bis 100.000 Einwohner und Polizeipräsidien in noch größeren Städten. Leiter der Polizei im Kreise war der Landrat, Leiter der überörtlichen motorisierten Gendarmerie der Bezirkschef der Gendarmerie, der bei der Bezirksregierung sein Amt hatte. Im Polizeiverwaltungsgesetz von 1954 wurde dies alles noch umfassender geregelt, ohne die 1947 eingeschlagene Bahn zu verlassen. Dies war insofern bemerkenswert, als gleich nach der Verstaatlichung der Polizei eine Bewegung zu ihrer Re-Kommunalisierung eingesetzt hatte. Im Landtag war man daraufhin übereingekommen, dass in Orten unter 10.000 Einwohner die Polizei wieder in kommunale Verantwortung überführt werden sollte. Doch der enge finanzielle Spielraum, den die Folgen der Währungsreform den Gemeinden in den Jahren danach setzten, führte dazu, dass immer mehr Städte und Gemeinden die kommunale Polizei nicht als Gewinn, sondern als Belastung empfanden.[181]

Dennoch wollte die Landesregierung das schon für 1948 geplante Polizeiverwaltungsgesetz nicht weiter betreiben, weil man bei der Frage nach der Zuständigkeit für die Polizei wieder die alte Konfliktlinie zwischen der Pfalz und den rheinpreußischen Teilen erwartete. Denn in den ehemals bayerischen Landesteilen gab es eine Tradition kommunaler Polizei, während sie in Preußen staatlich war. Doch die Probleme, die sich aus diesem Nebeneinander ergaben, erwiesen sich als so gravierend, dass sogar der Regierungspräsident der Pfalz 1952 eine Vereinheitlichung forderte. Und zudem befürwortete er eine generell in staatlicher Hand befindliche Polizei, weil sich das herkömmliche

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 239

Recht der Gemeinden seines Bezirks zum Erlass ortspolizeilicher Vorschriften in der Praxis nicht bewährt habe. Weil die Fronten nun, sehr zum Staunen der Landesregierung, nicht mehr regional, sondern zwischen staatlicher Verwaltung einerseits und Gemeinden andererseits verliefen, zeichnete sich relativ schnell ein Konsens der Regierungspräsidenten in dieser Frage ab. Von Seiten der Städte gab es zwar nach wie vor ablehnende Stimmen, weniger dagegen von den kleineren Gemeinden, die zwar gerne ihre eigene Polizei gehabt hätten, aber die Kosten dafür scheuten. Der Landtag folgte dieser Stimmung, als seine Abgeordneten 1954 mit großer Mehrheit für das Polizeiverwaltungsgesetz votierten und damit für die Beibehaltung der staatlichen Polizei. In der Praxis gab es allerdings eine Fülle von Problemen in der Zusammenarbeit von Kommunen und staatlicher Polizei, teils weil die Bürger sich in polizeilichen Angelegenheiten noch immer an die Gemeinde wendeten, teils weil die Gemeinden selbst die Umstellung nicht akzeptieren konnten.[182]

Verwaltungsreformen 1963–1973

Obwohl die Landespolitik um eine Konsolidierung des Landes bemüht war, blieb das Thema »Verwaltungsreform« in der politischen Diskussion. Ministerpräsident Altmeier sprach 1963 sogar von einer »populären Dauerdiskussion«. So debattierte man schon 1949 über eine Zusammenlegung von Kreisen. Auch Pläne über eine mögliche Auflösung des Regierungsbezirks Mainz machten bereits 1949 die Runde, stießen natürlich bei den Betroffenen und bei der Landesregierung auf ebenso strikte Ablehnung wie Adolf Süsterhenns Vorstoß (1953) zur Einführung eines gemeinsamen Bezirksverbandes »Rhein-Mosel« in den beiden nördlichen Regierungsbezirken. In den 1950er Jahren gab es Stimmen, welche speziell die Vergrößerung der Kreise im Regierungsbezirk Trier forderten, und 1957 ließ sich eine kühne Stimme dahingehend vernehmen, man solle die Amtsbürgermeistereien des Kreises Bernkastel durch Zusammenlegung vergrößern, seien sie doch in ihrem gegenwärtigen Zuschnitt ein Produkt der »Postkutschenzeit« des 19. Jhs.[183]

Mit dem Hinweis auf die »Postkutschenzeit« war eine Metapher zur Kennzeichnung politischer Rückständigkeit geboren. Anfang der 1960er Jahre verdichtete sich die Diskussion, da die vorhandenen Verwaltungsformen nicht mehr geeignet erschienen, die inzwischen gewachsenen Bedürfnisse nach Daseinsvorsorge und öffentlicher Infrastruktur zufrieden zu stellen. Insbesondere eine Fortentwicklung in den ländlichen Gebieten schien mit den vorhandenen Verwaltungseinheiten, vor allem mit der großen Zahl von Kleinstgemeinden, nicht machbar. Doch aufgrund der früheren Erfahrungen herrschte noch immer die Befürchtung vor, dass reformorientierte Veränderungen der Verwaltungsbezirke die Gegner des Landes auf den Plan rufen würden. So deklarierte Ministerpräsident Peter Altmeier am 22. Mai 1963 in seiner ersten Regierungserklärung nach der Landtagswahl das anstehende Vorhaben ganz bescheiden als »Verwaltungsvereinfachung«. Doch was 1965 mit der Vorlage eines ersten entsprechenden Gesetzentwurfs folgte, beinhaltete ein Reformprogramm, das über eine bloße Verwaltungsvereinfachung weit hinaus führte und Rheinland-Pfalz eine Vorreiterfunktion im politischen Reformprozess der Bundesrepublik sicherte. Denn es ging um nicht weniger als um die Neugliederung von Regierungsbezirken und Landkreisen, um die Auflösung des Bezirksverbandes Pfalz, die Neugliederung der Bezirke der Amtsgerichte sowie der Arbeits-, Sozial und Verwaltungsgerichte, um eine Verlagerung von Aufgaben auf untere Ebenen und um Stärkung der Leistungskraft der Kommunalverwaltung durch allgemeine Schaf-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 240

fung von Kommunalverbänden. Was ursprünglich mit einem einzigen Gesetz zur »Verwaltungsvereinfachung« erledigt werden sollte, benötigte bis zu seinem Abschluss, den Kommunalwahlen 1974, nicht weniger als 18 einzelne Reformgesetze und flankierende Gesetze bzw. Verordnungen.[184]

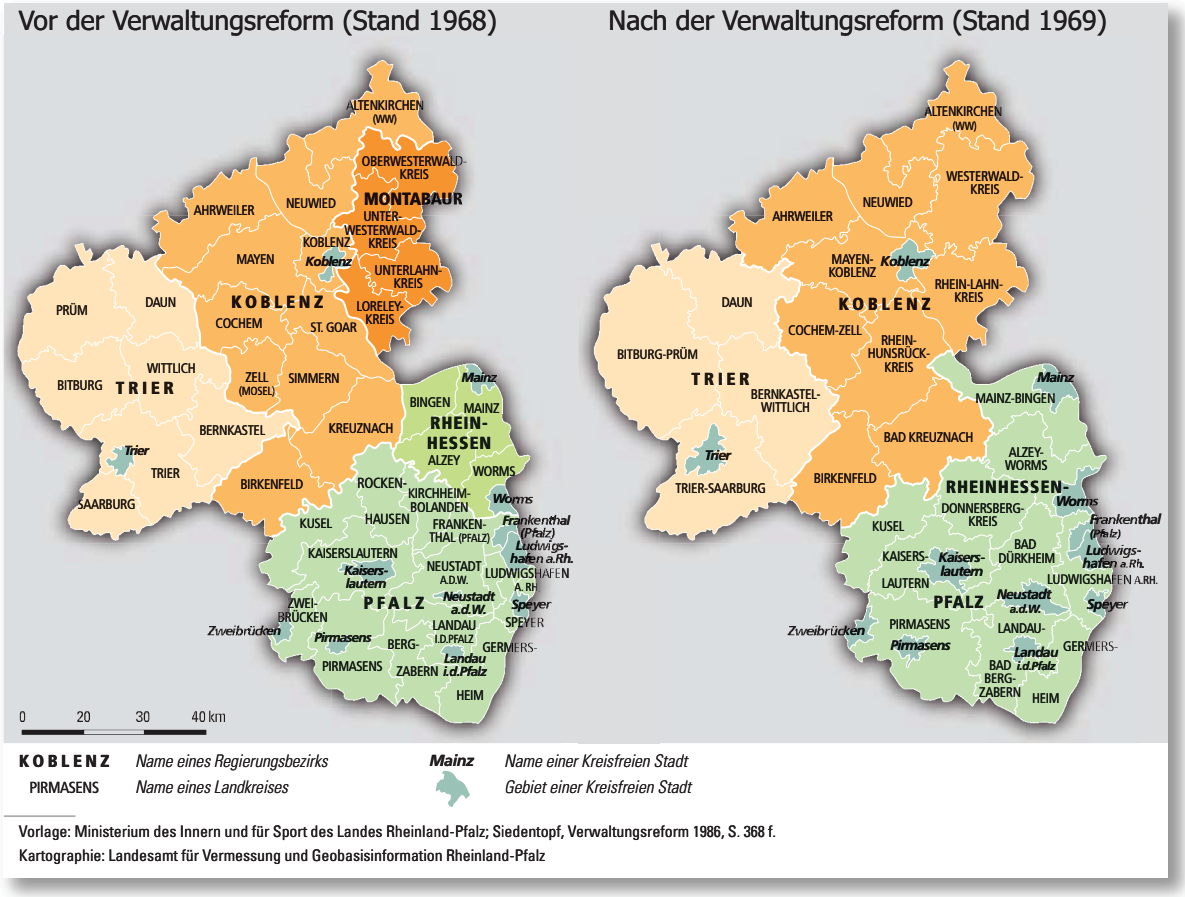
Nicht alle Vorhaben wurden umgesetzt, wie z. B. die Abschaffung des Bezirksverbandes Pfalz, der 1973 mit einer eigenen Bezirksordnung gesetzlich noch deutlicher als bislang verankert wurde. Anderes nahm mehr Raum ein als ursprünglich geplant. Dies zeigt zum einen die Komplexität der Aufgabe. Zum anderen zeigt es die politische Dynamik, welche das ursprüngliche Vorhaben einer »Verwaltungsvereinfachung« zu einer durchgreifenden Reform ausweitete. Gefördert wurde diese Entwicklung durch den in den 1960er Jahren aufgekommenen Reformeifer, der besonders Politiker einer jüngeren Generation erfasste. Von ihnen wurde zunehmend darüber diskutiert, wie die Verwaltung vor allem effizienter werden könnte, damit sie zur besseren Entwicklung der ländlichen Gebiete, zu ihrem Anschluss an den Versorgungsstand der Städte beitragen könne. Eine moderne Landes- und Kommunalverwaltung sollte in der Lage sein, alle zur Verfügung stehenden Ressourcen zu mobilisieren. »Planung« und »Raumordnung« wurden zu Schlüsselbegriffen für diese Visionen; eine regelrechte »Planungseuphorie« (C. Steinbicker) griff um sich, welche auch die Vertreter der Gründungsgeneration in ihren Bann zog. So formulierte Innenminister August Wolters das Ziel in seiner Haushaltsrede im Januar 1965 in deutlichen Worten: »Worum es geht ist dies: Die Verwaltungsorganisation der Gemeinden soll so rationalisiert werden, dass sie in der Lage ist, die Aufgaben der Zukunft zu bewältigen. Wir wollen ja nicht den Lebensstandard der Gemeinden konservieren, unser erklärtes Ziel ist es, ihn ständig zu heben. Das Schwimmbad, die Kanalisation, die Kläranlage, die Turnhalle, die immer noch Besonderheiten bevorzugter Kommunen darstellen, müssen in den kommenden Jahren Allgemeingut, um nicht zu sagen Selbstverständlichkeiten werden.«[185]

Territorialreform und Funktionalreform

Im Kern der Reform standen zwei Anliegen, die bis heute die Diskussion bestimmen: zum einen die Erhöhung der Effizienz der Verwaltung unter Sparsamkeitsgesichtspunkten, zum anderen das scheinbar dem entgegenstehende Ziel einer stärker bürgernahen und leistungsorientierten Verwaltung. Ersteres sollte durch die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten auf allen Ebenen – Gemeinden, Kreisen, Bezirken, Gerichten – realisiert werden (»Territorialreform«), letzteres durch Verlegung von Zuständigkeiten von bürgerfernen Behörden der staatlichen Mittelinstanz zu bürgernahen Verwaltungen der Kreise und Kommunen (»Funktionalreform«).

Die Abschaffung kleiner Amtsgerichtsbezirke und Vergrößerung der Gerichtsbezirke wurde gleich mit dem ersten Landesgesetz zur Verwaltungsvereinfachung (1967) realisiert, die Zusammenlegung der Bezirke Pfalz und Rheinhessen und der Regierungsbezirke Koblenz und Montabaur folgte 1968 mit dem zweiten Verwaltungsvereinfachungsgesetz. Gravierender war der Neuzuschnitt der Kreise. Ihre Zahl wurde durch Zusammenlegung von 39 auf 24 reduziert, ihre Größe durch Neuzuschnitt erheblich vermehrt. Dafür waren insgesamt vier Gesetze nötig, was den Umfang der Probleme andeutet. Mindestens ebenso kompliziert waren die Schwierigkeiten, die sich aus den vielfältigen Verflechtungen zwischen Städten und ihrem Umland (Pendler, Verkehr, Was-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:28 Seite 241



Vorlage: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz; Siedentopf, Verwaltungsreform 1986, S. 368 f.
Kartographie: Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz

serversorgung, Schulen und sonstige öffentliche Einrichtungen) ergaben sowie aus der Existenz von Kleingemeinden. Trotz anfänglichen Zögerns der Landesregierung und der Regierungsparteien vor Zusammenlegungen bzw. Eingemeindungen entschloss man sich schließlich zu diesem Weg. Insbesondere das Gebiet der zwölf kreisfreien Städte (zehn im Süden, zwei im Norden) vergrößerte sich damit erheblich. Insgesamt verringerte sich bis zum Kommunalwahlgesetz von 1974 die Zahl der Gemeinden von ursprünglich 2.905 auf 2.320. Durch die Gründung von Verbandsgemeinden entstanden 166 derartige Verwaltungen; 35 Gemeinden blieben verbandsfrei.[186]

Der zweite Reformteil, die Funktionalreform, zielte auf den Ausbau einer stärker bürgernahen Verwaltung. Dazu sollten Verwaltungsaufgaben von den staatlichen Mittelinstanzen (Regierungen) auf die Kreisverwaltungen übergehen, welche damit auch die bislang bei den Regierungen liegende allgemeine Zuständigkeitsvermutung übernahmen. Andere Aufgaben sollten wiederum von den Kreisverwaltungen auf die gemeindliche Ebene abgegeben werden, aber dazu benötigte man größere und leistungsstärkere Einheiten in der Kommunalverwaltung. Mindestens 7.500 Einwohner sollten die Verwaltungsgemeinden nach dem Willen der Regierung umfassen. Es entstand die bis heute das rheinland-pfälzische Kommunalwesen prägende »Verbandsgemeinde« – ein Gemeindeverband mit übergreifender Zuständigkeit, dessen Mitglieder aber nach wie

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 242

Vorlage: Ein Land gibt ein Beispiel: Der Bürger steht im Mittelpunkt. Reform der Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz. Mainz o.J. [1974]
Kartographie: Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation Rheinland-Pfalz

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 243

vor selbständige Gemeinden mit eigenem Bürgermeister und eigenem Gemeinderat sind.[187]

So heißt es in der Begründung des Urantrages durch den Landtagsabgeordneten Willi Hörter (CDU): »Die Verbandsgemeinde muss so stark gemacht werden, dass sie im Rahmen einer dringend notwendigen Funktionalreform auch in der Lage ist, Aufgaben zu übernehmen und damit dem Bürger die bürgernahe Verwaltung zu gewährleisten.« Hörter grenzte den rheinland-pfälzischen Weg deutlich von der nordrhein-westfälischen Einheitsgemeinde ab: »Wir sind bewusst nicht den Weg zur Großgemeinde hin gegangen, sondern haben nach dieser Vorlage den Gemeinden immer noch einen Teil ihrer bisherigen Aufgaben überlassen wollen, um damit die gerade in kleinen Gemeinden vorhandene starke Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitarbeit nicht zu zerschlagen.«

Im Gegensatz dazu standen allerdings die Maßnahmen zur Auflösung von Klein- und Kleinstgemeinden. Dadurch verringerte sich die Zahl solcher Gemeinden von 1967 bis 1974 von 1.568 um 304 auf 1.264. Auch bei der Behandlung der Stadt-Umland-Probleme stand nicht die Erhaltung gemeindlicher Selbständigkeit im Vordergrund, sondern die Verbesserung der Leistungskraft der städtischen Ober- und Mittelzentren. So wurden allein durch das vierte Verwaltungsvereinfachungsgesetz 52 Gemeinden aufgelöst und in kreisfreie oder kreisangehörige Städte eingemeindet (z. B. Bingerbrück nach Bingen und Namedy nach Andernach) und 188 Gemeinden zu 88 neuen Gemeinden zusammengeschlossen (z. B. durch Zusammenlegung von Oberlahnstein und Niederlahnstein zur Stadt Lahnstein).[188]

Reaktionen der Betroffenen

Die Dimension der damals erstmals in einem Bundesland vorgenommenen Neuzuschnitte setzte eine Vielzahl von politischen Aktionen in Gang. Selbst außerhalb, in Hessen und Bayern, löste die Zusammenlegung der Regierungsbezirke Pfalz und Rheinhessen Kritik aus, weil man die Gründung des Landes Rheinland-Pfalz noch immer als Verlust an der eigenen Substanz empfand und die jetzigen Maßnahmen als Blockade gegen eine Länderneugliederung nach Art. 29 des Grundgesetzes ansah. Im Land selbst gab es außerhalb der parlamentarischen Debatten umfangreiche Anhörungsverfahren, in denen sich Vertreter der betroffenen Körperschaften, der kommunalen Spitzenverbände und anderer betroffener Verbände äußern konnten. Dennoch beklagten Gemeinderäte immer wieder, dass sie häufig nur aus der Presse über die amtlichen Planungen erfahren hätten. In einer öffentlichen Stellungnahme formulierte am 16. Februar 1970 der Gemeinderat von Wackernheim in der Frage »Verbandsgemeinde oder Eingemeindung nach Mainz« den klassischen Standpunkt einer Gemeinde gegenüber einer schier übermächtigen Aufsichtsbehörde: Man habe den Eindruck, »dass ausschließlich die Aufsichtsbehörden zu wissen meinen, was dem Wohl der Wackernheimer dienlich sei«.[189]

Generell wurde die Regionalpresse damals zu einer Plattform für einen lebhaften öffentlichen Meinungsaustausch, wobei überwiegend kritische oder rundweg ablehnende Meinungen formuliert wurden. Nicht überraschend ist, dass besonders hartnäckiger Widerstand aus dem (aufgelösten) Regierungsbezirk Montabaur kam, wo man die neue Verbandsgemeinde als Versuch zur schleichenden Einführung der 1948 abgelehnten Amtsbürgermeisterei empfand. Am stärksten entwickelte sich der Widerstand gegen

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 244

die Auflösung der Kleingemeinden. Aber auch die Zusammenlegung von Kreisen führte, besonders in den Eifelregionen, zu stürmischen Versammlungen und erregten Diskussionen, wenn Mitglieder der Landesregierung, darunter auch Ministerpräsident Helmut Kohl, die Pläne öffentlich vorstellten. Selbst gegen den Zusammenschluss zu Verbandsgemeinden war trotz Erhalt der Einzelgemeinde die Abneigung so groß, dass die gesetzlich vorgesehene Freiwilligkeitsphase kaum genutzt wurde. Der Landtagsabgeordnete Karl Thorwirth (SPD), obschon selbst ein Kritiker der Auflösung der Kleingemeinden, führte damals gegen den Widerstand zur Eingemeindung der Umlandgemeinden aus: »Ich halte es für eine Überforderung der Vertreter der Gemeinden, dass sie von sich aus und freiwillig zu dem Entschluss kommen sollten, ihre Gemeinden auflösen zu wollen. Zu Recht musste der Gesetzgeber hier die Initiative ergreifen […]. Ein Parlament darf nicht zimperlich sein.«[190]

Zur Erhöhung der Akzeptanz speziell von Eingemeindungen wurden die Bestimmungen der Gemeindeordnung zur Einführung von Ortsteilbeiräten dahingehend geändert, dass für alle Gemeinden, die eingegliedert würden, Ortsbezirke eingerichtet werden mussten. Dennoch erhoben 58 Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise gegen die Gesetze Verfassungsbeschwerde; der Großteil wurde allerdings abgewiesen. Zwei Klagen waren wegen formaler Fehler, drei Klagen aus inhaltlichen Gründen erfolgreich.[191]

Bürgerschaftliche Mitwirkung auf kommunaler Ebene

Trotz des Widerstandes wurden die Gebietsverwaltungsreformen der Jahre 1967–1973 letztlich bis auf wenige Ausnahmen angenommen. Mit dazu beigetragen hat sicherlich die Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung in den neu formierten Kreisen und Gemeindeverwaltungen. Willy Brandts legendäre Forderung »Mehr Demokratie wagen« (1969) hatte zwar zuerst in der jüngeren Generation politischen Enthusiasmus ausgelöst, aber der Jugendprotest der 1970er Jahre ging in einen breiten bürgerschaftlichen Aufbruch über, der in den 1980er Jahren die Kommunalpolitik erfasste. Die Landesregierungen reagierten darauf bundesweit zunächst mit Änderungen im Kommunalwahlrecht, welche das persönliche Element einer Wahlentscheidung stärken sollten. So wurde in Rheinland-Pfalz erstmals 1984 bei den Kommunalwahlen das starre Listenwahlrecht dadurch aufgelockert, dass die Wähler durch mehrere Stimmen (maximal 3) einzelne Kandidaten gewichten (»kumulieren«) konnten. 1988 kam das »Panaschieren« hinzu: Es erlaubte, einzelnen Kandidaten verschiedener Listen Stimmen zu geben, anstatt an die Kandidaten einer Liste gebunden zu sein.[192]

Aber die markanteste Änderung in diesem Bereich war die Umwandlung des bislang staatlichen Landratsamtes in ein kommunales Amt im Jahre 1991. In Umkehrung des bisherigen Verfahrens sollte der Landrat nun zuerst von der Kreisversammlung gewählt und erst dann vom Ministerpräsidenten bestätigt werden. Aber schon 1993 wurde die Kreisordnung dahingehend geändert, dass der Landrat nun über eine Direktwahl der Bevölkerung und ohne Regierungsvorbehalt bestimmt wurde. Die FDP hatte die Kommunalisierung des Landrats bereits in einem Antrag im Jahre 1979 gefordert, aber damals konnten sich weder CDU noch SPD dazu durchringen. Mit dem staatlichen Landrat verschwand eine Instanz, die seit 1815 für die Bevölkerung im ländlichen Raum staatliche Autorität und Aufsicht mit großem Gewicht repräsentiert hatte.[193]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 245

Im gleichen Änderungsgesetz von 1993 wurde auch die Direktwahl der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Bürgermeister eingeführt. Weitere Elemente zur Vermehrung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung in Gemeinden und Kreisen waren: die Einführung des Wahlrechts für Staatsbürger aus EU-Staaten, die Ausweitung der gemeindlichen Bürgerversammlung zur Einwohnerversammlung, was auch Staatsbürger aus Nicht-EU-Staaten mit einschloss, die Stärkung des Informationsrechtes und der Initiativrechte für Einwohner und Bürger (Einwohnerantrag, Bürgerbegehren). Mehr Beteiligung der Betroffenen brachte auch die Änderung des Wahlverfahrens zur Bestellung der Ortsteilbeiräte, die seit ihrer Einführung als Vertretungen der Vororte großer Städte in der Gemeindeordnung von 1954 von den Mitgliedern des Gemeinde- bzw. Stadtrates gewählt wurden: Dieses Recht liegt seit 1998 bei den Bürgern der betroffenen Ortsteile selbst.[194]

Bürgerbeauftragter des Landtags

Im individuellen Verhältnis von Bürger und Staat zeigten sich ebenfalls seit den 1970er Jahren markante Veränderungen. So beschlossen Regierung und Opposition 1974 die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten beim Landtag nach dem Vorbild des skandinavischen »Ombudsmannes«. Damit sollte ein fester Ansprechpartner für Bürgerbeschwerden geschaffen werden, der in enger Verbindung mit dem Petitionsausschuss des Landtags steht. Ganz wesentlich dabei war die Einführung von festen Sprechzeiten, in denen die Petenten ihr Anliegen direkt und mündlich vortragen können – 170 bzw. 150 Jahre, nachdem die französische und preußische Bürokratie im Rheinland das Prinzip der ausschließlich schriftlichen Eingabe eingeführt hatten.[195]

Die Polizei – vom Ordnungshüter zur Bürgerpolizei

In einer ähnlichen Wendung wie im Verhältnis von Staat und Bürger veränderte sich auch das Selbstverständnis der Polizei insbesondere seit den 1970er Jahren: weg von einer Verkörperung staatlicher Autorität und hin zu einer »Bürgerpolizei« – und dies, obwohl sie im gleichen Zeitraum in starkem Maß als Ordnungsmacht gefordert war, zuerst durch die terroristische Bedrohung, dann durch die harte Konfrontation mit dem gesellschaftlichen Protest gegen Kernkraft, Großbauprojekte und Militärpolitik der NATO (Nachrüstungsdebatte). Von letzterem war der »Flugzeugträger« Rheinland-Pfalz besonders betroffen, lagen hier doch zahlreiche Stützpunkte der US-Streitkräfte, wo die Raketen stationiert wurden, die als Gegengewicht gegen die mobilen SS-20 Raketen des Warschauer Paktes gedacht waren.[196]

Parallel zur bürgergesellschaftlichen Neuorientierung der Polizei erfolgte seit den 1970er Jahren eine tiefgreifende Änderung ihrer Organisation, von ihren Befürwortern als Verbesserung von Effizienz und Mobilität verteidigt, von Kritikern dagegen als »Rückzug aus der Fläche« dargestellt – die Auflösung der Gendarmeriestationen im

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 246

ländlichen Raum, die Verringerung der bis dahin 37 Polizeiämter in den kreisangehörigen Städten bis auf neun und die Zusammenlegung von ländlicher Gendarmerie und städtischer Ordnungspolizei unter der Bezeichnung »Schutzpolizei«. Anlass für diese Umstrukturierung war die technische Entwicklung: Motorisierung und Funktechnik ermöglichten es, dass mobile Einsatzkräfte schneller an einem Einsatzort waren, als es von einem Netz fester Stationen aus möglich schien. Mobile Präsenz schien den veränderten Anforderungen besser gerecht zu werden als die stationäre Präsenz. Auch die Vergrößerung der Kreise im Rahmen der Verwaltungsreform unterstützte das Konzept einer mobilen Polizei. Zudem übernahmen die neuen Verbandsgemeindeverwaltungen nun Aufgaben der Verwaltungspolizei, wie z. B. das Einwohnermelde- und Passwesen. Zum 1. Januar 1987 gingen alle verwaltungspolizeilichen Aufgaben auch der großen Polizeibehörden (Direktionen und Präsidien) an die Stadtverwaltungen über, die darüber hinaus noch die Überwachung des ruhenden Verkehrs übernahmen.[197]

Da die Mobilität der Gesellschaft auch die Formen der Kriminalität beeinflusste, war es nur konsequent, dass man im Rahmen der Weiterentwicklung der Polizeiorganisation die noch aus dem 19. Jh. stammende Orientierung an den Kreisen schließlich hinter sich ließ. Gleichzeitig wollte man nach der Auflösung der kleinen Polizeistationen im Land die Präsenz in der Fläche wieder verbessern. So wurde 1993 das seit dem Regierungswechsel 1991 (SPD-FDP-Koalition) entwickelte Konzept einer Neuorganisation der Polizei realisiert: Nicht mehr in den Kreisen und Regierungsbezirken, sondern in eigenen Großbezirken unter Leitung der fünf Polizeipräsidien der größeren Städte Mainz, Koblenz, Ludwigshafen, Kaiserslautern und Trier ist die Polizei seit 1993 organisiert. Konsequenterweise erfolgte 1993 der Auszug der Polizei aus der mittlerweile gänzlich kommunalisierten Kreisverwaltung und vier Jahre später aus den Bezirksregierungen. Maßgebliche Organisationseinheiten innerhalb der Gebietspräsidien sind Polizeidirektionen, unter denen dann die einzelnen Polizeiinspektionen angesiedelt sind.

Verfassungs- und Verwaltungsreformen seit der Jahrtausendwende

Der Regierungswechsel von 1991 leitete mit der Verfassungsreform, der Polizeirefom und der Reform der bürgerschaftlichen Beteiligung an der Kommunalpolitik eine neue Runde zur Anpassung der Landesverwaltung an veränderte Anforderungen ein.[198] Das 30. Landesgesetz zur Veränderung der Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 15. März 1991 intendierte bereits eine Bereinigung der Verfassung, die mit dem 34. Landesgesetz vom 8. März 2000 in eine umfassende Reform der Landesverfassung mündete. Darin wurden u. a. eingefügt bzw. umformuliert die Bestimmungen zum Schutz des ungeborenen Lebens (Art. 3), zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 4a), zur Gleichheit von Männern und Frauen im Berufsleben (Art. 17), zur Ausweitung der Grundrechte auf alle Angehörigen von EU-Staaten (Art. 19 a), zum Schutz von Alleinerziehenden und Kindern und zur Integration von Behinderten (Art 23, 24, 64), zu den Informationsrechten der Landtagsabgeordneten (Art. 85 b, 89 a, 89 b) und zur Erleichterung von Volksbegehren (Art. 108, 108 a, 109).[199] Die Ziele der Verwaltungsreform stehen in der Kontinuität vorausgegangener Reformen: Stärkung der Verwaltungskraft – Bürgernähe – Kostenersparnis. Grundlegend dafür wurde das »Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung« vom 12. Oktober 1999. Zum einen fasste es alle bislang nebeneinander existierenden elf chemisch-bio-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 247

logisch arbeitenden Untersuchungsämter und Beratungsstellen zu einem »Landesuntersuchungsamt« zusammen. Zum anderen reformierte es grundlegend die klassischen Mittelbehörden: Die drei Bezirksregierungen wurden aufgelöst; an ihre Stelle traten eine landesweit zuständige Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) mit Sitz in Trier und je eine »Struktur- und Genehmigungsdirektion« (SGD) für die vormaligen Regierungsbezirke Trier und Koblenz mit Sitz in Koblenz (SGD Nord) und für Rheinhessen-Pfalz in Neustadt (SGD Süd).[200]

Grundprinzip der Reform war die Überzeugung, dass das Nebeneinander von drei identisch beschaffenen Mittelbehörden überflüssig sei und viele ihrer Aufgaben ohnehin besser von Kreisverwaltungen und Verbandsgemeinden ausgeübt werden könnten. Die verbleibenden Aufgaben sollte je nach ihren inneren Zusammenhängen und Funktionalitäten gebündelt und neuen Behörden übertragen werden, die entweder landesweit zuständig waren (ADD Trier) oder für immerhin das halbe Land (SGD Nord und SGD Süd). Gleichzeitig sollte eine ganze Reihe von bis dahin für sich existierenden Sonderverwaltungen, wie z. B. die staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft, die Gewerbeaufsichtsämter und das Amt für Verteidigungslasten, integriert werden. Zuständigkeiten für Genehmigungsverfahren sollten zu deren Beschleunigung gemeinsam mit raumplanerischen Aufgaben von den beiden Regionaldirektionen (SGD Süd und Nord) übernommen werden, während man Aufsichts- und Dienstleistungsfunktionen, wie z. B. die Kommunal- und Schulaufsicht, in der landesweit zuständigen ADD Trier konzentrierte. Anstatt für alles zusammen ein »Landesverwaltungsamt« vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber damit für ein nach wie vor regional ausgerichtetes Verwaltungskonzept – ein Zugeständnis an das Flächenland Rheinland-Pfalz mit seinen großen ländlichen Räumen, deren Verwaltung bürgernah bleiben sollte.

Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz fand die seit Jahrzehnten immer wieder neu entfachte Diskussion über Sinn und Zuschnitt der Mittelbehörden keineswegs ihren Abschluss. Aber es endete damit zweifellos eine Ära, die geprägt war vom obrigkeits-

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Im Jahr 1991 trat an die Stelle der 1974 ins Leben gerufenen Datenschutzkommission der Landesbeauftragte für den Datenschutz, der bei seiner Arbeit durch eine Geschäftsstelle und die Kommission beim Landesbeauftragten unterstützt wird. Der ursprüngliche Auftrag des Landesdatenschutzbeauftragten – die Kontrolle des Datenschutzes im öffentlichen Bereich – ist 2008 um die Aufsicht über den Datenschutz im privaten Bereich erweitert worden. Seit Beginn 2012 ist zu diesen Aufgaben das Amt des Informationsfreiheitsbeauftragten hinzugekommen. Alle zwei Jahre berichtet der Beauftragte gegenüber dem Parlament über seine Tätigkeit.

URL: http://www.datenschutz.rlp.de/de/ [22.02.2012]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 248

staatlichen Verwaltungssystem des 19. Jhs. und dessen Steuerungs- und Kontrollbedürfnis. Nicht umsonst hießen die Mittelbehörden seit 1815 »Regierungen« – tatsächlich vereinten sie in sich Zuständigkeiten, welche alle Erscheinungen des gesellschaftlichen Lebens in Kreisen und Gemeinden umfassten. Zwar sieht das neue Verwaltungsorganisationsgesetz eine regelmäßige Überprüfung der Wirksamkeit der mit ihm eingeleiteten Änderungen vor, doch eine Rückkehr zu dem alten System erscheint ausgeschlossen.

In der gleichen Richtung der Übertragung von Eigenverantwortung an untere Verwaltungsebenen liegt auch das neue Waldgesetz von 2000. Denn in Abkehr vom Waldgesetz des Jahres 1950 hat es den waldbesitzenden Kommunen das Recht zur eigenständigen Verwaltung ihres Waldbesitzes zurückgegeben und sich in der Begründung ausdrücklich von der bisherigen Bevormundung distanziert – eine Bevormundung, deren Wurzeln für das Rheinland und die Pfalz in der kurzen, aber intensiven Zugehörigkeit zu Frankreich liegen, dessen Erbe dann von Preußen, Bayern und Hessen übernommen und auf diesem Wege über 1945 hinaus weitergegeben wurde.[201]

Gesellschaft und Justiz

Die Rechtsprechung ist immer ein Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung. Bei Konflikten zwischen konservativen und modernen Auffassungen urteilte die Justiz der 1950er Jahre stets zugunsten der ersteren, wie das Verbot des Filmes »Die Sünderin« im Jahre 1952 durch das Landesverwaltungsgericht Koblenz zeigt.[202] Die Verfolgung von NS-Verbrechen kam zunächst nur zögernd in Gang, aber die Impulse, die von der 1957 gegründeten »Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen« in Ludwigsburg ausgingen, wirkten sich auch in Rheinland-Pfalz aus. So verhängte das Landgericht Koblenz 1963 eine 15-jährige Zuchthausstrafe gegen den vormaligen Leiter des Landeskriminalamtes Georg Heuser wegen seiner Teilnahme an Massenexekutionen einer der SS-Einsatzgruppen im Russlandfeldzug, was er nach dem Krieg so erfolgreich verschleiert hatte. 1984 kam es vor dem Landgericht Landau zu einem umfangreichen Prozess gegen den staatenlosen Letten Albert Eichelis, dem zur Last gelegt wurde, als Kreispolizeichef in dem vom nationalsozialistischen Deutschland besetzten Lettland für die Massenerschießung von Juden und Geiseln verantwortlich gewesen zu sein. 1993/94 verhandelte das Landgericht Koblenz den Fall des Wolfgang Lehnigk-Emden, der als Wehrmachtsoffizier 1944 im italienischen Caiazzo mit seiner Einheit 22 Zivilisten, darunter 15 Frauen und Kinder, ermordet und dies ebenfalls in seiner Biographie versteckt hatte. Allerdings wurde der Fall vom Bundesgerichtshof 1995 als verjährt angesehen.[203]

In den 1970er Jahren musste sich auch die Justiz von Rheinland-Pfalz mit dem Linksterrorismus der Rote Armee Fraktion (RAF) befassen. So starb am 9. November 1974 in der Justizvollzugsanstalt Wittlich nach 58-tägigem Hungerstreik Holger Meins, der erste »Hungertote« der RAF. Der erste rheinland-pfälzische Prozess gegen Mitglieder der RAF fand im Jahre 1977 vor dem Landgericht Kaiserslautern statt. Während des Prozesses hatte sich einer der Angeklagten von bis zu 15 Wahlverteidigern vertreten lassen. Dieses Übermaß trug wesentlich dazu bei, dass aufgrund einer Änderung der Strafprozessordnung nur noch höchstens drei Wahlverteidiger zugelassen sind.[204]

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 249

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hatte zur Folge, dass in die DDR übergewechselte Terroristen enttarnt und 1990 verhaftet wurden, unter ihnen Inge Vieth und Henning Beer. Das Oberlandesgericht Koblenz verurteilte Vieth 1992 wegen versuchter Tötung eines Polizisten in Paris zu 13 Jahren Freiheitsstrafe, Beer zu sechs Jahren Jugendstrafe. Der französische Polizist blieb aufgrund der Schussverletzung querschnittsgelähmt und starb Jahre später an den Folgen der Verletzung.[205]

Auch Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit sind Spiegel ihrer Zeit. So ging es in vielen Verwaltungsgerichtsverfahren der 1950er und frühen 1960er Jahre um die beamtenrechtlichen Folgen der Entnazifizierung (nach Art. 131 GG), um Kriegs- und Vertreibungsschadensfragen und Wohnungszuweisungen sowie um die Folgen des KPD-Verbots. Die verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Hauptthemen der folgenden Jahrzehnte reichen von der Wehrdienstverweigerung über die Studienplatzbeschränkung (»numerus clausus«) bis zur Asylproblematik der Gegenwart.

Mit dem 1972 ergangenen »Extremisten-Beschluss« bzw. »Radikalen-Erlass« gelangte die Frage der Verfassungstreue von Angehörigen des öffentlichen Dienstes verstärkt auch an das Oberverwaltungsgericht. Ab 1975 ging es mit dem einzigen rheinland-pfälzischen Atomkraftwerk bei Mülheim-Kärlich am Mittelrhein nicht nur um die friedliche Nutzung der Kernenergie im Allgemeinen, sondern gerade auch um das Risiko für eine solche Anlage auf sehr problematischen Untergrundverhältnissen im dicht besiedelten Neuwieder Becken. Über 20 Jahre währte der Rechtsstreit, bis nach kontroversen Urteilen des Koblenzer Verwaltungs- und Oberwaltungsgerichts, einem Baustopp aufgrund eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts von 1988 sowie nach weiteren Urteilen des Oberverwaltungsgerichts Koblenz schließlich das Bundesverwaltungsgericht 1998 die grundlegende Erste Teilgenehmigung ein zweites Mal für rechtswidrig erklärte.[206]

Aufgrund der starken amerikanischen Truppenpräsenz in Rheinland-Pfalz musste der Kampf der »Friedensbewegung« gegen den NATO-Beschluss zur Raketennachrüstung in den 1980er Jahren zwangsläufig auch die rheinland-pfälzische Justiz beschäftigen. So lösten die gewaltfreien Blockaden amerikanischer Basen eine Prozesswelle aus, die im Frühjahr 1987 beim Amtsgericht Simmern begann und über das Landgericht Bad Kreuznach schließlich das Oberlandesgericht Koblenz erreichte. Die meisten Verfahren endeten mit der Verurteilung wegen Nötigung zu einer Geldstrafe bzw. Ersatzhaftstrafen. Doch im Jahr 1995 stellte das Bundesverfassungsgericht auf die Verfassungsbeschwerde von Betroffenen hin fest, dass die von den Strafgerichten im Wege der Auslegung vorgenommene Ausweitung des Gewaltbegriffs im Nötigungsparagraphen verfassungswidrig sei.[207]

Der Wegfall des »Eisernen Vorhangs« und der direkten militärischen Konfrontation von Ost und West ab 1990 erlaubte nach dem großen Truppenabzug die Umwandlung der alten Stützpunkte in Gewerbeflächen, was neue rechtliche Streitigkeiten auslöste. Gegen die Einrichtung von »factory outlets« prozessierten die Nachbargemeinden zum Schutze der eingesessenen Geschäfte und gegen den Ausbau des Flughafens Hahn die Umweltschützer. Zuletzt war es der geplante Hochmoselübergang bei Zeltingen mittels einer 1,7 km langen und 160 m hohen Brücke, der den »Bund Umwelt und Naturschutz« (BUND) bis zum Oberverwaltungsgericht Koblenz trieb, wo man immerhin eine

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 250

Das Landesverwaltungsgericht Koblenz bestätigte 1952 das Verbot, den Film »Die Sünderin« aufzuführen, mit der Begründung, dass dessen Darstellung von Prostitution verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte verletze (CineArt Reproduction Berlin)

Überarbeitung des behördlichen Planfeststellungsbeschlusses erreichen konnte. Auch gegen diesen ergänzenden Planfeststellungsbeschluss klagte der BUND, diesmal erfolglos.

Insgesamt kennzeichnen somit zwei Trends die Entwicklung der politischen Verfassung unseres Landes: zum einen die Ausweitung der Möglichkeiten politischer Teilhabe im kommunalen Bereich, zum anderen die zunehmende Bedeutung des verwaltungsgerichtlichen Klageweges, um politische Entscheidung sozusagen außerparlamentarisch zu verändern. Man darf gespannt sein, ob die neu entstandene politische Sensibilität gegenüber bürgerschaftlichem Protest neue Formen der außerparlamentarischen Konsensbildung oder Entscheidung (z. B. durch ein Volksbegehren) begünstigen und damit Alternativen zum Streit vor den Verwaltungsgerichten schaffen wird.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 251

1 Der vorliegende Beitrag ist das Ergebnis einer Zusammenarbeit, bei der sich die Verantwortlichkeit für die einzelnen Themen wie folgt verteilt: Walter Rummel (Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte französische Epoche, Landesteil Rheinprovinz, Rheinland-Pfalz, Endredaktion), Franz Maier (Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Landesteile Rheinhessen und Rheinbayern), Joachim Hennig (Justiz).

2 BLANNING, French Revolution 1983, S. 63 f.; das längere Zitat nach einer Zusammenfassung bei PERTHES, Politische Zustände 1862, S. 239 f.; vollständig bei HANSEN, Quellen 1938, S. 415–418; das kürzere Zitat ebenda, S. 416.

3 Zum folgenden: MÜLLER, Jahr des Umbruchs 1998, S. 215 f.; RÖDEL, Französische Revolution 1981; ORTLEPP, Verwaltungsorganisation 1982, S. 135 ff.; GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 18; BLANNING, French Revolution 1983, S. 18 f.; BURG, Verwaltung 1994, S. 39 ff. Zu den älteren Territorialverhältnissen der Pfalz: ALTER, Zeit der Französischen Revolution 1981; DUMONT/SCHÜTTE, Zeit der Französischen Revolution 1981. Vgl. dazu die neuere kartographische Darstellung von KRAFT, Herrschaften 2008; für das nördliche Rheinland: FABRICIUS, Karte 1789.

4 LA Speyer, Bestand G 1, Nr. 693.

5 Aufruf vom 24.7.1798 (LA Speyer, Bestand Y 24, Nr. 4742; vgl. Bestand G 1, Nr. 659 und 676). Zur Finanzverwaltung vgl. GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 110 ff.; MÜLLER, Jahr des Umbruchs 1998, S. 217. Vgl. MOLITOR, Untertan 1980.

6 GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 46; BURG, Verwaltung 1994, S. 21 ff.

7 FABER, Selbstverwaltung 1965, S. 135; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 6 ff. und 16.

8 GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 32 ff.; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 19 f.

9 ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 26 f.; KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen 1970, S. 34; BÄR, Behördenverfassung 1919, S. 48; ORTLEPP, Verwaltungsorganisation 1982, S. 148; ENGELBRECHT, Grundzüge 1995, S. 84; GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 73 ff., besonders S. 83 ff. Grauman geht für das Roer-Department von insgesamt 684 Maires und Adjunkten gegenüber 1.316 Präsidenten-, Agenten-, Adjunkten- und Sekretärstellen des kantonalen Systems aus (S. 86 f.). KNEMEYER, Regierungs- und Verwaltungsreformen 1970, S. 34, stellt für das Saar-Departement und das Rhein-Mosel-Departement fest, dass die Anzahl der Mairien auf ein Fünftel oder gar Sechstel ihrer ursprünglichen Zahl gesunken sei. Vgl. RÖRIG, Bürgermeistereiverfassung 1956, S. 53 f.; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 27 f. Zur herrschaftspolitischen Funktion der Großgemeinden vgl. BURG, Kommunalreformen 1982. Zum sozialgeschichtlichen Hintergrund: MÜLLER, Personeller Umbruch 1997. Zusammenfassend: FRANZ/KNAUFF, Gemeindeverfassungen 1999.

10 Die Departementalräte sind nicht mit den Präfekturräten zu verwechseln! Vgl. HENNIG, Koblenz 1994, S. 24 ff.; BURG, Verwaltung 1994, S. 25 f.; KÄDING, Beiträge 1913, S. 9 ff.; GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 62 f., 71 f. und 89 ff.; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 14 ff.; FABER, Rheinlande 1966, S. 198.

11 ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 24 f.

12 ORTLEPP, Verwaltungsorganisation 1982, S. 139 f.; KNOTHE, Gemeindegesetzgebung 1910; RÖDEL, Französische Revolution 1981, S. 1472; BURG, Verwaltung 1994, S. 22 f., 140 ff., 149, 254 und 260.

13 BURG, Verwaltung 1994, S. 143 f. und 213; ORTLEPP, Verwaltungsorganisation 1982, S. 147; SAGNAC, Rhin 1917, S. 254; GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 93 ff. und 106. Vgl. die sozialstatistischen Zusammenstellungen ebenda, S. 86 ff.

14 KERN, Gerichtsverfassungsrecht 1954, S. 48 ff.; KLEIN, Justiz 1969, S. 113 ff.; SCHUBERT, Gerichtsverfassung 1981, S. 22 ff.; GRILLI, Justizorganisation 1999; BORCK, Code civil 2005; STRAUCH, Gerichte 2007, S. 32 ff. Vgl. ORTLEPP, Verwaltungsorganisation 1982, S. 136; GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 153 ff., 173 ff., 180 ff. und 200 f.; ERKENS, Friedensgerichtsbarkeit 1994; zusammenfassend DERS., Friedensgerichtsbarkeit 2000, S. 51 ff.; LA Speyer, Bestand G 1, Nr. 687; WEISWEILER, Notariat 1916; STEIN, Notariat 1981 (auch zur älteren Tradition); KUNZ, Ausfaut 1987; SCHNEIDER, Notabelnamt 2000; ZIEGLER, Friedensgericht 1991, S. 35 f. und 38. Die Streitschlichtung wurde dem Friedensrichter unter napoleonischem Regiment genommen und einer höheren Instanz zugewiesen (GRAUMANN, Verwaltung 1990, S. 182).

15 ERKENS, Friedensgerichtsbarkeit 2000, S. 61.

16 STRAUCH, Gerichte 2007, S. 43 ff.

17 Ebenda, S. 53 ff.

18 BECKER, Räuberbanden 1804, Teil 2, S. 283; BAYERLEIN, Schinderhannes-Chronik 2003; FLECK, Schinderhannes 2002; DERS., Diebe 2003; SCHEIBE, Schinderhannes 2008.

19 Zum Friedensrichter Fölix: SCHEIBE, Schinderhannes, S. 92; zum Präsidenten Lebens: BECKER, Räuberbanden 1804, Teil 1, S. 9 und 50.

20 STEIN, Spezialgerichte 2003.

21 BORMANN/DANIELS, Handbuch 1836, S. 225; SIMON, Manuel 1810–1811; MEIER, Französische Einflüsse 1907, S. 148 ff.; KÄSS, Organisation 1929; DITTRICH, Entwicklung 1937; POPPRITZ, Verwaltungsgerichtsbarkeit 1943 und 1944; SELLMANN, Verwaltungsgerichtsbarkeit 1963; KOCH, Grundlagen 1980, S. 76 ff.; HENNIG, Koblenz 1994, S. 19 ff.; DERS., Anfänge 2008, S. 401 ff.

22 FEHRENBACH, Gesellschaft 1974; BORCK, Code civil 2005.

23 Zitiert nach BORCK, Code civil 2005, S. 100 sowie S. 128.

24 Zitiert nach FABER, Recht 1981, S. 97 f. Vgl. ZEITZ, Justizsenat 1996.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 252

25 FABER, Recht 1981, S. 99 ff.
26 Zitiert nach BECHTOLSHEIMER, Rheinhessen 1905, S. 76.
27 Anordnung Rudlers zu den Beamtengebühren vom 2.7.1797 (LA Speyer, Bestand G 1, Nr. 671; vgl. ebenda, Nr. 689); FABER, Institutionen 1964, S. 27 f. Dagegen wird speziell die Friedensgerichtsbarkeit von ERKENS, Friedensgerichtsbarkeit 2000, S. 54, als preiswert, umkompliziert und schnell bewertet; STEIN, Scheidungsrecht 1994; ERKENS, Friedensgerichtsbarkeit 2000, S. 59.
28 ERKENS, Friedensgerichtsbarkeit 2000, S. 60; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 31 ff.; STEIN, Polizeiüberwachung 2000; KLINKHAMMER, Zivilisierung 1998; HUDEMANN-SIMON, Gesundheitspolitik 1995; STEIN, Tierärzte 1996; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 25 ff. und 32 f.
29 MATHY, Beständigkeit 1986.
30 Zitiert bei KOLTES, Rheinland 1992, S. 426 (Anm. 56). Zu Rebmann vgl. WADLE/SAUDER, Rebmann 1997.
31 Zitiert nach PRINZ/CHRISTIAN, Territoriale Veränderungen 2008, S. 137, wo es heißt: »nach den alten Restitutionen«.
32 So Thomas Nipperdey, zitiert nach SIEMANN, Staatenbund 1995, S. 314.
33 MÖRZ u. a., Ludwigshafen 2003; HIPPEL, Ludwigshafen 2009.
34 Vgl. KISSENER, Ausgangslagen und Entwicklungen: Naturräumliche und soziale Voraussetzungen in der Moderne (in diesem Band).
35 Vgl. SCHÜTZ, Preußen 1978, S. 25 (Anm. 51).
36 Ebenda, S. 24 und 29 ff.
37 WAGNER, Bauern 2005, S. 68 f. Vgl. NITSCHKE, Junker 1995, S. 135 ff.; zum Simmerner Vorfall 1833: GStPK Berlin, Rep. 77, Tit. 505, Nr. 4, Vol. II, Bl. 39–41v, besonders Bl. 40.
38 FABER, Rheinlande 1966, S. 198 und 206; SCHÜTZ, Preußen, S. 87 f. Ein Gutachten aller fünf Regierungen plädierte ebenfalls 1817 für die Wahl einzelner Gemeindevertretungen; vgl. ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 41; zum politischen Hintergrund vgl. LANGEWIESCHE, »Staat« 1989; LENGER, Bürgertum 1998.
39 Rheinische Gemeindeordnung (1845), §§ 72–74; vgl. ENGELI/HAUS, Quellen 1975, S. 258 und 282; FABER, Selbstverwaltung 1965, S. 140 ff.; SCHÜTZ, Preußen 1978, S. 84 ff., besonders S. 150.
40 BOBERACH, Wahlrechtsfragen 1959; FABER, Rheinlande 1966, S. 198 ff.; DERS., Selbstverwaltung 1965, S. 142; SCHÜTZ, Preußen 1978, S. 151 ff.
41 SCHÜTZ, Preußen 1978, S. 149 und 151; FABER, Selbstverwaltung 1965, S. 135, weist allerdings darauf hin, dass die rheinischen Städte auch vor Erlass der revidierten Städteordnung keine Anstalten gemacht hatten, das Stein'sche Modell auch in seiner ursprünglichen Form zu übernehmen.
42 HAAN, Hauptstaat 1977, S. 82; Amtsblatt der Königl. baierischen Regierung des Rheinkreises 1818, Sp. 895 f.; ebenda 1819, Sp. 71 ff.; Intelligenz-Blatt des Rheinkreises 1819, S. 633 ff.; aufgrund des unterschiedlichen Siedlungsbildes beschränkte sich diese Form der Organisation mehrerer Einzelgemeinden in einer Bürgermeisterei allerdings weitgehend auf den westpfälzischen Raum, während in der Vorderpfalz die Identität von Bürgermeisterei und Gemeinde der Normalfall war.
43 Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1821, S. 355 ff.
44 SCHÜTZ, Preußen 1978, S. 6 f., 23, 165 f. und 242 ff.; Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1815, S. 21, 23 und 103 ff.; ebenda 1823, S. 129 ff.; ebenda 1824, S. 101 ff.; STEPHAN, Entstehung 1914; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 10 ff.
45 CROON, Provinziallandtag 1918, S. 29 ff.; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 14; Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1827, S. 16; BÄR, Behördenverfassung 1919, S. 220 und 223 f.; NATHAN, Verfassung 1912, S. 39 f.; SCHÜTZ, Preußen 1978, S. 149 (Jakob Venedey) und 153; NATHAN, Verfassung 1912, S. 39 ff. Zu Venedey vgl. BUBLIES-GODAU, Venedey 2003.
46 Amtsblatt für das Königlich-Baierische Gebiet auf dem linken Rhein-Ufer 1816, Sp. 329 ff. und 409 ff.; DERESER, Landrath [1957], S. 7.
47 Amtsblatt der Königlich-Baierischen Regierung des Rheinkreises 1818, Sp. 847 ff.; DERESER, Landrath [1957], S. 121 ff. Ausgeschlossen von der Wahl waren im Rheinkreis somit die Pfarrer, während die vierte Klasse, die adeligen Grundbesitzer mit eigener Gerichtsbarkeit, im Rheinkreis nicht vorkam.
48 SPINDLER, Regierungszeit 1974, S. 140 ff.
49 DERESER, Landrath [1957], S. 20 ff.
50 HOFFMANN, Provinzial- und Bezirksregierung 1977, S. 4 ff.
51 Kurzer Überblick bei: BORCK, Code civil 2005, S. 112 ff. Zu Rheinpreußen: CONRAD, Preußen 1969, S. 78 ff.; KLEIN, Justiz 1969, S. 113 und 126 ff.; DERS., Hardenberg 1994; STRAUCH, Gerichte 2007, S. 70 ff.; DIRKS, Chronik 1970, S. 13 ff.; DRESSLER, Geschichte 1957; DIRKS, Geschichte 1996; zu Rheinhessen: TÜTTENBERG, Geschichte 1996; zur Pfalz: WEILER, Justizverhältnisse 1989, S. 155 ff.; BAUMANN, Appellationsgericht 1984.
52 Zitiert nach KLEIN, Justiz 1969, S. 142; STRAUCH, Gerichte 2007, S. 109.
53 WERNHER, Wernher 1891, S. 59 f.
54 BAUMANN, Appellationsgericht 1984, S. 247 ff.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 253

55 Zitiert nach HOFFMANN, Provinzial- und Bezirksregierung 1977, S. 9.
56 Amtsblatt für die Großherzoglich Hessische Provinz Rhein-Hessen 1819, S. 491; HOFFMANN, Verwaltungsgericht [1962], S. 5 ff.
57 LANDSBERG, Gutachten 1914; FABER, Rheinlande 1966, S. 273; KLEIN, Justiz 1969, S. 131 ff.; STRAUCH, Gerichte 2007, S. 70 ff.
58 RUMMEL, Nachwirken 2004, S. 902.
59 HERTEL, Rechts- und Gerichtsverfassung 1829, S. 1; DIRKS, Chronik 1970, S. 49 ff.; KASPER-HOLTKOTTE, Juden 1996; KASTNER, Provinziallandtag 1988.
60 CROON, Provinziallandtag 1918, S. 69 ff.; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 20; NATHAN, Verfassung 1912, S. 71; weitere Kritik ebenda, S. 25 ff.
61 CROON, Provinziallandtag 1918, S. 69 ff., besonders S. 70 f.; SYBEL, Politischen Parteien 1847; NATHAN, Verfassung 1912; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 15 ff.
62 GREWE, Wald 2004.
63 Zitiert bei FABER, Rheinlande 1966, S. 248 (Anm. 654).
64 SPINDLER, Regierungszeit 1974, S. 180 ff.
65 Allerdings wurden Wirth, Siebenpfeiffer u. a. nicht freigelassen. Sie blieben in Haft, und man machte ihnen nun wegen Beamtenbeleidigung den Prozess vor dem jeweils zuständigen Zuchtpolizeigericht. Wirth wurde vom Bezirksgericht Zweibrücken zu der Höchststrafe von zwei Jahren Gefängnis verurteilt, desgleichen Siebenpfeiffer vom Bezirksgericht Landau. Vgl. WARMBRUNN, Assisenprozess 2010; Hambacher Fest 1982, S. 239 f.; FABER, Rheinlande 1966, S. 183 f.; HÜLS, Wirth 2004; WADLE, Siebenpfeiffer 1991; KERMANN/NESTLER/SCHIFFMANN, Hambacher Fest 2006.
66 BAUMANN, Appellationsgericht 1984, S. 261.
67 Ebenda, S. 254 ff.
68 FABER, Rheinlande 1966, S. 234 ff., besonders S. 244 (Anm. 633); KÄDING, Beiträge 1913, S. 9 ff., 24 ff. und 38 ff.; WINTER-TARVAINEN, Weinbaukrise 1992. Mark Spoerer sieht in der Vorstellung der steuerlichen Überbürdung unter Berücksichtigung aller Steuern einen Mythos (SPOERER, Economy 2007, S. 56). Vgl. WAGNER, Grund- und Gebäudesteuer 1980, S. 209; SIEGERT, Steuerpolitik 2001, S. 103 ff. Die unterschiedliche Verteilung der Steuerlast zwischen den neuen Westprovinzen und dem Osten wurde vom preußischen Finanzminister von Motz 1830 eingeräumt, aber unter Berücksichtigung anderer Aspekte für berechtigt gehalten. Die ältere Anschauung von der ungerechten Verteilung (KÄDING, Beiträge 1913, S. 137 ff.) stellte zwar subjektive Eindrücke in Rechnung, sah jedoch auch objektive Unterschiede, die in den Ergebnissen der neuen Steuergesetzgebung 1865 Bestätigung fanden. Vgl. die vorsichtige Bewertung durch FABER, Rheinlande 1966, S. 241 f., sowie RUMMEL, Taxes 2007, S. 145.
69 FABER, Rheinlande 1966, S. 244 ff.; GEHM, Einkommensteuergesetz 2007, S. 807 f.; DERS./FELTES, Einkommensbesteuerung 2008, S. 468 ff. Die vom pfälzischen Publizisten Georg Friedrich Kolb als Argument gegen eine Einbeziehung der Grundlasten in den Steuervergleich angeführte Tatsache, dass diese »rein privatrechtlicher Natur« seien [FABER, Rheinlande 1966, S. 247 (Anm. 647)], dürfte für die Zahlungspflichtigen wohl kaum eine Rolle gespielt haben.
70 LHA Koblenz, Bestand 403, Nr. 6583, Bl. 24v–25; SPERBER, Rhineland Radicals 1991, S. 146 ff.; RUMMEL, Bürokratie 1998; LUZ-Y-GRAF, 1848/49 1998; zur Waldpolitik: GREWE, Wald 2004.
71 RUMMEL, Bürokratie 1998, S. 138 ff.; ENGELI/HAUS, Quellen 1975, S. 310 f. (Anm. 1). Allgemein: KÜHNE, Reichsverfassung 1998; BINDING, Reichsgründung 1998; VICK, Defining Germany 2002.
72 Wahlberechtigt waren jetzt alle Männer ab 25 Jahren. Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1848, S. 65 f.
73 Neue Speyerer Zeitung Nr. 48 vom 3.3.1848 (Pfälzische Landesbibliothek, Bestand F 148, Nr. 24).
74 Vgl. BAUS, Verfassungsbewegung 1993, S. 152.
75 KERMANN, Massenprozess 2002; SPIEß/WEINTZ, Hochverratsprozess 2006.
76 HANSEN, Preußen 1990, S. 122 f.
77 ENGELI/HAUS, Quellen 1975, S. 310 ff.
78 ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 76 und S. 85 ff.; ENGELI/HAUS, Quellen 1975, S. 310 ff. Laut HANSEN, Preußen, S. 139 war der Erlass der den revolutionären Forderungen sehr entgegenkommenden Gemeindeordnung von 1850 nur taktisch bedingt.
79 ENGELI/HAUS, Quellen 1975, S. 312 f. und S. 371; Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1850, S. 215 ff.; ebenda 1853, S. 228; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 80 ff. Zur Bewertung vgl. FABER, Selbstverwaltung 1964, S. 144, der für das Scheitern der einheitlichen Gemeindeverfassung von 1850 nicht nur die ostpreußischen Konservativen verantwortlich macht, sondern auch das Festhalten des rheinischen Bürgertums an der »für den rheinischen Liberalismus typischen Verbindung von freiheitlichen und bürokratischen Elementen« im kommunalpolitischen Denken.
80 ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 89 ff.; ENGELI/HAUS, Quellen 1975, S. 396 f.; Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1856, 435 ff.; ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 89 ff.
81 Kreisordnung vom 30.5.1887, in Kraft 1.4.1888 (Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1888, S. 209); Provinzialordnung vom 1.6.1887 (ebenda 1887, S. 258); Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30.7.1883; Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1.8.1883 (beide traten

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 254

erst am 1.7.1888 in Kraft (ebenda 1883, S. 195 und S. 237); ROLEF, Landgemeindeverfassung 1912/13, S. 103 ff.; DASBACH, Landgemeinde-Ordnung 1914. Zur Novelle von 1911, die laut Dasbach auch nur in einigen Punkten »Besserung« gebracht hätte, vgl. HANSEN, Preußen 1990, S. 251.

82 Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1852, S. 33 ff.

83 Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1874, S. 299 ff.

84 Dies bedeutete immer noch einen Rückschritt gegenüber der hessischen Gemeindeordnung von 1821, nach der ein Drittel des Gemeinderats aus der höchstbesteuerten Hälfte der Wählbaren gewählt werden musste.

85 Gesetz-Blatt für das Königreich Bayern 1869, Sp. 1009 ff.; in der gleichzeitig erlassenen »Gemeindeordnung für die Landestheile diesseits des Rheins« (also im rechtsrheinischen Gebiet) wurde die dort historisch bedingte rechtliche Trennung von Städten und Landgemeinden beibehalten, wobei die Verfassung der dortigen Landgemeinden weitgehend der pfälzischen Gemeindeordnung entsprach. Ein wichtiger Unterschied war, dass in den rechtsrheinischen Landgemeinden Bürgermeister und Beigeordnete direkt von den Gemeindebürgern gewählt wurden. Mit der Möglichkeit der Bildung von gemeinschaftlichen Bürgermeistereien wurde ein »französisches« Element der pfälzischen Kommunalverfassung 1869 auf ganz Bayern ausgedehnt.

86 Vgl. hierzu DRIESS, Stellung 1930. Die Gemeindeeinnehmer führten das gesamte Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden und waren für eine geordnete Geschäftsführung allein und persönlich verantwortlich. Diese Institution blieb als pfälzische Besonderheit auch nach 1918 bestehen und wurde vom bayerischen Landtag 1925 durch einstimmigen Beschluss ausdrücklich bestätigt. Die Bayerische Gemeindeordnung von 1927 sah sogar vor, dass sie mit Genehmigung des Landtags auch in den rechtsrheinischen Landesteilen eingeführt werden konnte, wozu es jedoch nicht kam.

87 Gesetz- und Verordnungs-Blatt für das Königreich Bayern 1908, S. 471 ff. Die Bezeichnung »Stadt« für bestimmte pfälzische Gemeinden war bis dahin gemäß den Bestimmungen der Gemeindeordnung von 1869 nur ein historisch bedingter Ehrentitel, aus dem sich, abgesehen von dem Recht auf Führung eines eigenen Wappens, keinerlei Unterschiede zur Verfassung der übrigen Gemeinden ableiten ließen.

88 Die Verleihung der Magistratsverfassung und Kreisunmittelbarkeit an Landau erfolgte am 18.10.1909 mit Wirkung zum 1.1.1910 (Gesetz- und Verordnungs-Blatt für das Königreich Bayern 1909, S. 733 f.). Die Institution der »kreisunmittelbaren« Städte, die mit der in der Revolution etablierten französischen Verwaltungspraxis unvereinbar war, beruhte im rechtsrheinischen Bayern auf einer bis ins Spätmittelalter zurückreichenden Tradition.

89 CROON, Provinziallandtag 1918, S. 73 ff. und 82 ff.; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 18 und 22.

90 CROON, Provinziallandtag 1918, S. 85; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 22 ff.

91 SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 29 ff. Vgl. NOLTE, Repräsentation 1994.

92 SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 25 ff., 72 ff. und 92 f.

93 Listen der Landratsmitglieder von 1816 bis 1917 bei DERESER, Landrath [1957], S. 36 ff.

94 Gesetz-Blatt für das Königreich Bayern 1852, Sp. 245 ff.

95 Regierungs-Blatt für das Königreich Bayern 1861, Sp. 631 f.

96 HOFFMANN, Provinzial- und Bezirksregierung 1977, S. 10 f.

97 Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1874, S. 280 ff.; HOFFMANN, Provinzial- und Bezirksregierung 1977, S. 12.

98 UNRUH, Staat 1984, S. 570 f.

99 KERN, Gerichtsverfassungsrecht 1954, S. 86 ff.; BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, Reichsjustizamt 1977; ROTH, Entstehung 2004.

100 HENNIG, Koblenz 1994, S. 45 ff.; HOFFMANN, Provinzial- und Bezirksregierung 1977, S. 12; CAMBEIS-GLENZ, Verwaltungsgericht 1997, S. 167 f.

101 Zitiert nach DIRKS, Chronik 1970, S. 27.

102 BISCHOF, Separatismus 1969; KERMANN/KRÜGER, Separatismus 1989; GEMBRIES, Verwaltung 1992; GRÄBER/SPINDLER, Revolverrepublik 1992; GOLECKI, Erster Weltkrieg 1993, S. 136 ff.; SCHLEMMER, Rheinstaatbestrebungen 2007; Reichskommissar für die besetzten rheinischen Gebiete (Hrsg.): Mitteilungen des Reichskommissars für die besetzten rheinischen Gebiete 1926–1930; Amtsblatt des Reichskommissars für die besetzten rheinischen Gebiete. Koblenz 1920–1923.

103 Preußische Gesetzsammlung 1919, Nr. 6, S. 6; ebenda, Nr. 31, S. 35; ebenda 1927, S. 118. Vgl. FRIE, Provinzialverbände 2003, S. 377.

104 FRIE, Provinzialverbände 2003, S. 379 f.

105 Ebenda, S. 382.

106 Gleichzeitig erhielt die Landbürgermeisterei die Bezeichnung »Amt«. Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27.12.1927, § 6, § 2 (Preußische Gesetzsammlung 1927, S. 212).

107 Bayerisches Jahrbuch 34, 1921, S. 302; für Hessen: Gesetz vom 15.4.1919, die Abänderung der Kreis- und Provinzialordnung vom 8.7.1911 betreffend (Hessisches Regierungsblatt 1919, S. 164 ff.).

108 Gesetz- und Verordnungs-Blatt für den Freistaat Bayern 1919, S. 239 ff.

109 Ebenda, S. 838.

110 Ebenda 1924, S. 212; ebenda 1927, S. 293 ff. Neu war die Bestimmung, dass die Gemeinden und Bezirke diejenigen dauerhaft bei ihnen angestellten Personen, die bei gleichen Dienstpflichten im Staatsdienst Beamte wären, ebenfalls verbe-

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 255

amten sollten, womit die neue Kategorie des »Gemeindebeamten« bzw. »Bezirksbeamten« unter Dienstaufsicht des ersten Bürgermeisters bzw. Bezirksamts geschaffen wurde (ebenda, S. 307 und S. 311 ff.); im Gegensatz dazu durften Personen im Dienst des Kreises nur nach den Vorschriften des Staatsbeamtenrechts angestellt werden (ebenda, S. 342 f.).

111 Hessisches Regierungsblatt 1919, S. 137 f.; ebenda 1925, S. 97; ebenda 1931, S. 115 ff.

112 MATZERATH, Selbstverwaltung 1970, S. 107 ff.; UNRUH, Selbstverwaltung 1989, S. 4; KRABBE, Kommunalverfassung 1994, S. 77 ff.; REBENTISCH, Selbstverwaltung 1981; WYSOCKI, Kommunalfinanzen 1973. Zur Finanzverfassung: Weimarer Verfassung, Artikel 8; Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10.9.1919 (RGBl. 1919, S. 1591), das durch die Reichsabgabenordnung vom 13.12.1919 (ebenda, S. 1993) ersetzt wurde; Finanzausgleichsgesetz vom 30.3.1920 (ebenda, 1920, S. 402), in der Fassung vom 27.4.1926 (ebenda, 1926, S. 252) und Besteuerungsgesetz vom 10.8.1925 (ebenda, 1925, S. 252). Vgl. KIRCHHOF, Erzberger 2007; BRAUN, Großstadt 2003, S. 45 f.

113 REBENTISCH, Selbstverwaltung 1981, S. 91; MATZERATH, Selbstverwaltung 1970, S. 21 f.; KRABBE, Kommunalverfassung 1994, S. 81.

114 GOLECKI, Erster Weltkrieg 1993, S. 163.

115 REBENTISCH, Selbstverwaltung 1981, S. 97 f.; MATZERATH, Selbstverwaltung 1970, S. 107 ff. und 122.

116 LHA Koblenz, Bestand 403, Nr. 16743, Bl. 673 ff., hier: Bl. 695 f. Zur Justiz in der Weimarer Republik: BUNDESMINISTER DER JUSTIZ, Justiz und Nationalsozialismus 1989, S. 7 ff.; ENGELMANN, Rechtsverfall 1989, S. 7 ff.; HANNOVER/HANNOVER-DRÜCK, Justiz 1966; ANGERMUND, Richterschaft 1990, S. 19 ff.; HENNIG, Biesten 1996.

117 Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14.7.1933 (RGBl. 1933 I, S. 479); GRUCHMANN, Justiz 2001; RAITHEL/STRENGE, Reichstagsbrandverordnung 2000; DEISEROTH, Legalitäts-Legende 2008.

118 BROSZAT, Staat Hitlers 1978, S. 130 ff.

119 RGBl. 1934, S. 173; MATZERATH: Selbstverwaltung 1970, S. 129.

120 MATZERATH, Selbstverwaltung 1970, S. 33 ff., besonders S. 42 f., 52 und 56 ff; vgl. DERS., Nationalsozialismus 1981.

121 DERS., Selbstverwaltung 1970, S. 61 ff.; MAHLERWEIN, »Machtergreifung« 2010, S. 72; vgl. LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG RHEINLAND-PFALZ, 30. Januar 2008. Allerdings war E. Wetzel, anders als gelegentlich dargestellt, nicht der erste rheinhessische Bürgermeister, der von den Nationalsozialisten seines Amtes erhoben wurde.

122 Preußische Gesetzsammlung 1933, S. 427; vgl. auch das am gleichen Tag erlassene Gemeindefinanzgesetz (ebenda, S. 442). Eine Beeinflussung der neuen autoritären Preußischen Gemeindeordnung durch die rheinische Bürgermeisterverfassung sieht MATZERATH, Selbstverwaltung 1970, S. 122 f. und 131 f.

123 RGBl. 1935 I, S. 49 ff.; MATZERATH, Selbstverwaltung 1970, S. 132 ff.

124 Hessisches Regierungsblatt 1936, S. 77; vgl. ebenda 1937, S. 121 ff.; SCHMITZ, Provinziallandtag 1967, S. 132; Gesetz zur Gleichschaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Land und Reich vom 7.4.1933 (Gesetz- und Verordnungs-Blatt für den Freistaat Bayern 1933, S. 105 ff.); ZIBELL, Sprenger 1999; MAIER, Organisationshandbuch 2009, S. 278 ff.; RGBl. 1938 I, S. 1675 f.; HEINZ, Bezirksverband Pfalz 1966, S. 33.

125 Verwaltungsgrenzen 1977, S. 247.

126 MAIER, Organisationshandbuch 2009, S. 22 ff.

127 Ebenda, S. 31 ff.

128 Verwaltungsgrenzen 1977, S. 308.

129 SCHINELLER, Regierungspräsidenten 1980, S. 71 ff.

130 MAIER, Organisationshandbuch 2009, S. 164; Verwaltungsgrenzen 1977, S. 249.

131 WOLFANGER, Lothringen 1977; MAIER, Organisationshandbuch 2009, S. 21, 29, 165 und 446; vor dieser Neuregelung vom 16.11.1942 waren die Reichsverteidigungsbezirke seit Kriegsbeginn 1939 mit den Wehrkreisen identisch. Da das heutige Gebiet von Rheinland-Pfalz in seiner Gesamtheit zum Wehrkreis XII (Wiesbaden) gehörte, war bis dahin Jakob Sprenger Reichsverteidigungskommissar für das Gesamtgebiet gewesen, dessen Zuständigkeit als solcher somit jetzt auf seinen NSDAP-Gau Hessen-Nassau beschränkt wurde.

132 BROSZAT, Staat Hitlers 1978, S. 268 und 339 ff.; speziell für Rheinland-Pfalz: MINISTERIUM DER JUSTIZ RHEINLAND-PFALZ, Justiz 1995, darin insbesondere: SCHARF, Justiz 1995; DERS., Strafvollzug 1995; RGBl. 1934 I, S. 91 und 1214. Speziell zum Rechtsschutz gegen die »Schutzhaft«: HENNIG, Koblenz 1994, S. 94 ff.; zu den Einsatzgruppen: BROWNING, Reserve-Polizeibataillon 2002; MALLMANN, Türöffner 2000; DIERL u. a., Ordnung 2011.

133 KLINGE, Geschichte 1996, S. 43 ff.; LADWIG-WINTERS, Rechtsanwälte 1998; KRACH, Verfolgung 2000; allgemein: MOMMSEN, Beamtentum 1966.

134 LA Speyer, Bestand V 901, Nr. 6/1–6/2.

135 WÜLLENWEBER, Sondergerichte 1990, S. 18; »Gesetz gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniformen« vom 20.12.1934 (RGBl. 1934 I, S. 1269); vgl. DÖRNER, »Heimtücke« 1998.

136 RGBl. 1933 I, S. 529; WARMBRUNN, Organisation 1995, S. 52 f.; DERS., Strafgerichtsbarkeit 1995; STEIN, Organisation 1995, S. 74. Ein Beispiel solchen Widerstandes berichtet HENNIG, Zeit des Nationalsozialismus 2007, S. 166 f.; BADER/CRAMER/WINTER, Hadamar 1991; BURLEIGH, Euthanasie 2002.

137 BUNDESMINISTER DER JUSTIZ, Justiz und Nationalsozialismus 1989, S. 211; ARENZ-MORCH, Äußerungen 2000.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 256

138 BRÜNE/WEILER, Remagen 1995; MESSERSCHMIDT, Wehrmachtsjustiz 2005. Zum Dernbacher Fall: LHA Koblenz, Bestand 540/2, Nr. 1234. Vgl. auch MEYER, Berndes 2001.

139 WÜNSCHEL, Teilungspläne 1979; DERS., Quellen 1987; SPRINGORUM, Entstehung 1982; BROMMER, Quellen 1985; DERS., Entstehung 1984; KÜPPERS, Staatsaufbau 1990; HÜSER, Deutschlandpolitik 1996; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 62; DORFEY, Stationen 1997; WOLFRUM, Politik 2003; RUMMEL, Protokolle 2007, S. 3 ff.; KIßENER, Rheinland-Pfalz 2008, S. 11 ff.; CLEMENS/FRANZ, Rheinland-Pfalz 2010, S. 94 ff. Zur Grenzziehung der französischen Zone: SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 97 ff., 112 und 236 (Karte); DORFEY, Stationen 1997, S. 92.

140 WALZ, Regierung Heimerich [1960].

141 SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 83 f., 110 ff. und 147 ff.; BÖHN, Wiederaufbau 1984, S. 14 f. Das im Juni nur für die Pfalz eingerichtete Regierungspräsidium führte nur ein »Schattendasein«, seine Aufgaben wurden vom Oberregierungspräsidium mit erledigt. Falsch ist die Angabe, das Oberregierungspräsidium Hessen-Pfalz habe auf Anweisung der Franzosen den Bezirk Rheinhessen Anfang Oktober 1945 an Rheinland-Hessen-Nassau abgetreten (CLEMENS/FRANZ, Rheinland-Pfalz 2010, S. 88): Diese Maßnahme erfolgte erst Anfang Oktober 1946; vgl. SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 186 mit Anm. 10. Zu Brozen-Favereau vgl. RUMMEL, Protokolle 2007, S. 12 (Anm. 54).

142 SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 125 und 147 f.; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 62 ff.; BAUMGART, Voraussetzungen 1978, S. 9.

143 Zitat bei DORFEY, Stationen 1997, S. 91 f.; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 77. Vgl. SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 124, 127, 141 und 144 f.

144 BROMMER, Regierungsbezirk 1982, S. 204; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 69 ff.

145 Zum Folgenden SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 170 ff.

146 MOHR, Entstehung 1987, S. 28; vgl. SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 177 ff.

147 SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 166 f. und 188.; AMOS, Finanzausschuss 2005, S. 9 ff.; zur Einrichtung des Landesrechnungshofes durch die Landesverordnung vom 30.4.1947 vgl. RUMMEL, Protokolle 2007, S. 179 f.

148 SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 190 ff. Vgl. MARTIN, Landestreue 2004. Zur preußischen Prägung der Verwaltung: SIEDENTOPF, Verwaltungsreform 1986, S. 371.

149 KLAAS, Entstehung 1978; BROMMER, Entstehung 1984; MOHR, Entstehung 1978; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 74 ff.; LEY, Verfassung 1997, besonders S. 150 f. Zum Vergleich mit der Entwicklung der südwestdeutschen Länder: FURTWÄNGLER, Anfang 2010. Furtwängler kommt zu dem Schluss, dass am wichtigsten und im Kern der neuen Verfassungen das veränderte Staatsverständnis sei, »das den Menschen ins Zentrum rückt und den Staat zu seinem Diener bestimmt« (S. 501). Zu Biesten: HENNIG, Biesten 1996. Vgl. MOHR, Entstehung 1987, S. 65 ff. Zusammenfassend: HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 75 ff.; KIßENER, Rheinland-Pfalz 2008, S. 64 ff.; CLEMENS/FRANZ, Geschichte 2010, S. 95. Die Verfassung wurde von einem ihrer Schöpfer kommentiert, s. SÜSTERHENN/SCHÄFER, Kommentar 1950. Vgl dazu GRIMM/CAESAR, Verfassung 2001.

150 Zur Geschichte der Parteien: KUSCH, Wiedergründung 1989; MARTIN, Entstehung 1995; BECKER, KPD 2001; PAUL, F.D.P. 2004.

151 SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 203 ff.; MOHR, Entstehung 1987, S. 67 ff.; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 77; FENSKE, Regierungsbezirk 2004; WÜNSCHEL, Neoseparatismus 2004.

152 KUSCH, Wiedergründung 1997, S. 239 ff.; HUDEMANN, Landesgründung 1997, S. 80.

153 BICKEL, Verfassungsgerichtshof 1986; MEYER/FREY, Verfassungsgerichtsbarkeit 1997; MEYER, Verfassungsgerichtsbarkeit 1997; FREY, Verfassungsrechtsprechung 1997.

154 Zur provisorischen Regierung: SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 194 ff.; BROMMER, Landesregierung 1994, S. 485 ff. Zusammenfassend: RUMMEL, Protokolle 2007, S. 18 f., 25; das Protokoll der ersten Ministerratssitzung: ebenda, S. 89 f. Zu den Anfangsproblemen vgl. SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 199 f. und 203 f.; BÖHN, Wiederaufbau 1984, S. 19; MOHR, Entstehung 1987, S. 67 ff.; RUMMEL, Protokolle 2007, S. 25 ff. und 39.

155 WARMBRUNN, Wiederaufbau 1997; DERS., Wiederaufbau 2004; BAMBERGER/KEMPF, Geschichte 1996; THUL, Justiz 1996. Zu den Rastatter Kriegsverbrecherprozessen: PENDARIES, Procès 1995.

156 Zitiert nach DIRKS, Chronik 1970, S. 37 f.

157 Zitiert nach LANG, Justiz 2004, S. 38.

158 THUL, Justiz 1996, S. 94 und 99; STEIN, Richter 1995; BAMBERGER/KEMPF, Geschichte 1996, S. 39 ff.; WARMBRUNN, Rechtsanwälte 1994; DERS., Personalprofil 1995.

159 WARMBRUNN, Wiederaufbau 1997, S. 204 f.

160 Zitiert nach BAMBERGER/KEMPF: Geschichte 1996, S. 22.

161 WARMBRUNN, Wiederaufbau 1997, S. 206; KIßENER, Rheinland-Pfalz-2008, S. 149. Vgl. HOFSTETTER, Tribuneaux 1947. Die systematische Erforschung der vor deutschen Gerichten geführten Verfahren steht noch aus. Zur Überlieferungslage vgl. RUMMEL, Regionen 2010, S. 54.

162 Landesgesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 14.4.1950 (GVBl. S. 103), § 1 AbS. 1: »Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt.«. Vgl. HENNIG, Koblenz 1994, S. 173 ff.; DERS., Oberverwaltungsgericht 1997, S. 91 ff.

163 RUMMEL, Protokolle 2007, S. 287.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 257

164 PHILIPPSEN, Entwicklung 1994.
165 WISSING, Sozialgerichtsbarkeit 1994.
166 GVBl. 1949, S. 338.
167 RÖDEL, Entnazifizierung 1984; MÖHLER, Entnazifizierung 1992; DERS., Entnazifizierung 2001; DERS., Christenverfolgung 2004, S. 139.
168 GVBl. 1947, S. 121 ff.
169 GVBl. 1952, S. 93 f. Vgl. RÖDEL, Entnazifizierung 1984, S. 279.
170 Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V/1, LT-DrS. 5/448, S. 2679 ff.
171 KRACH, Verfolgung 2000, S. 25 f.
172 GVBl. 1950, S. 175. Vgl. HUDEMANN, Wiedergutmachung 1987, S. 184 ff. und 197 ff.; BISCHOF, Rechtsprechung 1996; RATH, Rückerstattung 2001, S. 244 ff.
173 SPRINGORUM, Entstehung 1982, S. 58; MOHR, Entstehung 1987, S. 65; SALZMANN/SCHUNCK, Selbstverwaltungsgesetz 1951, S. 62 und 281 ff.
174 Gemeindeordnung (GVBl. 1948, S. 335); Amtsordnung (ebenda, S. 345); Kreisordnung (ebenda, S. 346). Vgl. besonders § 110 der Gemeindeordnung und § 27 der Kreisordnung. Vgl. auch das dazugehörige Gemeindewahlgesetz vom 27.9.1948 (ebenda, S. 348). Grundlegend: HEIL, »Gemeinden« 1997, S. 1 und 234 ff.; DERS., Staat 1997, S. 117 ff. Hintergrund des neuen Forstgesetzes waren auch die von der Besatzungsmacht geforderten Holzlieferungen; vgl. BROMMER, Aspekte 1995, S. 139 f.
175 Vgl. RUMETSCH, Entwicklung 1987, S. 113; Selbstverwaltungsgesetz vom 27.9.1948 (GVBl. 1948, S. 335), hier: Kreisordnung (ebenda, S. 346), § 15, Satz 12; deutlicher in der Neufassung im Selbstverwaltungsgesetz vom 5.10.1954 (GVBl. 1954, S. 117), in § 23, AbS. 1, worin der Landrat auch ausdrücklich unter den Organen des Landkreises genannt wird (ebenda, 2. Abschnitt); ebenso in § 42 der neu gefassten Landkreisordnung vom 14.12.1973 (GVBl. 1973, S. 461). Vgl. ENGELI, Neuanfänge 1981, S. 126 f.
176 Zum Folgenden: HEIL, »Gemeinden« 1997, S. 129 ff.; DERS., Staat 1997, S. 120.
177 HACHMANN, Vergleich 1969. Zu den Änderungen in den 1950er Jahren vgl. den Kommentar von SALZMANN/SCHUNCK, Selbstverwaltungsgesetz 1955.
178 HEIL, »Gemeinden« 1997, S. 172 ff.; HEINZ, Bezirksverband Pfalz 1966.
179 RUMETSCH, Entwicklung 1987, S. 113. Vgl. WÜNSCHEL, Bezirkstag 2001.
180 GVBl. 1951, S. 39 ff. und S. 47 f.; ebenda, 1954, S. 139 ff.; RUMETSCH, Entwicklung 1987, S. 114.
181 SCHÜTZ, Polizei 1987; BÜTTNER, Polizeigeschichte 1996; KIRSCH, Sicherheit 2007; OKUNLOLA, Geschichte 2009, S. 24 ff.
182 Zum folgenden: HEIL, »Gemeinden« 1997, S. 244 ff.
183 RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 103; HEIL, »Gemeinden« 1997, S. 174 ff.; DERS., Staat 1997, S. 121 f. Ein Artikel in der Allgemeinen Zeitung Mainz über die angebliche Auflösung des Regierungsbezirkes Mainz 1949 sprach sich dagegen aus (LHA Koblenz, Bestand 860 Z, Nr. 2217; vgl. Rhein-Zeitung, Ausgabe Trier, vom 12.12.1949, und Trierischer Volksfreund vom 29.1.1957 (ebenda, Bestand 860 Z, Nr. 2228).
184 RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975; THIEME/PRILLWITZ, Durchführung 1981, S. 411 ff.; SIEDENTOPF, Verwaltungsreform 1986; GABRIEL, Selbstverwaltung 1986; HEIL, Staat 1997, S. 123 ff.; DIETLEIN/THIEL, Verwaltungsreform 2006, S. 19 ff.; STEINBICKER, »Postkutschenzeit« 2009. Das Zitat im Titel von Steinbickers Arbeit (vgl. ebenda, S. 13) bezieht sich dabei auf eine entsprechende Vorbemerkung, die der Leiter der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Fritz Duppré, 1966 im Vorwort des ersten Bandes der Dokumentation des 1965 begonnenen Umgestaltungsprozesses machte: STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ, Verwaltungsvereinfachung 1966, S. XI; LORIG, Verwaltungs- und Kommunalreform 2010, S. 497 ff.
185 Bezirksordnung für den Bezirksverband der Pfalz vom 14.12.1973 (GVBl. 1973, S. 466; RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 248 und 294 ff.; HEIL, Staat 1997, S. 123 ff.; STEINBICKER, »Postkutschenzeit« 2009, S. 56 ff., 98, 103 und 279 ff. STEINBICKER (ebenda, S. 58) wie auch HEIL, Staat 1997, S. 125 f., betonen auch die Bedeutung eines neuen Politikverständnisses in Rheinland-Pfalz durch die jüngere CDU-Generation unter Führung von Helmut Kohl.
186 RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 226 ff. und 359 f. Zahlen nach THIEME/PRILLWITZ, Durchführung 1981, S. 78. RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975 (S. 257 und 359 f.) gibt eine Verringerung von 2.912 auf zunächst 2.371 Gemeinden, dann auf 2.324 Gemeinden an. Übersicht bei THIEME/PRILLWITZ, Durchführung 1981.
187 Artikel 3 des Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften und zur Vorbereitung der Neugliederung von Gemeinden vom 16.7.1968 (GVBl. S. 132 ff.) änderte die bis dahin als Teil B des Selbstverwaltungsgesetzes bestehende Amtsordnung in eine »Verbandsgemeindeordnung« um (GVBl. 1968, S. 133 ff.); RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 222, 304, 316, 357 und 360; SIEDENTOPF, Verwaltungsreform 1986, S. 376 ff.; Gemeindeordnung vom 14.12.1973 (GVBl. 1973, S. 419, §§ 64–73).
188 RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 241 ff., 250, 303 und 354; STEINBICKER, »Postkutschenzeit« 2009, S. 129.
189 STEINBICKER, »Postkutschenzeit« 2009, S. 134; LHA Koblenz, Bestand 860 Z, Nr. 2232; RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 278/H (Anlage 6) und vgl. ebenda, S. 279.

06-10/S. 57-388_letzter Stand 1.4.2012:RLP Bd. II 01.04.12 21:29 Seite 258

190 RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 242.

191 Ebenda, S. 287. Die Ortsbezirksräte waren mit der überarbeiteten Gemeindeordnung von 1954 als Teil der »Verwaltung von Vororten« eingeführt worden (GVBl. 1954, S. 117, §§ 54-56). Zu den Beschwerden: RÜSCHENSCHMIDT, Verwaltungsreform 1975, S. 242, 299 ff. und 354; STEINBICKER, »Postkutschenzeit« 2009, S. 129 und 204 ff.; vgl. dazu MEYER/FREY, Verfassungsgerichtsbarkeit 1997, S. 184–186.

192 ARNIM, Gemeindeverfassung 1995.

193 LT-DrS. 9/1004 vom 30.10.1979. Vgl. SCHÄFER, Datenhandbuch 2005, S. 363; Kommunalisierung des Amtes des Landrates durch Neufassung der Landkreisordnung vom 2.4.1991 (GVBl. 1991, S. 178); Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 5.10.1993 (GVBl. 1993, S. 481, darin die in § 46 durch Wahl des Landrats geänderte Landkreisordnung). Vgl. die neue Kreisordnung vom 31.1.1994 (GVBl. 1994, S. 188): Auch der 1991 noch existente Bestätigungsvorbehalt durch den Ministerpräsidenten war nun entfallen. 1982 hatte der Verfassungsgerichtshof noch das Stimmrecht des Landrates im Kreistag als nicht verfassungsgemäß beanstandet, da er staatlicher Beamter sei (LEY, Verfassung 1997, S. 188).

194 Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 5.10.1993 (GVBl. 1993, S. 481), Neufassung des § 53 der GO von 1973: Wahl der (ehrenamtlichen und hauptamtlichen) Bürgermeister. Vgl. ARNIM, Gemeindeverfassung 1995, S. 74 ff. Die von ARNIM (ebenda, S. 82 f.) damals angemahnte Änderung des Modus zur Bestellung der Ortsteilbeiräte (§ 75, AbS. 4 der GO) erfolgte im 4. Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften von 1998 (GVBl. 1998, S. 108).

195 RÖSLER, Bürgerbeauftragter 1987; GALLE, Bürgerbeauftragter 1997; SCHÄFER, Datenhandbuch 2005, S. 486 f.; CHARLIER, Staatskanzlei 2010, S. 355 f.

196 OKUNLOLA, Geschichte 2009, S. 309 ff.; ROTHENBERGER, Amerikaner 2010.

197 SCHÜTZ, Polizei 1987, S. 132; OKUNLOLA, Geschichte 2009, S. 30 ff. Das 8. Verwaltungsvereinfachungsgesetz von 1970 enthielt dazu nur die Ermächtigung des Ministers des Innern (Neufassung des § 76 des Polizeiverwaltungsgesetzes (PVG) von 1954); übernommen in § 75 des PVG von 1973. (GVBl. 1973, S. 180).

198 MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT, Reform 2000; DIETLEIN/THIEL, Verwaltungsreform 2006, S. 29 ff.; LORIG, Verwaltungs- und Kommunalreform 2010, S. 504 ff.

199 PRÄSIDENT DES LANDTAGS RHEINLAND-PFALZ, Verfassungsreform 2000.

200 Verwaltungsorganisationsgesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. 1999, S. 325).

201 GVBl. 2000, S. 504, besonders § 33. Vgl. für Preußen PETERS, Grenzen 1926, S. 179: »Eingehende Sonderregelungen beschränken vielfach die Gemeinden von Staats wegen in der Verfügungsberechtigung über ihre Forsten.«

202 HENNIG, Koblenz 1994, S. 214 ff.

203 Zu Heuser: OKUNLOLA, Geschichte 2009, S. 153 ff.; zu Eicheli: BORGARDS, Eichelisprozess [1993], S. 315 ff.; zu Lehnigk-Emden: HANKE, Kriegsverbrechen 2001.

204 Die Prozessakten des Kaiserslauterner RAF-Verfahrens befinden sich im LA Speyer, Bestand J 73, Nr. 382 ff.; die Gefangenenpersonalakte zu Holger Meins befindet sich im LHA Koblenz (Z. 88/2005, Gefangenenbuchnummer 178/1973).

205 GÖTZ, Rechtsprechung 1996, S. 320 f.

206 HENNIG, Kernkraftwerk 2011.

207 Zur Sitzblockade vom 10.1.1995 vgl. »Sitzblockade III« – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 92, S. 1 ff.