

DIE SPANNUNG ZWISCHEN ZENTRALISMUS, FÖDERALISMUS UND REGIONALISMUS ALS GRUNDZUG DER POLITISCH-GEOGRAPHISCHEN ENTWICKLUNG DEUTSCHLANDS BIS ZUR GEGENWART*)

Mit 10 Abbildungen

PETER SCHÖLLER

Summary: The tension between centralism, federalism and regionalism as a characteristic of Germany's politico-geographical development up to the present

Beginning with the „Holy Roman Empire of the German Nation“ – a realm lacking a permanently fixed capital in Central Europe – German particularism, with its marked tendency towards small individual states, is not primarily evaluated in a negative way but considered on its own historical merit as a development with advantages and disadvantages. The first major point of this paper deals with the numerous capitals and residential cities in Germany, which are here – for the first time – presented in maps showing their distribution and ranking with regard to cultural influence.

After the politico-geographical „consolidation“ during the period of the French occupation, the empire created by Bismarck grew out of extreme forms of a federation of states. The Weimar period with its federal constitution gave way to the over-centralization of the Hitler regime. After the end of the Second World War the formation of German *Länder* in the Soviet sphere of influence persisted only from 1945 to 1952. The Federal Republic of Germany, on the other hand, arrived at a federal system, which is now supported by the majority of its citizens as relevant to their concerns and as a balance against too powerful a centralism.

An attempt at a well-grounded reorganisation of the federal territory, which had been planned in Article 29 of the Constitution (*Grundgesetz*) did not meet with success. The author reports on the two attempts at reorganisation in which he was involved, first as an independent academic member of the „Luther Commission“ in 1955, and later as a member of the „Ernst Commission“, an expert commission set up by the Federal Government in 1972. Finally, the author gives his support to continued development of regionalism in the Federal Republic of Germany.

1. Aufgabenstellung dieses Beitrages

Der 46. Deutsche Geographentag 1987 in München hat für seine Arbeiten das Rahmenthema gewählt: „Zentralismus und Regionalismus – Antworten der Geographie auf Maßstabsveränderungen“. Als Auftakt zu den diesem Motto gewidmeten Diskussionen scheint es sinnvoll, in einem Rückblick

die Tagungsthematik geschichtlich und verfassungsrechtlich zu beleuchten, damit deutlich wird: Die gegenwärtige Situation Deutschlands mit einem föderativen Bundesstaat (im Westen) und einem zentralistischen Einheitsstaat (östlich davon) steht in der Spannung traditioneller Alternativen¹⁾.

Dabei wird freilich die Frage des Maßstabs zurückzutreten haben, weil sich andere Komponenten als wichtiger erweisen. Auch kann es sich nicht darum handeln, primär oder auch nur vorrangig „Antworten der Geographie“ zu diesem Problemkreis herauszustellen. Denn maßgeblich für Beurteilungen und Entscheidungen zu Verfassungsfragen ist gerade das Zusammenspiel vieler Faktoren, Lebensbereiche und Wissenschaftszweige. So kann für die wissenschaftliche Erkenntnis nur der interdisziplinäre Ansatz tragen. In diesem fachübergreifenden Zusammenwirken sollen freilich die Beiträge der Politischen Geographie im 20. Jahrhundert gewürdigt werden.

*) Dieser aus Anlaß des 46. Deutschen Geographentages mit dem Rahmenthema „Zentralismus – Regionalismus“ verfaßte Aufsatz konnte in dem vorliegenden Umfang dank der großzügigen finanziellen Unterstützung durch die „Rheinisch-Westfälische Gesellschaft für Landeskunde und Regionalforschung“ (RWLR) in Bochum und P. Schöller erscheinen. Die Herausgeber.

¹⁾ Der Aufsatz wäre ohne die uneigennützigte Hilfe vieler Mitarbeiter am Geographischen Institut der Ruhr-Universität Bochum nicht rechtzeitig für den Druck zum Münchener Geographentag möglich gewesen. Ich danke deshalb auch an dieser Stelle ganz besonders: meiner Sekretärin Frau U. Mansfeld, unserem Kartographen D. Rühlemann, unserer Fotomeisterin Frau Ch. Brüninghaus sowie Dr. S. Waluga, den studentischen Hilfskräften M. Süverkrüb und R. Ishorst für ihre Einsatzbereitschaft und Hilfe. Wertvolle sachliche Mitarbeit leisteten vor allem Dr. R. Heyer bei den Abschnitten und Karten über Haupt- und Residenzstädte, Kulturfunktionen, Theaterstandorte sowie meine wissenschaftlichen Mitarbeiter Uta Pfennig und Andreas Hohn, die mir bei allen historischen Aufarbeitungen mit kritischen Korrekturen und Verbesserungsvorschlägen unverdrossen zur Seite standen. Die Korrektur dieses Aufsatzes wurde am 13. 3. 1987 in Hiroshima gelesen.

Zunächst bleibt festzustellen, daß die Spannung zwischen Zentralismus und Dezentralismus nicht nur ein altes Grundmotiv der deutschen Geschichte ist, sondern wohl das Charakteristikum der modernen Entwicklung im kontinentalen Mitteleuropa überhaupt. Lange Zeit wurde der deutsche „Partikularismus“ vornehmlich negativ gesehen. Dies gilt nicht nur für die Beurteilung durch den deutschen Nationalismus des 19. und 20. Jahrhunderts. Auch die marxistische Geschichtsauffassung sieht die Zeit des Feudalismus in Deutschland primär negativ, als „Klassenkampf vor allem um die weitere Ausgestaltung der feudalen Produktionsverhältnisse“, deren Spätphase vom Partikularismus geprägt war.

Im Westen Deutschlands ist dagegen zunehmend im Geschichtsverständnis die Überzeugung gewachsen, daß die Entwicklung vergangener Jahrhunderte nicht vorrangig an Ideologien, späteren Entwicklungen und Zielvorstellungen gemessen werden darf; betont werden muß vielmehr, auch unter den Erfahrungen der Gegenwart, der geschichtliche Eigenwert des deutschen Territorialismus und Regionalismus. Zudem hat sich gezeigt, daß in der deutschen Öffentlichkeit der bundesstaatliche Aufbau zunehmend positiv gewürdigt wird. 1949 hätte es wohl nur in Bayern und den Hansestädten eine klare Mehrheit für eine föderative Struktur gegeben, in den übrigen Gebieten aber hätten die Bürger eher für einen Einheitsstaat votiert.

Diese Einstellung der Bevölkerung hat sich jedoch in den vergangenen Jahrzehnten verändert, und zwar zugunsten der Anerkennung des föderativen Prinzips. Es wird nicht nur allgemein bejaht, daß gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Fragen besser in möglichst enger Zusammenarbeit und „Bürgernähe“ auf Länderebene gelöst werden können als durch eine staatliche Zentralinstanz. In gleicher Weise hat sich als politisches Korrektiv zu den in Bundestagswahlen getroffenen Entscheidungen immer stärker auch im Bewußtsein der Bevölkerung die Auffassung durchgesetzt, daß in den Landtagswahlen ein Gegengewicht besteht, das Machtpositionen gegenüber der staatlichen Zentralinstanz ausbalanciert und insgesamt zu einer ausgeglicheneren Machtverteilung im Bundesstaat beiträgt.

2. Das Reich ohne Hauptstadt

Das alte „Heilige Römische Reich (deutscher Nation)“ besaß von seinen Ursprüngen im 9. und 10. Jahrhundert an bis zu seinem Untergang im Jahre 1806 keine bleibende feste Hauptstadt. Das lag nicht

an ungünstigen Umständen, sondern das Deutsche Reich hatte seinem Wesen nach keine Hauptstadt, kein dauerndes Zentrum als Sitz einer Zentralverwaltung.

Das Wahlkönigtum des Reiches stützte sich auf Reichsgüter – vornehmlich in Franken und Sachsen – zu deren Verwaltung der König „Pfalzgrafen“ ernannte. Oberste Beamte waren die „Herzöge“, dem König ebenso zur Lehnstreue verpflichtet wie die untergeordneten Grafen und kleineren Vasallen. Gegenüber den partikularistischen Tendenzen suchten die ottonischen Kaiser die Reichseinheit auf die Kirche zu gründen und sich besonders auf die nun von ihnen ernannten Erzbischöfe und Bischöfe zu stützen.

Die deutschen Könige hatten mehrere Jahrhunderte hindurch überhaupt keinen festen Regierungssitz, sondern übten ihre politische Tätigkeit im Umherziehen aus, und als das „Wanderleben“ aufhörte, wechselten mit der häufigen Ablösung der Kaiser und Dynastien auch die Residenzen, so daß sich keine Tradition an einem Mittelpunkt bilden konnte. Als seit dem 15. Jahrhundert mit der regelmäßigen Wiederwahl von Habsburgern Wien der dauernde Sitz der obersten Verwaltung wurde, war die innere und äußere Stärkung der deutschen Territorien schon zu weit fortgeschritten, als daß von hier aus eine Wandlung hätte hervorgehen können, zumal dann bald die religiöse Spaltung Deutschlands eine Zusammenfassung schwer möglich erscheinen ließ.

Vergleicht man mit W. JAPPE ALBERTS die Reisen der deutschen Könige, so fallen die unterschiedlichen Königsitinerare auf. Die deutschen Könige hatten zwar verschiedene im Reich verstreut liegende Pfalzen und Residenzen, wo sie sich mit ihrem Hofe und ihrer Kanzlei längere Zeit aufhalten konnten, aber daneben mußten sie bis ins 15. Jahrhundert hinein auf Reisen ihre Herrschaft verwirklichen. Dabei zogen sie immer wieder in bestimmte Landesteile, wo ihre Anwesenheit für die Wahrung der Reichsinteressen erforderlich war. Eine besondere Kategorie von Reisen bildeten die Romfahrten, die den Zweck hatten, in Rom die Kaiserkrone zu empfangen und die Interessen des Reiches in Italien im Verhältnis von Staat und Kirche zu vertreten (s. ALBERTS 1983, S. 18).

Die auf den Reisekarten hervortretende Frequenz der Aufenthaltsorte und der Reiseziele hing mit den durch den König zu behandelnden Angelegenheiten und mit den durch Reichs- und Hausmachtspolitik verursachten Schwerpunktverlagerungen innerhalb des Reiches unter den verschiedenen Herrschergeschlechtern zusammen. Ottonen, Salier, Hohen-

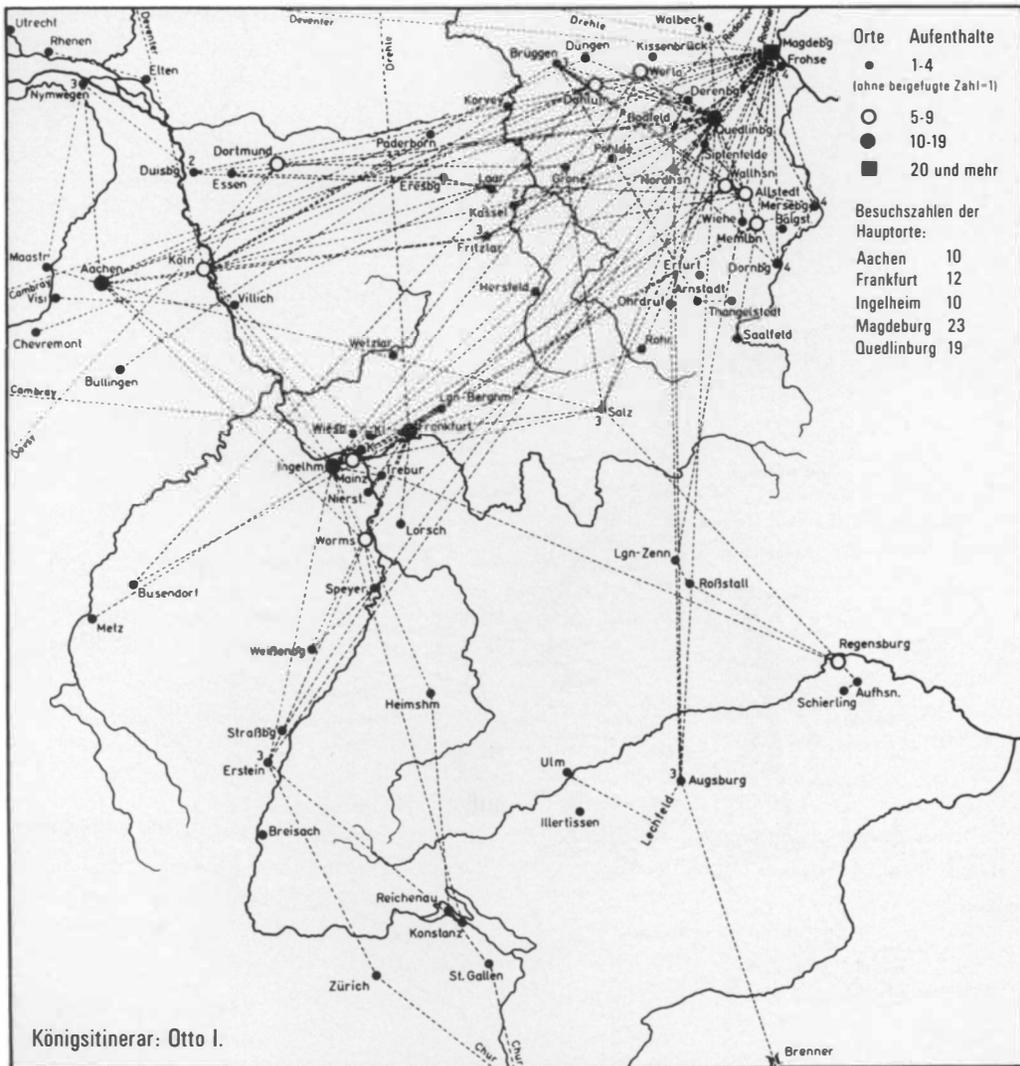


Abb. 1: Reisen und Aufenthalte König Ottos I. (936-973)

Quelle: ALBERTS 1983

Travels and places of residence of King Otto I (936-973)

staufen, Luxemburger und Habsburger hatten verschiedene Regionen der Hausmacht und ihrer Interessen.

Zur Zeit der Ottonen standen die Gebiete zwischen Weser und Elbe mit Magdeburg als Zentrum im Vordergrund. Abb. 1 verdeutlicht dies an den Aufenthalten und Reisewegen Ottos I. (936-973). Zur Zeit der Salier verschob sich der Kern des Reiches in westliche und südliche Richtung mit Goslar als Mittelpunkt, während am Mittelrhein die Bischofsstädte Mainz, Worms und Speyer neben Bayern mit Regensburg wichtige Zentren wurden. In der staufischen Zeit trat

Süddeutschland in den Vordergrund. Abb. 2 zeigt noch zur Zeit des Habsburgers Rudolf I. ein klares Schwergewicht im Südwesten. Die Luxemburger zogen es vor, sich in Ungarn, Österreich und Böhmen aufzuhalten; die späteren Habsburger suchten ihre Stützpunkte im Südosten des Reiches.

Im 15. Jahrhundert versuchten zahlreiche Reformschriften und Vorschläge, eine Neugestaltung der Reichsverfassung anzubahnen. Auf dem Basler Konzil beschäftigte sich auch der Reichstag mit Reformvorschlägen. Doch erstrebten die Kurfürsten dabei von vornherein eine Verstärkung der kurfürstlich-

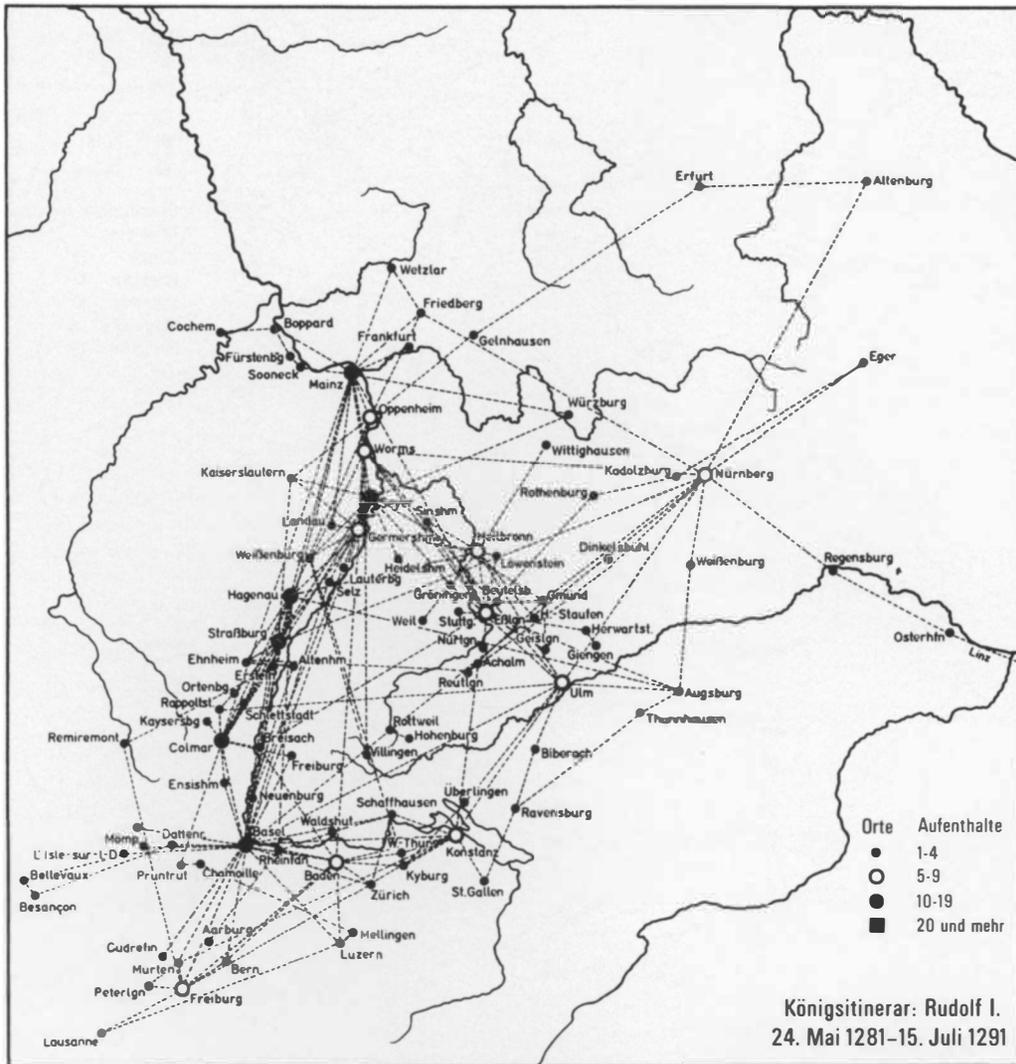


Abb. 2: Reisen und Aufenthalte König Rudolfs I. (1281-1291)

Quelle: ALBERTS 1983

Travels and places of residence of King Rudolf I (1281-1291)

territorialen Rechte, während königliche Reformentwürfe den Interessen des niederen Adels und der städtischen Selbständigkeit entgegenkommen wollten. So scheiterten die Reformbestrebungen auf dem Nürnberger Reichstag von 1438 am Gegensatz zwischen Kaiser, Fürsten und Städten und kamen erst Jahrzehnte später wieder in Fluß. Man hatte unterdessen erkannt, daß nur durchgreifende Maßnahmen Recht und Frieden im Reich wiederherstellen konnten. Die Reichsstädte, die vielfach den Versammlungen ferngeblieben waren, kehrten in den Reichstag zurück. So hat sich 1489 zu Nürnberg der Reichstag erst wie-

der als funktionierende Körperschaft konsolidieren müssen. Nun bildeten sich die drei Kurien der Kurfürsten, Fürsten und Städte.

3. Deutschland im Zeitalter der Territorialstaaten

Jeder Blick in einen historischen Atlas zeigt, daß sich die politische Landkarte Mitteleuropas im hohen und späten Mittelalter grundsätzlich von der Struktur vieler Nachbarländer unterscheidet. Das Kartenbild in Deutschland ist vielfarbig und stark geglie-

dert, es besteht aus zahlreichen mittelgroßen, kleinen und kleinsten Staaten, während in Ländern wie Frankreich, England und Spanien zur gleichen Zeit die Zentralgewalt an Macht gewinnt. Man hat diese besondere politische Struktur Deutschlands „Partikularismus“ genannt und sie oft als negative Anomalie, als Resultat eines Verfallsprozesses beklagt.

Es wurde bedauert, daß die Macht des Kaisertums dem Egoismus der Fürsten zum Opfer gefallen und eine Aufspaltung eingetreten sei, die einem „womöglich typisch deutschen Hang zur inneren Zwietracht“ entsprang (BOOCKMANN 1978, S. 99). Doch diese Sicht der Entwicklung ist inzwischen selber Geschichte und wird als Teil des Kampfes um die deutsche Einheit im 19. Jahrhundert gesehen werden müssen. BOOCKMANN hat wohl mit Recht darauf hingewiesen, daß die Zustände der Zeit im 19. Jahrhundert eine Rückprojizierung eigener Wünsche und Vorstellungen in eine frühere Vergangenheit nahegelegt haben. „Man sah nicht so wie heute, daß Staat und Nation keine uralten, beinahe metahistorischen Erscheinungen sind . . ., sondern recht junge Gebilde“ (BOOCKMANN 1978, S. 99). Der Streit der Historiker im 19. Jahrhundert um die Vorzüge und Nachteile der Italien-Politik mittelalterlicher deutscher Könige war, das ist uns heute klar, sehr eng mit den aktuellen politischen Wünschen derer verbunden, die ihn führten.

Heute erscheinen jedoch die mittelalterlichen Territorialstaaten nicht nur als das Resultat von Verfall und Zersplitterung, nicht vorrangig als Trümmer eines ehemals mächtigen Großreiches, sondern als etwas Eigenes, etwas Neues. Sie erscheinen als politische Gebilde eines Typus, den es vorher nicht gab. Diese Unterscheidung betrifft nicht so sehr die Dimension, sondern die herrschaftliche Durchdringung der beherrschten Gebiete.

In bestimmten Regionen, vor allem in Schwaben, in Franken und am Mittelrhein, gelang es dem niederen Adel, sich gegenüber der Territorienbildung zu behaupten. Hier war die Territorialisierung nicht so weit fortgeschritten wie in anderen Teilen Deutschlands, und hier blieb die politische Landkarte bis zum Ende des alten Reiches, bis in die Napoleonische Zeit hinein, extrem kleinteilig. Es behaupteten sich die reichsunmittelbaren Herren, die keinen Fürsten, sondern nur den König und Kaiser über sich duldeten. In den meisten anderen Landschaften konnten solche Adelsfamilien ihre Selbständigkeit jedoch nicht bewahren; sie wurden in die sich ausbildenden Territorien eingegliedert.

In der Periode von 1648 bis 1800 erreichte die räumliche Konsolidierung der Territorien bereits

eine gewisse Geschlossenheit. Die Sitte der Erbteilung wurde überwunden, Heiraten und Erbschaften führten Abrundungen herbei. Reformation und Gegenreformation hatten dem Territorialherrn sogar das Recht der Religionsbestimmung gebracht. Die Verwaltung wurde ausgebaut und steigerte ihre Wirkung nach Innen auf verschiedenen Lebensgebieten: dem Kirchenregiment, in Schule, Polizei und Militärsystem. Neben Brandenburg-Preußen und Kur-sachsen im Osten bestimmten im Norden Hannover und im Süden Bayern das Bild der politischen Landkarte. Aber auch die Landgrafschaft Hessen und das Herzogtum Württemberg prägten bereits eine Eigenart staatlichen Lebens aus. Ein dynastischer Landes-patriotismus begann sich auszubilden.

Die zersplitterten Landschaften suchten Stärkung im Zusammenschluß zu „Reichskreisen“, welche den alten Raumbegriffen in Franken, Schwaben oder Westfalen nochmals Leben verliehen. Im ganzen aber hemmten besonders die geistlichen Fürstentümer noch immer eine deutlichere Überwindung der Unfertigkeit des deutschen Staatsaufbaus auf der Ebene der Territorien. Die Fürsten begannen mit dem Ausbau dauernder Residenzen, die bald als kulturelle Innovationszentren Bedeutung gewannen.

RUDOLF VIERHAUS hat mehrfach betont, daß die Vielfalt an Staaten und staatenähnlichen Gebilden innerhalb des Reichsverbandes, das Nebeneinander von großen, kleinsten, weltlichen und geistlichen Staaten, von Reichsstädten und reichsritterschaftlichen Zwergterritorien, von katholischen, lutherischen und reformierten Gebieten viel zur kulturellen Farbigekeit und zum Reichtum an lokalen und regionalen Besonderheiten in Deutschland beigetragen hat, einer Vielfalt, die bis heute Realität geblieben ist. Doch auch er hat diese Zustände nicht idealisieren wollen, sondern betont, daß gerade nach dem 30jährigen Krieg sich in dieser Vielgestaltigkeit nicht besondere wirtschaftliche Kraft oder vorrangig stolzes lokales und regionales Selbständigkeitsbewußtsein geäußert haben, sondern daß diese deutsche Kleinstaaterei, in der dynastischer Wille und ständischer Widerstand gegen ihn die einzigen dynamischen Kräfte waren, für das öffentliche Leben auch lähmend gewesen sei. Das gilt gerade auch für die städtische Bevölkerung und den ärmeren Teil des Landadels (vgl. VIERHAUS 1984, S. 24 f.).

Eine vereinfachende Kartendarstellung in unseren historischen Atlanten kann nur die flächengrößten Territorien erfassen. In der geschichtlichen Realität war aber die territoriale Zersplitterung viel größer, gab es doch auf dem Reichstag zu Regensburg im Jahre 1683 noch mehr als 300 Gebietsherren. Selbst

am Ende des 18. Jahrhunderts war die räumliche Zersplitterung nicht viel geringer, wenn man die Aufgliederung vieler Staaten in En- und Exklaven berücksichtigt.

4. Vor- und Nachteile des Territorialismus in ihren Auswirkungen bis zur Gegenwart

Versucht man eine Bilanz der Vor- und Nachteile des deutschen Territorialismus, so wird man nicht klar und säuberlich zwischen positiv und negativ unterscheiden können. Die meisten Lebensbereiche scheinen ambivalent, wobei sich apodiktische Urteile von selbst verbieten.

Machtpolitisch gesehen wird man den deutschen „Partikularismus“, der sich leicht für fremde Interessen (Rheinbund-Politik) einspannen ließ, sicher nicht positiv bewerten können, zumal es dadurch zu absurden innerdeutschen Frontenbildungen kam, die regionale „Feindbilder“ entstehen ließen. Image-Belastungen und Vorurteile aus dieser Zeit sind bis heute nicht voll überwunden, etwa die negative Aufladung des Preußenbegriffes in Teilen des süddeutschen Bürgertums, eine negative Grundeinstellung, die später freilich mit sachlich berechtigten Vorbehalten aufgefüllt und dann auch verinnerlicht wurde.

Ein schwerwiegendes, oft kaum zu überwindendes Erbe ist die Tradition des Denkens in räumlich eng begrenzten Dimensionen. Unsere Sprache hat dafür plastische Ausdrücke: „Provinzialismus“, „Kirchturnshorizont“, oder, wie die Schweizer es nennen: „Kantönlicheit“. Sie haben ähnlich wie wir, ihre nördlichen Nachbarn, die regionale Enge des Blickfeldes besonders als hinderlich erfahren bei Bemühungen, zentralstaatliche Raumordnungsaufgaben mit regionsübergreifenden Ausgleichsfunktionen durchzusetzen.

Doch das Gegenbild, ein stets „in die Weite“, „ins Globale“ ausgreifender Kosmopolitismus, ist ebensowenig sachdienlich gewesen. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel dafür war die bis ins Irrationale wuchernde „Geopolitik“ des bayerischen Ex-Generals Karl Haushofer. Er fühlte sich in erster Linie als „Mahner“ zu erdumspannendem Denken, als Propagandist weltweiter Aufbruchsbewegungen – und hat allen „Internationalismus“ seiner Reden und Schriften doch nur als Vehikel benutzt, um einem engstirnigen Nationalismus und einem bornierten Rassismus in die Hände zu arbeiten.

Für eine gerechte Würdigung der deutschen Verfassungsentwicklung erscheint es besonders wichtig,

geschichtlich, d. h. aus den spezifischen Bedingungen der jeweiligen Zeit heraus, zu urteilen und bei einer Bilanzierung aus der Sicht unserer Gegenwart Vor- und Nachteile umfassend und sorgsam abzuwägen. Dabei scheinen die Wirkungen auf Wirtschaftsgefüge und Städtesystem Themen zu sein, die für eine geographische Betrachtung erhebliche Relevanz aufweisen.

Wohl die erste umfassende und kritische Aufarbeitung der Prozesse und Folgen des Merkantilsystems in Europa verdanken wir GUSTAV SCHMOLLER. Seine abgewogenen Bewertungen scheinen mir auch heute noch gültig:

„Die merkantilistischen Institutionen halfen höhere Wirtschaftsformen ausbilden, auswärtigen Handel und heimische Marine, große Hausindustrien und die ersten Großbetriebe schaffen; sie förderten die innere Arbeitsteilung, den zunehmenden inneren Waren- und Geldverkehr, das Kreditwesen, die Steuer- und Finanzkraft des Landes, sie begünstigten das Bürgertum, die aufstrebenden Mittelklassen, das neue Unternehmertum“ . . .

„Von den einzelnen merkantilistischen Maßregeln waren gewiß viele falsch; viele erreichten ihren Zweck nicht. Auch die richtig geplanten und ausgeführten haben mit ihrem starken Eingriff in bestehende Verhältnisse oft nicht sofort, sondern erst später dazu beigetragen, den Wohlstand zu heben; sie haben meist nicht direkt Industrie, Absatz, Handel schaffen können, mehr nur indirekt über Schwierigkeiten geholfen, psychische Kräfte entwickelt, den Nationalgeist gehoben, das Zutrauen der Geschäftswelt gestärkt, da und dort an Stelle zu schwächerer individueller Aktionen die staatliche Gesamtkraft gesetzt. Das ganze System erzeugte die stärkste und innigste Verbindung von Staat und Volkswirtschaft, die bisher in größeren, geldwirtschaftlich entwickelten Staaten vorgekommen war“ (SCHMOLLER 1919, S. 692 f.).

5. Auswirkungen des Territorialismus im Städtesystem

Besonders klar und differenziert hat Johann Wolfgang von Goethe, geboren in der freien Reichsstadt Frankfurt und als Staatsminister später in Fürstentum und Fürstentum aktiv, die Entwicklung der kulturellen Vielfalt des Städtesystems in Deutschland bewertet. In seinen Gesprächen mit Eckermann bedauerte er mehrfach die im Vergleich zu London und Paris auffälligen Nachteile des deutschen Partikularismus für das geistige und literarische Leben. Ein erstes Beispiel dafür ist sein Gespräch mit Eckermann am 7. Oktober 1828. Am 14. März 1830 wird es noch deutlicher ausgedrückt:

„Paris ist Frankreich. Alle bedeutenden Interessen seines großen Vaterlandes konzentrieren sich in der Hauptstadt und haben dort ihr eigentliches Leben und ihren eigentlichen Widerhall . . .“ „Bei uns in Deutschland ist dergleichen nicht möglich. Wir haben keine Stadt, ja wir haben nicht einmal ein Land, von dem wir entschieden sagen könnten: Hier ist Deutschland! Fragen wir in Wien, so heißt es: Hier ist Österreich! und fragen wir in Berlin, so heißt es: Hier ist Preußen!“ (ECKERMANN 1986, S. 657f.).

Doch auch die städtebauliche Vielfalt und der kulturelle Reichtum der vielen Fürstenstädte Deutschlands wurden von Goethe gesehen. Im Anschluß an seine Bemerkungen über die Einheit Deutschlands und ihre sich in seinen letzten Lebensjahren verbreiternden wirtschaftlichen Grundlagen führte er am 23. Oktober 1828 aus:

„Wenn man aber denkt, die Einheit Deutschlands bestehe darin, daß das sehr große Reich eine einzige große Residenz habe, und daß diese eine große Residenz, wie zum Wohl der Entwicklung einzelner großer Talente, so auch zum Wohl der großen Masse des Volkes gereiche, so ist man im Irrtum . . .“

„Wodurch ist Deutschland groß, als durch eine bewundernswürdige Volks-Kultur, die alle Teile des Reichs gleichmäßig durchdrungen hat. Sind es aber nicht die einzelnen Fürstensitze, von denen sie ausgeht und welche ihre Träger und Pfleger sind? – Gesetzt, wir hätten in Deutschland seit Jahrhunderten nur die beiden Residenzstädte Wien und Berlin, oder gar nur eine, da möchte ich doch sehen, wie es um die deutsche Kultur stände? ja auch um einen überall verbreiteten Wohlstand, der mit der Kultur Hand in Hand geht!“

Deutschland hat über zwanzig im ganzen Reich verteilte Universitäten, und über hundert ebenso verbreitete öffentliche Bibliotheken. An Kunstsammlungen und Sammlungen von Gegenständen aller Naturreiche gleichfalls eine große Zahl; denn jeder Fürst hat dafür gesorgt, dergleichen Schönes und Gutes in seine Nähe heranzuziehen. Gymnasien und Schulen für Technik und Industrie sind im Überfluß da. Ja es ist kaum ein deutsches Dorf, das nicht seine Schule hätte. Wie steht es aber um diesen letzten Punkt in Frankreich!

Und wiederum die Menge deutscher Theater, deren Zahl über siebenzig hinausgeht und die doch auch als Träger und Beförderer höherer Volksbildung keineswegs zu verachten sind. Der Sinn für Musik und Gesang und ihre Ausübung ist in keinem Lande verbreitet, wie in Deutschland, und das ist auch etwas!

Nun denken Sie aber an Städte wie Dresden, München, Braunschweig, Hannover und ähnliche; denken Sie an die großen Lebenselemente, die diese Städte in sich selber tragen; denken Sie an die Wir-

kungen, die von ihnen auf die benachbarten Provinzen ausgehen, und fragen Sie sich, ob das Alles sein würde, wenn sie nicht seit langen Zeiten die Sitze von Fürsten gewesen?“

Gegen Ende dieses Themas kommt Goethe auf den Wert der großen Bürgerstädte zu sprechen:

„Frankfurt, Bremen, Hamburg, Lübeck sind groß und glänzend, ihre Wirkungen auf den Wohlstand von Deutschland gar nicht zu berechnen. Würden sie aber wohl bleiben, was sie sind, wenn sie ihre eigene Souveränität verlieren und irgend einem großen Deutschen Reich als Provinzialstädte einverleibt werden sollten? – Ich habe Ursache, daran zu zweifeln.“ (ECKERMANN 1986, S. 633f.)

Eine Verbreitungskarte der bedeutenden, der mittelgroßen und der kleinen Haupt- und Residenzstädte in unserer Abb. 3 zeigt die Breite, Fülle und große Vielfalt der territorialen Fürstenstädte auf deutschem Boden. Auch wenn zur Zeit die Quellen Grundlagen keine exakte statistische Größendifferenzierung erlauben, so gibt doch der hier gebotene Überblick über den Bestand an Haupt- und Residenzstädten um 1770/1790 einen Eindruck der Verbreitung und – auf der folgenden Darstellung – der städtebaulichen Innovationskraft und kulturellen Ausstrahlung (Abb. 4). Diese qualitativen Wirkungen sollen in den folgenden Abschnitten besonders behandelt werden.

6. Die Bedeutung der Haupt- und Residenzstädte als Innovationszentren im Städtebau

Das Aufkommen und die weite Verbreitung von Fürstenstädten bedeuten einen neuen Abschnitt der Städtebaugeschichte Deutschlands (vgl. hierzu SCHÖLLER 1967, S. 36–39). Die Ablösung des auf asymmetrische Geschlossenheit, Dichte und vertikale Betonung angelegten mittelalterlichen Städtebildes durch symmetrisch-horizontale gegliederte, körperhafte Bauformen und neue, weitläufigere Raumvorstellungen begann ab 1520 mit dem Stilwandel von der Spätgotik zur Renaissance. So leitete die Fürstenstadt des Absolutismus eine neue, dem Geist des Mittelalters in vielen Zügen entgegengesetzte Epoche des Städtebaus in Deutschland ein. Anstöße zu neuen planmäßigen Stadtgründungen im Geist des Absolutismus gingen aus vom Bedarf an glanzvollen Residenzstädten, die dem großen Vorbild Versailles entsprechen sollten. Zu diesen Residenzgründungen trat, oft mit ihnen verbunden, die Gründung von Exulantenstädten.



Abb. 3: Deutsche Haupt- und Residenzstädte um 1770–1790
German capitals and residential cities, 1770–1790

Im 18. Jahrhundert, dem Zeitalter des Barock, erfuhr das Achsenprinzip in der Gestaltung der Fürstenstadt die klarste Ausprägung. Fehlte in Mannheim noch eine axiale Betonung, so trat sie bei der Umgestaltung von Bruchsal und in der Sternanlage von Neustrelitz schon deutlich in Erscheinung. Das vollendete und schönste Beispiel einer durch monumentale Achsen einheitlich geordneten Schloßstadt aber wurde Karlsruhe. Kann man jedoch bei der

Fächeranlage der Stadt noch von einer „Mittelpunktstellung“ des Schlosses sprechen? Sicher nur, wenn man Landschaftsbezogenheit, Forstpflge und Gartenkunst mit in die Gesamtanlage einbezieht.

Gerade in dieser Miteinbeziehung der Natur liegt aber ein oft unterschätzter Gestaltungswille der Fürstenstädte. Die Parkanlagen von Kassel, Potsdam und Dessau, Bonn, Stuttgart und Schwetzingen sowie vieler anderer Residenzen haben zum ersten Mal

in der Geschichte des deutschen Städtebaus die planmäßig gepflegte Grünanlage in eine direkte und innige Beziehung zur Stadt gebracht. Immer wurde eine perspektivische Verknüpfung zwischen Schloß und Parkanlage gesucht.

Auch in ihrer Verkehrsgestaltung ging die Barockstadt neue Wege. Die verwinkelt gebaute Stadt des Mittelalters war ja im wesentlichen Fußgängerstadt geblieben. Größe und Weiträumigkeit des Grundrisses kennzeichnen dagegen die neue Fürstenstadt. Nicht der Fußgänger, sondern Reiterzüge und Equipagen setzten die Maßstäbe. So finden wir selbst in kleinen Residenzen, wie Erlangen und Arolsen, oder in bescheidenen Exulantenstädten, wie Karlshafen an der Weser und Friedrichstadt an der Eider, eine weiträumige Gestaltung von Straßen, Achsen, Wasserläufen, Platzfolgen und Baufluchten. Geradlinige, einheitlich bebaute Straßenzüge mit strengen Fluchtlinien und gleichen Haustypen bestimmen oft das Baubild der Fürstenstadt.

Einschneidender noch für das Raumgefüge der Städte wurden die Auswirkungen der veränderten Kriegstechnik. Die Schutzaufgabe verlagerte sich vom schmalen, gegenüber Erweiterungen relativ elastischen vertikalen Abschluß durch einen Mauerkrans in eine weitgestaffelte horizontale Raumtiefe. Der Verteidigungsring der Stadtmauer wurde abgelöst von sternförmig vorgeschobenen Bastionen. Die neue Gürtelbefestigung mit ihrem erheblichen Geländebedarf und hohen Anlagekosten konnte jedoch nur selektiv auf große oder strategisch wichtige Plätze angewandt werden.

So entstand aus landesherrlicher Entscheidung der Gegensatz zwischen der „offenen“ und der „festen“ Stadt, der die Entwicklung der deutschen Städte bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts tiefgreifend beeinflusste. Denn das Bastionssystem und seine spätere Ausgestaltung zum Fort-System mit freiem Schußfeld bedeutete für die betroffenen Städte eine starre, schwer zu überwindende Fessel. Es verhinderte die kontinuierliche Flächenausdehnung und steigerte dadurch Dichte und Höhe der Innenbebauung der Städte.

Bei der Bewertung der städtebaulichen Leistungen in Haupt- und Residenzstädten ist nicht zu übersehen, daß die Anfänge oft recht ärmlich waren. Ein kontinuierlicher Ausbau und die immer reichere Umgestaltung von Baustruktur und Funktionen blieben wichtige Aufgaben. Was Berlin, Dresden und Kassel, München, Stuttgart und Hannover zur landeshauptstädtischen Bedeutung erhob, geschah nicht in einer Generation. Karlsruhe, München und Potsdam sind besonders eindrucksvolle Beispiele für die

sich immer weiter fortsetzende und auch in die freie Landschaft ausgreifende Planung von Hauptstadt- und Residenzstadtanlagen.

Die große Bedeutung der Haupt- und Residenzstädte für das deutsche Städtewesen erschöpft sich jedoch nicht in ihrer eigenen städtebaulichen Gestaltung. Sie muß auch in ihrer Innovationsfunktion gesehen werden. Die neuen Stadtformen blieben prägend, auch wenn um 1790, dem Querschnitts-Zeitraum unserer Abb. 4, Hannover und Düsseldorf politisch schon von London und Mannheim – München als Hauptstädte abgelöst worden waren. Mehr noch: Die städtebaulichen Prinzipien der Fürstenstädte wurden zum Vorbild auch für Bürgerstädte und für größere staatliche Verwaltungszentren, so etwa für die Hauptstädte der preußischen Provinzen im 19. Jahrhundert. In der Gegenwart zählen die Fürstenstädte Deutschlands zu den Hauptanziehungspunkten des internationalen Städte-Tourismus.

7. Die Bedeutung der Fürstenstädte als Kulturzentren

Von grundlegender Bedeutung bis zur Gegenwart ist die Attraktivität der Haupt- und Residenzstädte sowie der übrigen Fürstenstädte als Kulturzentren. Sie ist für den Rang und den Reichtum der Städte bis heute mitentscheidend geblieben. Auf Abb. 4 sind deshalb neben der städtebaulichen Innovationsfunktion auch die Funktionen der kulturellen Ausstrahlung angegeben. Die Palette der aus dem 18. Jahrhundert stammenden Einrichtungen ist reich und bunt: Theater, Opernhäuser, Orchester und Konzertsäle, Museen und Bildergalerien, Universitäten und Höhere Schulen, Akademien und wissenschaftliche Gesellschaften, Gärten, Parks, Menagerien und Zoologische Gärten, aber auch vielfältige Behördenbauten und öffentliche Einrichtungen haben Bedeutung und Ausstrahlung vieler Städte geprägt.

Was Berlin und München, Dresden, Stuttgart und Kassel, Darmstadt und Düsseldorf, jedoch in gleicher Weise kleinere Residenzen wie Oldenburg, Schwerin, Coburg, Weimar und Schleiz aus ihrer Zeit als Fürstenstädte gewonnen und bis heute bewahrt und ausgebaut haben, ist vor allem kulturbezogene Zentralität. Das gilt ebenso für die geistlichen Fürstenstädte. In Würzburg und Fulda, Salzburg und Mainz, Münster und Paderborn ist die Verbindung zwischen städtebaulichen Formen und kulturellen Inhalten besonders eindrucksvoll.

Durch seine zahlreichen und eigenständigen Kulturzentren und Universitätsstädte auf der Grundlage



Abb. 4: Territorialstädte (um 1790) als Innovationszentren für Städtebau und Kulturfunktionen (bis zur Gegenwart)

Territorial cities at about 1790 as innovation centres for planned urban development and cultural functions up to the present day

des territorialen Partikularismus unterscheidet sich das Städtewesen Deutschlands charakteristisch von dem der Nachbarstaaten. Über die kulturellen Funktionen sind die Wirkungen bis zur Gegenwart spürbar. Denn künstlerische Traditionen sind oft vom Bürgertum übernommen worden. So waren nicht nur weiterbestehende Einrichtungen entscheidend für die Kontinuität der kulturellen Potenz. Fast immer blieben die Residenzen später auch Verwal-

tungszentren und Beamtenstädte. Dadurch erhielt sich eine bürgerliche Mittelschicht, die Interesse an der Bewahrung kultureller Funktionen zeigte, sie mindestens aus Gründen äußerer Repräsentation und als Lebensform hoch bewertete. Bedürfnis und Ausstrahlung haben sich immer gegenseitig gestützt. Das Bestehende zog Neues heran und baute sich aus.

Eine Analyse der Theaterstandorte für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen

Demokratischen Republik zeigt, daß im Jahre 1934 über 45% aller Theaterplätze in ehemaligen Fürstenstädten Deutschlands konzentriert waren. Daß die Vorbildfunktion der Residenzstädte noch größer war, läßt sich sogar quantitativ nachweisen: R. HEYER hat nach den Angaben der gemeindlichen Kulturpflege im Statistischen Jahrbuch deutscher Gemeinden berechnet, daß im Jahr 1936 ein Drittel mehr kommunale Steuermittel in ehemaligen Residenzstädten für Kulturaufgaben aufgewendet wurden als in den übrigen Städten Deutschlands. Die Spitzen Bühnen blieben bis heute in erster Linie die Staatsopern und Staatstheater, vor allem in Berlin, Dresden, München, Stuttgart und Düsseldorf. Darmstadt und Düsseldorf, München und Schwerin wurden so im 19. Jahrhundert zu kulturellen Mittelpunkten weit über ihren wirtschaftlichen Einzugsbereich hinaus. In der jüngsten Zeit sind es gerade die Landeshauptstädte, die die Bedeutung der kulturellen Funktionen

repräsentieren. Sie haben in der demokratischen Gesellschaft das Erbe der Fürstenstädte angetreten.

8. Vereinheitlichung und Bundesstaat im 19. Jahrhundert

Der Anstoß zur entscheidenden territorialen Flurbereinigung des 19. Jahrhunderts erfolgte von außen, in der napoleonischen Zeit. Die stärksten Zersplitterungen wurden beseitigt, es entstanden größere und abgerundete Länder, doch meist in zufälliger und künstlicher Gestaltung, oft über geschichtlich gewordene Zusammenhänge hinweg.

Die Neugliederung des Reichsgebietes nach dem Sturz Napoleons auf dem Wiener Kongreß 1815 war das Ergebnis zäher diplomatischer Verhandlungen zwischen den europäischen Großmächten. Sie führte zu einer lockeren Föderation: Dem „Deutschen

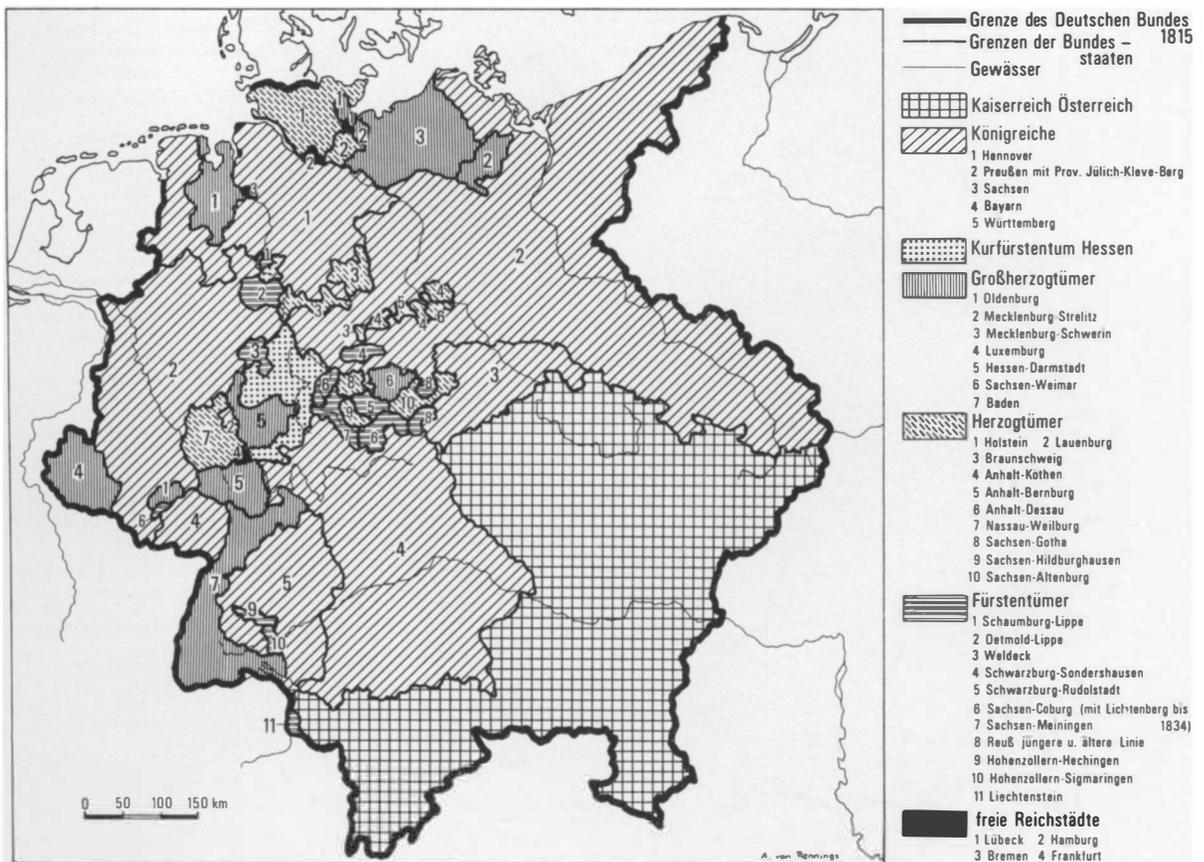


Abb. 5: Deutscher Bund 1815
 Quelle: HENNINGS 1983
 The German Federation, 1815

Bund“ gehörten 35 Fürsten und vier Freie Reichsstädte an (Abb. 5). Diesem Staatenbund waren von Anfang an Gegensätze immanent, von denen zwei im Verlauf der Kriege von 1866 und 1870/71 beseitigt wurden: der Gegensatz zwischen Preußen und Österreich um die Führung des Reiches sowie der Gegensatz zwischen der deutschen Führungsmacht Preußen und Frankreich. THOMAS NIPPERDEY hat das Neue sehr griffig formuliert:

„Dieser Bund, der schon durch seinen Namen dem Prinzip des Föderalismus zugehört, hat für mehr als ein halbes Jahrhundert die realpolitischen Erfahrungen der Deutschen mit dem Föderalismus, dem Leben in zwei politischen Ordnungen, der einzelstaatlichen und der gesamtdeutschen, bestimmt; daran ist er – so ruhmlos seine Existenz gewesen ist – von entscheidender Bedeutung für die neuere deutsche Geschichte. Der Deutsche Bund war ein Bund der Staaten und Regierungen, primär ein Staatenbund, auf der Souveränität der Einzelstaaten beruhend, mit schwachen bundesstaatlichen Elementen,

Kompetenzen und Institutionen. Der Deutsche Bund war nicht das Staatswesen, das die entstehende Nation sich wünschte, kein Nationalstaat, kein Bundesstaat, nicht der Bund der deutschen Völker und Stämme; kein Staat der Konstitution, der Verfassung, der Repräsentation der Nation, des Parlamentes, der Grundrechte, kein Staat mit starker zentraler Gewalt, mit einheitlichen Gesetzen, mit einheitlicher Wirtschaft. Der Deutsche Bund war die Organisation eines obrigkeitlichen, eines restaurativen Föderalismus, der sich der nationalen und liberalen Bewegung des Jahrhunderts entgegenstellte, der Gegentypus zum Programm des Nationalstaates“ (NIPPERDEY 1986, S. 69).

Trotzdem sind auch nach dem Scheitern der liberaldemokratischen Einigungsbewegungen von 1848/49 die wirtschaftlichen Einigungs- und Zentralisierungsprozesse weitergelaufen. Dann kam, nach Zollverein und Norddeutschem Bund, das Reich von 1871, eine neue Form föderativer politischer Ordnung (Abb. 6). Und noch einmal sei Nipperdey zitiert:

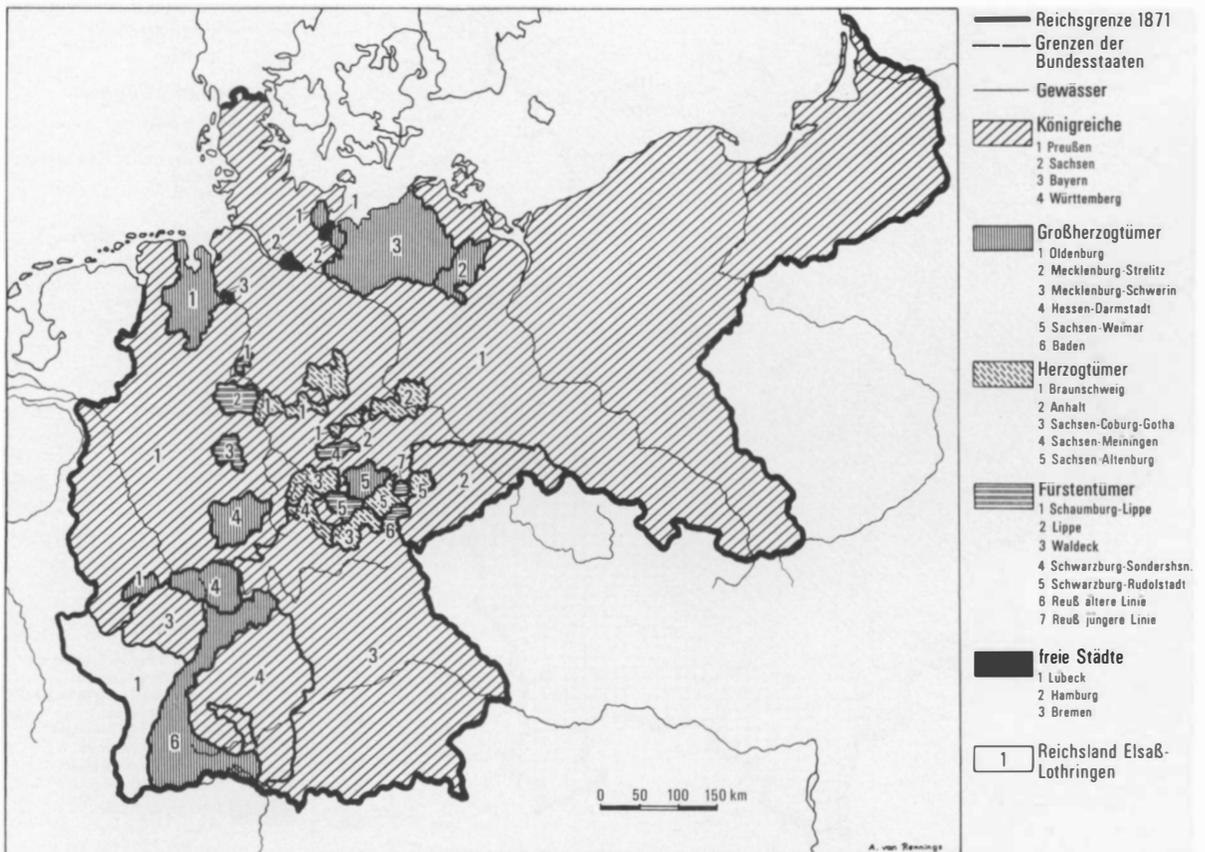


Abb. 6: Deutsches Reich 1871

Quelle: HENNINGS 1983

The German Empire, 1871

„Es war keine verbesserte Neuauflage des alten, primär staatenbündischen Bundes, und es war kein Einheitsstaat, es war nicht der Bundesstaat, von dem die Liberalen 1848/49 geträumt hatten, aber es war auch nicht eine bloße Fassade preußischer Herrschaft. Bismarck hat 1866/67 auf die völlige Annexion Norddeutschlands ebenso verzichtet wie auf einen stark zentralisierten Bundesstaat; die Verfassung, so meinte er, sollte sich in der Form mehr an einen Staatenbund halten, aber praktisch sollte man ihr die Natur des Bundesstaates geben mit ‚elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken‘. Der unmittelbare Sinn dieses Konzeptes war es, den Beitritt der süddeutschen Staaten offen zu halten, ja zu ermöglichen“ (NIPPERDEY 1986, S. 80).

Insgesamt entwickelte sich das Verhältnis von Reich und Einzelstaaten, abgesehen von Problemen der Finanzverfassung, relativ konfliktfrei. Man hat sogar von einem „föderalistischen Ausgleich von Einheit und Vielheit“ gesprochen. Pluralität und Integration lassen sich auch auf der Ebene der politischen Kultur und der allgemeinen Lebensverhältnisse beobachten:

„Es gab den modernen Zug zur Vereinheitlichung der nationalen Gesellschaft: Verkehr, Wirtschaft, Mobilität . . . wirkten dahin; im Bereich von Kultur und Wissenschaft gab es eine Tendenz zur überregionalen Angleichung, ja zur Nationalisierung. Parteien und Verbände organisierten sich national und unitarisierten sich. Die Bruchlinien und die Gegensätze in der deutschen Gesellschaft zwischen den Konfessionen, den politisch-ideologischen Lagern und den Klassen blieben erhalten oder verschärften sich, aber die überlieferten partikularistischen und regionalen gingen entscheidend zurück. Auf der anderen Seite aber blieb in Deutschland eine regionale Pluralität unterschiedlicher Kultur und politischer Kultur zumal, erhalten. Die Residenzen vor allem blieben unterschiedliche Zentren der Kultur, und diese Vielfalt hat die Entstehung der Modernität zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts wesentlich gefördert“ (NIPPERDEY 1986, S. 84f.).

Dabei kann man in der Bilanz durchaus eine Verschiebung von den föderalen zu den unitarischen Instanzen hin verzeichnen. Der 1. Weltkrieg wurde zum großen Gleichmacher und Vereinheitlicher

9. Weimarer Verfassung und Reichsreform-Projekte

Im Hinblick auf die Neugliederung des Reiches durch die Siegermächte sehen wir uns 1918 und 1945 gänzlich unterschiedlichen historischen Situationen und Gegebenheiten gegenüber. Der Versailler Ver-

trag von 1919, der am 10. 1. 1920 in Kraft trat, sah die Möglichkeit der Neugliederung des Reiches durch die Siegermächte überhaupt nicht vor, sondern zielte nur auf partielle Eingriffe in den Bestand des Reichsgebietes. Neben Gebietsabtretungen im Osten, Norden und Westen wurde das Saargebiet für die folgenden 15 Jahre alliierter Verwaltung unterstellt. Die Versuche Frankreichs, links und rechts des Rheins Pufferstaaten zu bilden, wobei Teile des rheinischen Großbürgertums aktiv mithalfen, scheiterten am Willen der Mehrheit der dortigen Bevölkerung. Ähnlich versagten derartige Pläne Frankreichs nach dem 2. Weltkrieg.

ALMUTH HENNINGS hat in ihrem vorzüglichen Buch mit dem Titel: „Der unerfüllte Verfassungsauftrag. Die Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld politischer Interessengegensätze“ (1983) darauf hingewiesen, daß es zu einer möglichen Neugliederung des kleiner gewordenen Reiches 1918/19 von seiten der Siegermächte nicht einmal Anregungen gab. Nur die Vereinigung mit Deutsch-Österreich wurde ausdrücklich untersagt. Doch auch auf deutscher Seite hat es keine konsequenten Bestrebungen gegeben, in der Weimarer Republik die Verfassungsbestimmungen des Artikels 18 zur territorialen Neugliederung zu nutzen und durchzusetzen. Zwar erfolgten nach diesem Artikel noch der Zusammenschluß der thüringischen Länder durch einen Gemeinschaftsvertrag 1920, die Vereinigung des Coburger Landes mit Bayern und Waldeck-Pyrmonts mit Preußen sowie ein Gebietsaustausch von Ex- und Enklaven zwischen Sachsen und Thüringen. Aber auch die thüringische Regelung blieb raumordnerisch unbefriedigend, weil es nicht gelang, die thüringischen Gebiete Preußens, also vor allem den Regierungsbezirk Erfurt, mit in diese Neuordnung einzubeziehen.

Die unausgeglichene territoriale Struktur Deutschlands wurde, wie Abb. 7 zeigt, nicht beseitigt. Preußen wurde nicht aufgegliedert und dominierte als Gliedstaat mit rund 65% des gesamten Reichsgebietes. So blieb die Weimarer Republik entscheidend geprägt vom Dualismus zwischen dem Reich und Preußen, einem eigentümlichen In-, Mit- und Gegen-einander eines führenden und zahlenmäßig weit überlegenen Einheitsstaates und eines Bundesstaates von 25 Mitgliedern verschiedenster Größe und Bedeutung. Daß es zu einer echten Reform nicht kam, muß unter den außenpolitischen Bedingungen der Zeit nach dem Zusammenbruch von 1918 verstanden werden. Zu diesen auswärtigen Problembereichen zählten die Auseinandersetzung um Oberschlesien, der Ruhrkampf, der rheinische Separatismus; gerade diese Fragen waren mit dafür verantwortlich, daß

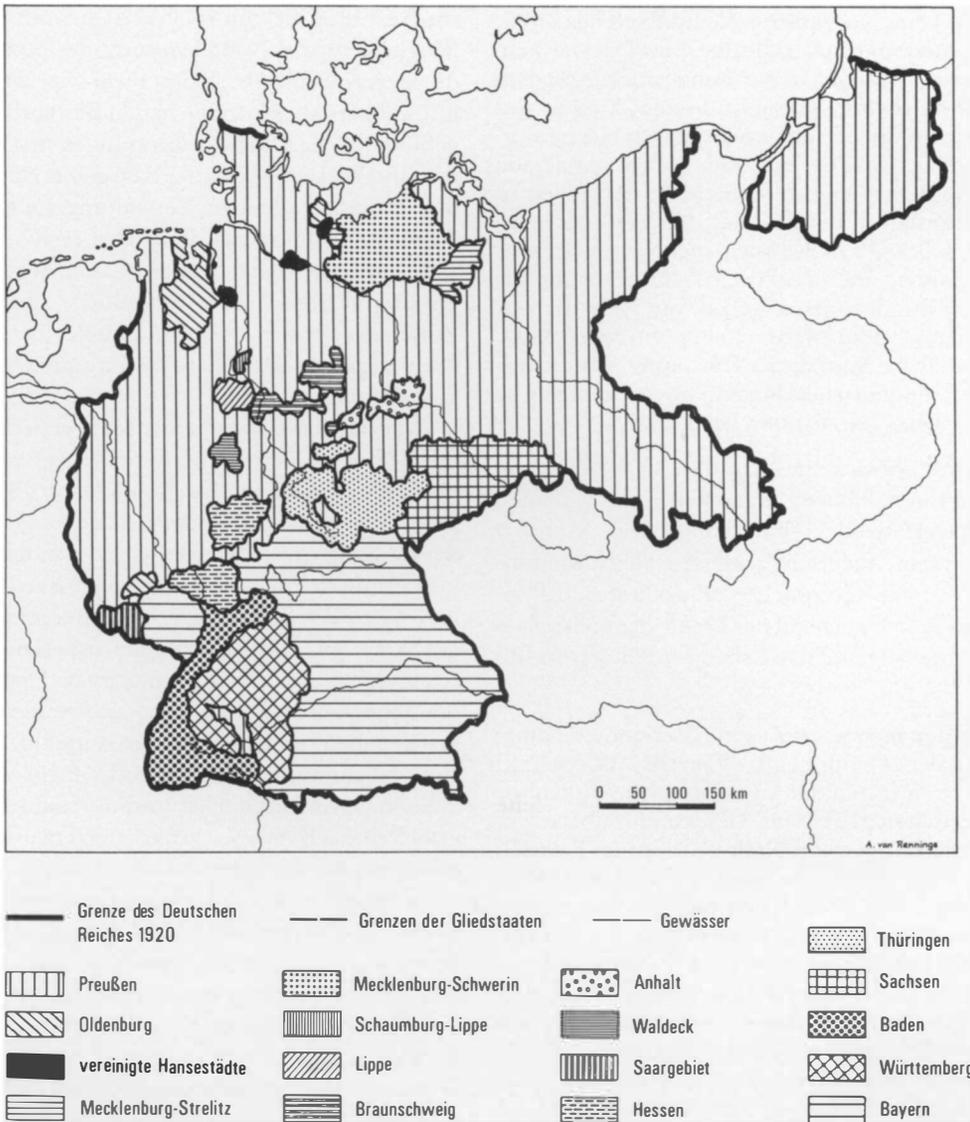


Abb. 7: Weimarer Republik 1920

Quelle: HENNINGS 1983

The Weimar Republic, 1920

man sich damals scheute, die stärkste Klammer des Reichsverbandes, den festgefügt Körper des preußischen Staates, aufzulösen.

Erst in den Jahren von 1927 bis 1930, als sich die Republik den inneren Problemen ihrer Staatsordnung wieder stärker zuwenden konnte, sind dann auch eine Reihe wertvoller, umfassender und detaillierter Vorschläge zur Reichsreform beraten worden. Bedeutsam wurde dabei der Verfassungsausschuß der 1928 in Berlin einberufenen Länderkonferenz ebenso wie der im selben Jahr vom früheren Reichskanzler Dr. Hans Luther begründete „Bund zur Er-

neuerung des Reiches“. Dabei ging es neben Verwaltungszuständigkeiten um wichtige Finanz-, Rechts- und Verfassungsfragen zwischen Reich und Ländern. Beherrschend war die Frage, wie bei einer territorialen Neugliederung das Land Preußen im Reich aufgehen könne, ohne daß die innere Verbindung der preußischen Gebiete völlig gelöst und die Stimmzuteilung im Reichsrat umstürzend verändert würde.

Konkret ging es im Verfassungsausschuß vorwiegend um Beratungen in Anlehnung an die von Hugo Preuß vorgeschlagenen Entwürfe, die von den Kon-

zeptionen des Luther-Bundes abwichen. Letztere sahen vier Länder alter Art vor: Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden; daneben 17 „Reichslandprovinzen“, mit denen die bestehenden kleinen nord- und mitteldeutschen Länder, zum Teil unter Gebietsausgleich, verbunden werden sollten.

Der Geograph WALTHER VOGEL hat wohl mit Recht in seiner Stellungnahme zu den Reichsreform-Bemühungen darauf hingewiesen, daß dieser Plan die relativ geringsten praktischen Schwierigkeiten für eine Verwirklichung geboten hätte und sich zur baldigen Durchführung einer Reichsreform am meisten empfahl. Denn er stand klar auf der Grundlage der Weimarer Verfassung und erforderte keine völlige Veränderung der politischen Landkarte, sondern knüpfte eng an das geschichtlich Gewordene an und erstrebte einen Ausgleich jeweils nur in der Richtung des praktisch Möglichen und Notwendigen.

Als weitere Beiträge der Geographie zur Reichsreform seien hier genannt die territorialen Vorschläge von TUCKERMANN, ein Plan von WEITZEL mit Varianten von OBST, der vom Rhein-Mainischen Raum ausging, sowie die von SCHEU erarbeitete Gliederung Deutschlands in Wirtschaftsprovinzen und Wirtschaftsbezirke, die im Gegensatz zu anderen Vorschlägen von wirtschaftswissenschaftlicher Seite kein eigentliches Neugliederungskonzept war, sondern eine wirtschaftsgeographische Vorarbeit dazu sein sollte.

Neben diesen Gesamtkonzeptionen entstanden regionale Untersuchungen und öffentliche Gutachten. Die umfangreichen Denkschriften „Niedersachsen im Rahmen der Neugliederung des Reiches“ von BRÜNING, „Mitteldeutschland auf dem Wege zur Einheit“, „Thüringen und seine Stellung in und zu Mitteldeutschland“, der Atlas von BEHRMANN-MAULL über das Rhein-Main-Gebiet sowie die Bände des Werkes „Der Raum Westfalen“ stellten die innere Zusammengehörigkeit und Einheit der betreffenden Gebiete in den Mittelpunkt und versuchten, Raumbeziehungen abzugrenzen. Wenn dabei auch regional-politische Tendenzen unverkennbar waren, so bleiben die genannten Werke mit ihren Fragestellungen und ihrem Material doch wertvolle Beiträge zur deutschen Landeskunde, die auch heute noch lesenswert sind.

10. Überzentralismus im „Dritten Reich“ und seine Folgen

Nach der nationalsozialistischen Machtergreifung vom 30. Januar 1933 gelang es Hitler und den Nationalsozialisten rasch, auch die Länder gleich-

zuschalten und der nationalsozialistischen Führung zu unterwerfen. Die Übernahme der preußischen Regierung inklusive Polizei und Verwaltung hatte die stärkste Bastion eines föderalistischen Widerstandes gegen die Diktatur bereits gebrochen. Die anderen Länder und der Reichsrat konnten ihre Machtposition nicht energisch verteidigen, da es sich zumeist um geschäftsführende Minderheitsregierungen handelte.

Ideologisch waren die neuen Herrscher streng zentralistisch. Für ihren Nationalismus war die Einheit der Nation, die Zusammenfassung aller ihrer Kräfte, ein oberster Wert. Führer, Diktatur, totaler Staat, das alles kennzeichnet die Zentralisierung. Trotz dieser überzentralistischen Tendenzen, die sich in der Kriegszeit noch verstärkten, gab es nicht nur kaum Erfolge in der politisch-geographischen Flurbereinigung, sondern sogar neue Partei-Akzente im Föderalismus! Zunächst vollzog die nationalsozialistische Regierung 1933 noch den Zusammenschluß beider Mecklenburg, 1937 die lange vorbereitete Lösung des Problems Groß-Hamburg sowie die Eingliederung Lübecks und Birkenfelds in Preußen.

Doch erwies sich Hitler als uninteressiert an einer konstruktiven Neugliederung des Reiches, die nun auf der Grundlage des zentralistischen Einheitsstaates möglich gewesen wäre. Wohl brachten die „Gleichschaltungsgesetze“ eine Zusammenlegung der Ministerien des Reiches und Preußens sowie eine engere Verbindung der norddeutschen Kleinstaaten mit den benachbarten preußischen Provinzen. Aber die immer wichtiger werdende Einteilung in die Gaue der NSDAP und die Bereiche der Reichsverteidigungskommissare schufen neue konkurrierende Reichsgliederungen und eine neue „partikularistische Hausmacht“ der Gauleiter.

Obwohl in der offiziellen Doktrin des Dritten Reiches Föderalismus als die schlechte Tradition der deutschen Geschichte galt, als Relikt der Weimarer System-Zeit, als antinational, klerikal und bonzenhaft, entwickelte sich doch in der Realität des nationalsozialistischen Herrschaftssystems eine neue Spannung zwischen Berlin und den regionalen Machtzentren. Es wurde ein Neben- bzw. Gegeneinander des autoritären Zentralismus und der Position machtbewußter regionaler Gauleiter sowie – auch zuweilen mit ihnen identisch – der Statthalter, die sich keineswegs nur als Funktionäre der Zentrale, sondern auch als Repräsentanten ihrer Region fühlten. Hitler hat diesen Gegensatz bewußt aufrechterhalten und damit seine eigene Macht befestigt. Bei Konflikten zwischen Statthaltern und Reichsministern hat er sich selbst die Entscheidung vorbehalten

und auch die Pläne zu einer nationalsozialistischen Reichsreform gestoppt. Er wollte keine Verhältnisse, die seine Entscheidungsfreiheit hätten einschränken können.

Die Defizite wurden so deutlich, daß die an der Vorbereitung des Aufstandes vom 20. Juli 1944 beteiligten Verwaltungsfachleute auch grundsätzliche Überlegungen für eine neue Gliederung eines deutschen Einheitsstaates anstellten. Die Pläne sind 1949 von W. MÜNCHHEIMER in den Frankfurter Geographischen Heften publiziert worden.

Somit haben sich die Traditionen föderalistischer Struktur im Laufe der Geschichte des deutschen Volkes in jeweils ganz unterschiedlicher Ausprägung dargestellt: Während das Heilige Römische Reich deutscher Nation charakterisiert war durch seine extrem territorial-staatlichen Gliederungen, erlebte der unitarisch angelegte kleindeutsche Nationalstaat hingegen drei Etappen: In seiner ersten Periode von 1871 bis 1918 ließ er den Föderalismus bewußt verkümmern und trieb eine offensive Außen- und Militärpolitik. In seiner zweiten Phase 1919 bis 1933, in der er sich als Volksstaat ausgab, unterwarf er sich die Länder, so daß diese zunehmend handlungsunfähig wurden. In seiner dritten Periode 1933 bis 1945 schließlich entwickelte er einen nivellierenden Überzentrismus, der die nach seiner militärischen Niederlage einsetzende gewaltsame Teilung begünstigte.

11. Die Bildung Deutscher Länder 1945 im sowjetischen Machtbereich

Bei der Bildung Deutscher Länder nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches ging die Besatzungsmacht voran, die selbst am wenigsten einen föderalen Staatsaufbau für das Deutschland der Nachkriegszeit anstrebte: die Sowjetunion. Bereits am 9. Juli 1945 befahl die sowjetische Militäradministration (SMAD) die Errichtung von Landesverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und im Land Sachsen sowie von Provinzialverwaltungen in der Mark Brandenburg und der Provinz Sachsen (mit Anhalt). Zum „föderalen Land Sachsen“, dem früheren Freistaat, kam der westlich der Neiße gelegene Teil Niederschlesiens, während der Regierungsbezirk Erfurt zu Thüringen geschlagen wurde. Im Norden erfolgte eine Zuordnung des westlich der Oder und Swine gelegenen Vorpommern zum „föderalen Land Mecklenburg“, das deshalb bis zum 28. 2. 1947 amtlich den Namen „Mecklenburg-Vorpommern“ führte. Später hat man dann mit allen

administrativen Mitteln versucht, den Namen „Pommern“ aus dem Sprachgebrauch der Verwaltung ebenso zu tilgen, wie das im Falle Niederschlesiens im Süden geschah²⁾.

Nachdem in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) im April 1946 die Zwangsvereinigung von KPD und SPD durchgesetzt und eine zentrale Jugendorganisation (FDJ) gegründet worden war, glaubte die sowjetische Militärverwaltung in ihrer Besatzungszone demokratische Wahlen durchführen lassen zu können, zumal sie die bei ihr zugelassenen Parteien in einem „antifaschistischen Block“ zusammengeschlossen und zu den Wahlen ferner „Massenorganisationen“ wie Gewerkschaften, „Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe“, Frauenausschüsse und teilweise auch den „Kulturbund“ mit eigenen Kandidatenlisten zugelassen hatte.

Die Beschleunigung dieser Besatzungspolitik war zweifellos vom Willen geleitet, den Anschein möglichst normaler demokratischer Verhältnisse in der Besatzungszone zu erwecken, um Einfluß auf Gesamtdeutschland zu gewinnen und dabei die Zentral-

²⁾ SED und Staatsführung der DDR ist es gelungen, in ihrem Machtbereich die alten Regionalbegriffe „Vorpommern“ und „Niederschlesien“ völlig zu tilgen und gleichsam als „Tabu-Begriffe“ zu behandeln. Leider hat sich auch die Evangelische Kirche der DDR dieser Sprachregelung gebeugt und verwendet selbst im internen Verkehr (etwa im Kalender der Pfarrer) die Bezeichnungen „Kirchengebiet Greifswald“ und „Kirchengebiet Görlitz“. – Zu bedauern ist, daß die historischen Regionalbegriffe aus Unkenntnis oder Bequemlichkeit auch im Westen nicht mehr gebraucht werden. Selbst eine für ihre Zuverlässigkeit bekannte Zeitung wie die „Neue Zürcher Zeitung“, deren Auslandsberichterstattung – z. B. über die VR China – höchstes Lob verdient, überraschte ihre Leser zum 8. Mai 1985 mit einem fünfseitigen Deutschlandartikel samt einer Kartendarstellung, in der der immerhin bis zum 28. Februar 1947 gültige Ländername „Mecklenburg-Vorpommern“ nicht verzeichnet ist (Nr. 102, 4./5. Mai 1985, S. 82). Da bei dieser Zeitung Einflußnahme von seiten oder Liebedienerei gegenüber der DDR-Regierung ausgeschlossen werden können, kann es sich dabei nur um Unwissenheit oder leichtfertige Unterlassung handeln. – Nach Unterrichtung zur evtl. Erklärung des Kartenfehlers schrieb mir die Redaktion der „NZZ“ am 20. 2. 1987 (Dr. C. Kind) in bewährter Arroganz: „Damit treiben Sie allerdings die Anforderungen an die Unterrichtung des schweizerischen Zeitungslesers etwas weit, – was mich zu der Frage veranlaßt, ob Sie den betreffenden Artikel überhaupt gesehen haben.“ – Was würden wohl die Herren in Zürich zu einer fehlerhaften Karte über die Schweizer Kantone in der FAZ schreiben?

position Berlins besonders ausspielen zu können. So waren bereits im Sommer 1945 11 deutsche Zentralverwaltungen für das sowjetisch besetzte Gebiet tätig.

Im September 1946 wurden zunächst Gemeindewahlen angesetzt, wobei man hoffte, daß im hochindustrialisierten Land Sachsen besonders gute Ergebnisse für die SED erzielt werden könnten, die beispielgebend auch für die anderen Länder, vor allem im industriearmen Norden, wirken sollten. So fanden am 1. 9. Gemeindewahlen im Land Sachsen, am 8. 9. im Land Thüringen und in der Provinz Sachsen-Anhalt sowie am 15. 9. in der Provinz Brandenburg und im Land Mecklenburg statt. Trotz erheblichen Drucks von seiten der Besatzungsmacht und der mit ihr zusammenarbeitenden SED bei der Zulassung von „bürgerlichen Parteien“ auf dem Lande, fielen die Gemeindewahlen nicht im Sinne der SED aus. In vielen Städten und Gemeinden kam es zu einem klaren Vorsprung von LDP und CDU, etwa in zahlreichen Küstenstädten, aber auch in Potsdam sowie in den meisten Städten der Provinz Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Nachdem die den Demokratisierungsbemühungen gegenüber äußerst mißtrauische Bevölkerung bei den Gemeindewahlen die Erfahrung gemacht hatte, daß die Stimmabgabe tatsächlich geheim war, kam es am 20. Oktober 1946 zu noch deutlicheren Ergebnissen bei den Kreis- und Landtagswahlen im Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone. Zwar hatte die SMAD nach dem ungünstigen Ergebnis der Gemeindewahlen ihre Wahlbeeinflussung vor den Landtagswahlen durch Verhaftung von Kandidaten der CDU und LDP noch wesentlich verstärkt – auch wurden in 15 Landkreisen Kandidatenlisten der CDU und in 31 Landkreisen jene der LDP nicht zugelassen –, doch kam es trotzdem in Brandenburg mit 50,8% und in Sachsen-Anhalt sogar mit 51,8% zu einem Vorsprung der bürgerlichen Parteien vor der SED. Ebenso konnte in Mecklenburg die SED nur durch die Landtagssitze der „Vereinigung der Kandidaten der gegenseitigen Bauernhilfe“ mehr Vertreter in den Landtag nach Schwerin entsenden als die bürgerlichen Parteien.

Auch in Berlin fanden bei den Wahlen für ein neues Stadtparlament die Kandidaten der SED keine Mehrheit. Da hier die SPD noch neben der SED kandidierte, wurde die freie Wahl zu einer ausgesprochenen Katastrophe für die SED: In Gesamt-Berlin erhielt sie nur 26 der Abgeordnetensitze gegenüber 63 für die SPD, 29 für die CDU und 12 für die LDP (Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen 1961, S. 43f.).

Das Festhalten am gesamtdeutschen Einheitsgedanken äußerte sich am 7. 12. 1947 in der ohne geheime Wahlen erfolgenden Konstituierung eines „Deutschen Volkskongresses für Einheit und Frieden“, der eine Art Vorparlament für eine mögliche Zentralregierung Deutschlands darstellen sollte. Auf dem „II. Volkskongreß für Einheit und gerechten Frieden“ am 18. 3. 1948 in Berlin wurde ein „Deutscher Volksrat“ gewählt, von dem am 24. 11. 1948 die Forderung an die Alliierten nach einem raschen Friedensvertragsabschluß mit Deutschland und der Bildung einer „provisorischen demokratischen deutschen Zentralregierung“ aus Vertretern der demokratischen Parteien und Organisationen ausging. Doch parallel zu diesen Deklamationen für eine deutsche Einheit wurden immer tiefgreifendere Maßnahmen zur Gleichschaltung aller gesellschaftlichen Kräfte und zur Kontrolle der Wirtschaft in der SBZ ergriffen. Die Spaltung Berlins und die Blockade des westlichen Teils setzten der Realisierung des gesamtdeutschen Einheitsgedanken ein vorläufiges Ende.

In dem vom Zentralinstitut für Geschichte der Akademie der Wissenschaften der DDR herausgegebenen Standardwerk „Grundriß der deutschen Geschichte“ wird die Bildung deutscher Länder in der Sowjetischen Besatzungszone nur recht kurz behandelt. Wichtig ist den Verfassern dabei, daß Länderparlamente und örtliche Volksvertretungen entstanden, „in denen der bestimmende Einfluß der Arbeiterklasse gesichert war. In den Regierungen der Länder und Provinzen, die im Dezember 1945 gebildet wurden, hatte die SED entscheidende Positionen inne, die sie konsequent im Interesse der Arbeiterklasse und der anderen Werktätigen nutzte. Vier der fünf Ministerpräsidenten sowie 17 der 31 Minister gehörten der SED an“ (Zentralinstitut 1979, S. 534f.).

12. Auflösung der Länder und Staatsumbau in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Land- und Kreistage der DDR wurden am 15. 10. 1950 mit der ersten Wahl nach „Einheitslisten“ praktisch entmachtet. Bis dahin hatten die 1946 in verhältnismäßig freien Wahlen ermittelten Landtags- und Kreistagsabgeordneten, soweit sie nicht der SED-Parteileitung hörig waren, ständig versucht, mit allen möglichen Mitteln den parteibezogenen Zentralisierungstendenzen entgegenzuarbeiten. Seit dem Oktober 1950 aber gab es nun keine Abgeordneten mehr, die nicht vorher von

der Staatspartei gründlich überprüft worden waren. Ernsthafte Widerstände konnten also nicht mehr aufkommen.

Die von der SED gesehene Notwendigkeit eines Staatsumbaus dokumentieren die am 23. 7. 1952 verkündeten „Gesetzesvorlagen zur Verwaltungsreform“ mit folgender Formulierung: „Vor allem hat sich der staatliche Apparat in den Ländern mit den einzelnen Parlamenten und Regierungen als hemmend erwiesen, als eine Quelle bürokratischer Erschwerungen, ja Verfälschungen der fortschrittlichen Ziele“ (zitiert nach LEISSNER 1961, S. 141). LEISSNER vermutet, daß mit den genannten „bürokratischen Erschwerungen“ vor allem Reste einer Verwaltungsgerichtsbarkeit gemeint waren sowie Bemühungen einer erheblichen Zahl von Fachkräften, die in den Landesregierungen versucht hatten, fachlichen und rechtlichen Gesichtspunkten bei ihren Entscheidungen den Vorrang einzuräumen.

Die Arbeit der 1952 gebildeten Bezirkstage war dann mit den Maßnahmen der früheren Landtage nicht mehr zu vergleichen. Die Bezirkstage hatten keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse im Rahmen des von oben gesteuerten „Demokratischen Zentralismus“. Dieser Prozeß war nach einem offenbar festen Plan längst vor 1952 vorbereitet und wurde mit späteren Gesetzen 1957 endgültig abgeschlossen. Im Juni 1947 wurde die Ständige Wirtschaftskommission ins Leben gerufen, die die Tätigkeiten der Zentralverwaltungen koordinieren und die gesamtstaatliche Wirtschaftsplanung ausbauen sollte. Mit ihrer Erweiterung zur Deutschen Wirtschaftskommission (DWK) im Februar 1948 wurde sie das zentrale Führungsorgan in der SBZ und besaß das unbeschränkte Anweisungs- und Aufsichtsrecht gegenüber den Ländern und wirtschaftlichen Organisationen der Zone. Im Dezember 1949 wurden die Justiz- und Verkehrsministerien der Länder sowie die auf Landesebene arbeitenden Ämter für volkseigene Betriebe aufgelöst, ihre Geschäfte in den Ministerien der Regierung zentralisiert.

Trotz dieser inneren Aushöhlung der Länderkompetenzen nahm man ein Jahr später noch eine neue Differenzierung der Länder im Hinblick auf die Zahl ihrer Vertreter in der Länderkammer vor, ähnlich der Differenzierung für die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Bundesrat. Am 8. 11. 1950 beschloß die Volkskammer nach einer vorausgegangenen Verwaltungsreform die Erhöhung der Zahl der bisherigen Abgeordneten, wonach künftig Sachsen 13, Sachsen-Anhalt 11, Thüringen 10, Brandenburg 9, Mecklenburg 7 Abgeordnete und der Sowjetsektor Berlins 13 Vertreter mit beratender Stimme stellen

sollten (vgl. Abb. 8; Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen, 1961, S. 142).

Am 15. 12. 1950 beschloß die Volkskammer ein Gesetz über die Reform des öffentlichen Haushaltswesens: Mit Wirkung vom 1. Januar 1951 gab es danach nur noch einen einheitlichen Staatshaushalt für das Gesamtgebiet der DDR. Hierdurch wurden die Haushalte der Länder, Kreise und Gemeinden sowie vieler Anstalten und öffentlich-rechtlicher Körperschaften einschließlich der Sozialversicherungen und der VEB einheitlich in den allgemeinen Staatshaushalt einbezogen. Damit hatte die Selbstverwaltung der Länder, Städte und Landgemeinden völlig ihre Eigenständigkeit verloren. Die gesamten öffentlichen Finanzen wurden zu einem Mittel staatlich-zentralisierter Wirtschaftsplanung.

Die formale Auflösung der Länder erfolgte im Juli 1952. Die fünf Länder Mecklenburg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen erhielten am 23. 7. 1952 die Weisung, sich neu in Kreise zu gliedern und die bisher von den Landesregierungen wahrgenommenen Aufgaben auf die Organe neu zu bildender Bezirke zu übertragen. Die Landtage folgten sofort mit dem Beschluß von fünf gleichlautenden Gesetzen – sie lösten damit also sich selbst und ihre Länder auf. Aus der „Länderkammer“ wurde eine „Kammer der Vertreter der ehemaligen Länder“, die fortan von Delegierten der 14 Nachfolge-Bezirke besetzt wurde. Bei den Neuwahlen zur Länderkammer im Herbst 1954 und Herbst 1958 traten die Bezirkstage auf Länderebene zusammen, um die Abgeordneten zu bestimmen. Erst im Dezember 1958 verschwand dieses Relikt.

Neu gebildet wurden 1952 die Bezirke: Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Magdeburg, Halle, Potsdam, Frankfurt a. O., Cottbus, Dresden, Karl-Marx-Stadt, Leipzig, Gera, Erfurt und Suhl. Ebenso wie bei dieser Bezirksbildung, bei der es keine öffentliche Diskussion und wissenschaftliche Vorbereitung gegeben hatte, wurde auch am 25. 7. 1952 in jedem der fünf Landtage die Neueinteilung der Kreise ohne Aussprache und ohne Einspruchsmöglichkeit vorgenommen.

Die Auswahl der neuen Bezirkshauptorte in der DDR war für die weitere Entwicklung im Städte-system des zweiten deutschen Staates von erheblicher Bedeutung, weil die Behördenzentralität in einer Planwirtschaft bzw. einem zentralgelenkten System von Partei und Bürokratie einen ganz wesentlichen Rückhalt der Stadtfunktionen darstellt. Bei der Auswahl der Bezirksstädte hat es bewußte Umwertungen gegeben. So wurde in Mecklenburg Neubrandenburg als Bezirkshauptort gegenüber Neustrelitz be-

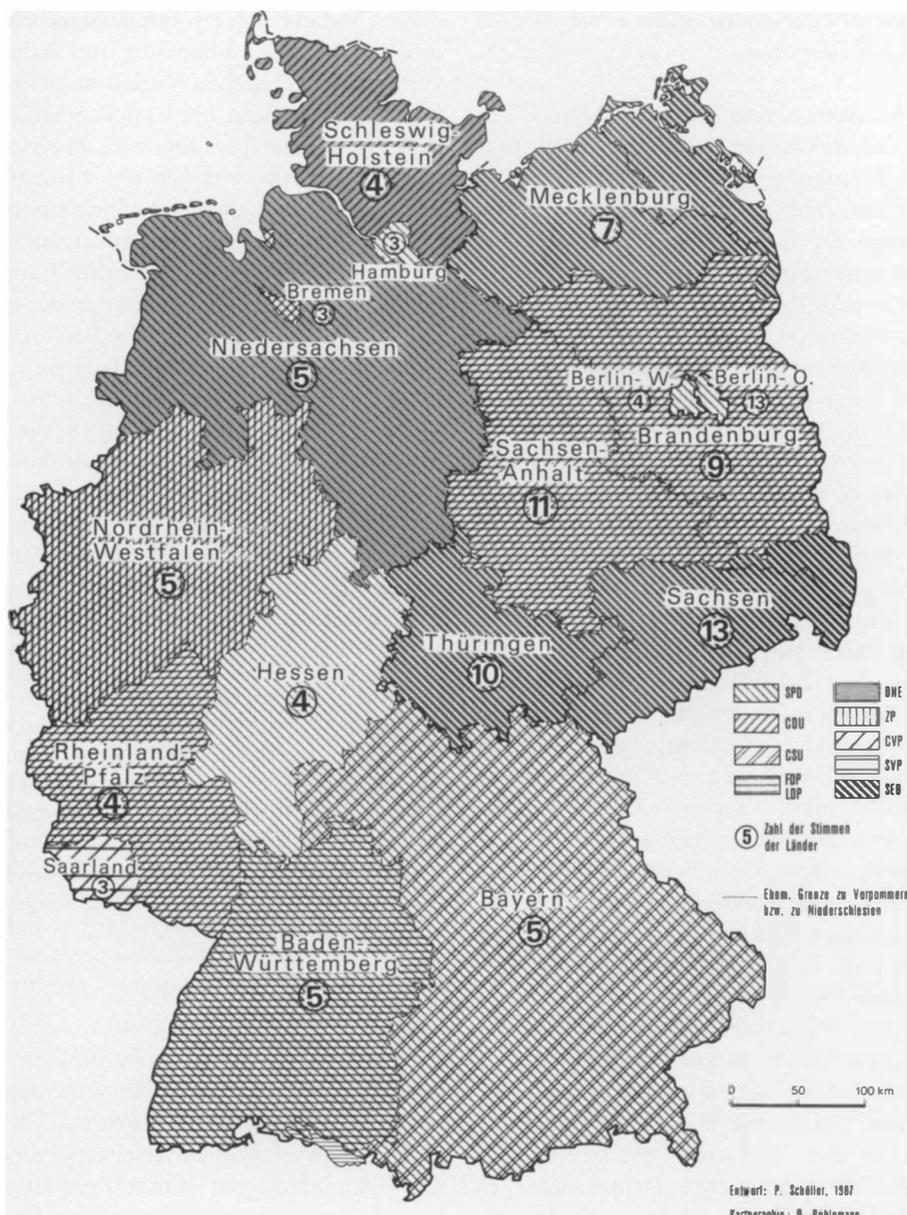


Abb. 8: Deutsche Länder 1952 (Saarland ab 1957) mit Stimmen im Bundesrat (Berlin-West mit eingeschränktem Stimmrecht) und Abgeordnete der „Länderkammer“ der DDR 1950 bis 1952 (Berlin-Ost mit beratender Stimme)

The German *Länder* in 1952 (Saarland from 1957) with votes in the *Bundesrat* (with West Berlin having restricted voting rights), and members of the *Länderkammer* of the GDR, 1950–52 (East Berlin with an advisory vote)

vorzuzug und auch in den folgenden Jahren durch Kulturfunktionen, Industrieansiedlungen und Wohnungsbau-Investitionen zum führenden Zentralort in Mecklenburg neben Schwerin aufgewertet. In Thüringen wurde durch die Bezirksbildung die Stellung von Gera und Suhl betont und herausgehoben, dagegen das alte bedeutende Territorialzentrum

Meinungen abgewertet; vielleicht auch als Bestrafung dafür, daß die Stadt bei den freien Wahlen des Jahres 1946 nicht im Sinne der SED gewählt hatte. Bei den übrigen Bezirkshauptorten hat die bestehende funktionale Ausstattung die entscheidende Rolle gespielt. Sie ist in jedem Fall von der folgenden Entwicklung noch verstärkt worden.

13. *Wiedergeburt des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*

Auf der Konferenz von Potsdam (17. 7.–2. 8. 1945) hatten sich die Regierungschefs Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten von Amerika für eine Dezentralisierung sowohl der Verwaltungs- als auch der Wirtschaftsstruktur Deutschlands ausgesprochen. Sie unterließen es jedoch, den Charakter der geforderten Dezentralisierungen genauer zu bestimmen. In der Folgezeit kam es dementsprechend zu ausgeprägten Gegensätzen über diese Frage (vgl. hierzu und im folgenden insbes. DEUERLEIN 1972 sowie LAUFER 1974, 1976, 1984).

Während die in Potsdam nicht beteiligte, aber dann bei der Aufteilung der Besatzungszonen berücksichtigte französische Regierung für Deutschland die Errichtung eines losen Staatenbundes vertrat, forderte die Sowjetunion die Bildung eines Einheitsstaates und begann in ihrer Besatzungszone mit dem Aufbau von Zentralverwaltungen. Die britische Besatzungspolitik bevorzugte Formen aus dem System der Weimarer Verfassung; dabei blieb für den Föderalismus wenig Raum. Nur die amerikanischen Besatzungsbehörden haben von Beginn an ein föderatives System für Deutschland angestrebt.

In den folgenden Jahren, als es zur Bildung deutscher Länder in allen Besatzungszonen kam, blieben diese grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Besatzungsmächten im Hinblick auf den Staatsaufbau Deutschlands bestehen. Auch in der deutschen Öffentlichkeit gab es bald nach dem Krieg eine ausgedehnte Diskussion über die künftige Struktur des Staates. Bei den politischen Parteien tendierten die Liberalen ebenso zu einem Einheitsstaat wie die Sozialdemokraten (mit Ausnahme der bayerischen SPD), während die Christlichen Demokraten am ehesten für eine föderalistische Lösung plädierten. Gemeinsam war allerdings allen das Bekenntnis zur Selbstverwaltung im kommunalen Bereich.

Die Beziehungen zwischen der britischen und amerikanischen Besatzungszone, die sich auf die Struktur ihres Vereinigten Wirtschaftsgebietes gründeten, führten mit der Zeit zu einer Annäherung der französischen Regierung an föderalistische Konzepte. Als die französische Seite nach dem Abzug der sowjetischen Delegation aus dem Aliierten Kontrollrat am 20. März 1948 zu der Überzeugung gelangte, daß die Teilung Deutschlands Wirklichkeit geworden war, suchte sie sich ihre Zustimmung zu den amerikanischen und britischen Vorstellungen durch einzelne Zugeständnisse honorieren zu lassen.

So kündigte sich ein bundesstaatlicher Föderalismus an, in dem Elemente und Erfahrungen der verfassungsrechtlichen Verhältnisse in Deutschland zwischen 1871 und 1933 sowie amerikanische Vorstellungen über das föderative Prinzip durchschlugen. Bei den Beratungen der Ministerpräsidenten aller deutschen Länder anlässlich eines im Juli 1948 einberufenen Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee wurden von den westdeutschen Ländern die Vorrechte des Bundestages gegenüber der Ländervertretung anerkannt. Eine intensive Belegung der Diskussion um Unitarismus und Föderalismus brachten die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates in den Jahren 1948–49. Dabei gelang es, die Fraktion der SPD für die Bundesratslösung zu gewinnen, durch die eine Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes vorgesehen war. Damit war das föderative Prinzip durchgesetzt. In diesem Zusammenhang sei der Staatsrechtler TH. ESCHENBURG zitiert, der auf das besondere Verhältnis der Zentralinstanz zu den Bundesländern im Grundgesetz hingewiesen hat:

„Während die Gliederstaaten in allen anderen föderalistischen Staatsgebilden nichts anderes als Verwaltungseinheiten mit allerdings dem Grade nach in den einzelnen Bundesstaaten unterschiedlicher administrativer sowie legislativer Autonomie sind und selbst ein direktes Mitspracherecht an der Führung des Gesamtstaates nicht haben, kennt die deutsche Bundesrepublik, entsprechend der Tradition des Deutschen Bundes, des Bismarckschen und des Republikanischen Reiches, das imperative Mandat der Ländervertreter im Bundesrat“ (ESCHENBURG 1950, S. 12).

Die Länder nehmen also im Bundesrat keine Landes-, sondern Bundesaufgaben wahr, wobei sie natürlich von ihren eigenen Einsichten, Überzeugungen und Parteiinteressen mitgeleitet werden. Nachdem das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von den Landtagen angenommen und nur vom bayerischen Landtag aufgrund der als zu schwach bewerteten föderalistischen Note abgelehnt worden war, konzentrierten sich die Diskussionen seit 1954 immer stärker auf den Finanzausgleich und die Verteilung der Steuern.

Am 12. Mai 1969 kam es erstmals zur Festlegung von Aufgaben, die nicht von Ländern oder Bund allein, sondern nur gemeinsam gelöst werden können. Als Gemeinschaftsaufgaben in diesem Sinne wurden bezeichnet: 1. Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken; 2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; 3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Fernerlegte man ein Zusam-

menwirken von Bund und Ländern im Forschungsbereich und bei der Bildungsplanung fest. Die Beteiligung des Bundes an Länderaufgaben bedingte auch eine Neuordnung des Finanzausgleichs. In der Folgezeit prägten die Diskussion vor allem Fragen des Bildungssystems. Heftige Kritik richtete sich gegen die mangelnde Vertretung der deutschen Kulturpolitik im Ausland sowie die starken Unterschiede im Bildungswesen zwischen den Bundesländern – Vorwürfe, die bis heute nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben.

Der 6. Deutsche Bundestag setzte im Oktober 1969 unter Bundeskanzler Brandt eine Enquete-Kommission zur Fortentwicklung des bundesstaatlichen Systems ein, die eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zur Aufgabe hatte. Dabei zeigte sich deutlich, daß eine Verlagerung des politischen Schwergewichtes von den Ländern, die bei Kriegsende die aufgelöste Reichsstruktur im Westen auffingen, zum Bundesstaat, der zunächst nur als Übergangsstufe zu einem wiedervereinigten Deutschland gedacht war, stattgefunden hatte. Immerhin ist anerkannt, daß der Föderalismus in Deutschland keine Ideologie auf historischer Grundlage, sondern ein Strukturelement darstellt, das in der Lage ist, auf denkbar breiter demokratischer Basis auch die Rolle eines Korrektivs zur Politik auf Bundesebene wahrzunehmen (vgl. auch Abb. 8).

In der Gegenwart stehen zwar wieder Kompetenzfragen der Länder nun auch gegenüber den europäischen Behörden sowie Fragen des Finanzausgleichs und der Finanzzuweisung im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen. Doch generell wird man sagen können, daß die Bevölkerung, die nach 1945 und auch noch nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1949 dem föderalistischen Prinzip recht reserviert gegenüberstand, heute die Vorteile und Vorzüge eines nach Ländern gegliederten Bundesstaates anzuerkennen gelernt hat. So ist nach Bundestagswahlen, die einer politischen Gruppierung zu einer Vormacht auf Bundesebene verholfen haben, häufig zu beobachten, daß in den dann folgenden Landtagswahlen wieder eine Stärkung der Oppositionsparteien erfolgt und damit die parteipolitische Vormacht im Bundesstaat nie übermächtig werden kann³⁾. Vor allem dieser Gesichtspunkt einer ausgewogenen parteipolitischen Balancierung sowie die Erfahrung, auf regionaler Ebene

kompetent Fragen angehen und lösen zu können, haben dem föderalistischen Prinzip in der Bundesrepublik Deutschland zu steigendem Ansehen und zu allgemeiner Akzeptanz verholfen.

Dagegen hat sich im östlichen deutschen Teilstaat die Tendenz zum Zentralismus wieder voll durchgesetzt. Das lag nicht nur an dem Interesse der Sowjetunion an einem deutschen Einheitsstaat, es war auch ideologisch unterbaut. Schon Marx und Engels haben die Ideologie des deutschen Föderalismus bekämpft und sie mit der Verteidigung des reaktionären Fürstenpartikularismus gleichgesetzt. Sie gaben deshalb in Deutschland der unitarischen Republik den Vorzug vor dem monarchischen Bundesstaat. Den Föderalismus in Staaten eines Sprachgebiets betrachteten sie als Hemmschuh der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung. So war es nur logisch, daß mit zwei Verfassungsänderungen die Tendenz des Staatsaufbaus der Deutschen Demokratischen Republik immer zentralistischer wurde.

14. Ansätze zur Länderreform:

Konzeptionen und Neugliederungsvorschläge

Unter Berücksichtigung der Gedanken früherer Reformpläne war vom Parlamentarischen Rat der Neugliederungs-Artikel 29 des Grundgesetzes beschlossen worden, der jedoch bedauerlicherweise auf Befehl der Militärgouverneure suspendiert wurde und erst mit der Erklärung der Souveränität der Bundesrepublik am 5. 5. 1955 in Kraft treten konnte. Nur die auch von den Besatzungsmächten als vordringlich anerkannte Neuordnung der südwestdeutschen Verhältnisse mit der zerschneidenden Grenze zwischen der amerikanischen und der französischen Besatzungszone war davon ausgenommen, so daß 1952 nach Volksabstimmungen das Bundesland Baden-Württemberg gebildet werden konnte.

Der erste Absatz des Artikels 29 hatte folgende Fassung erhalten: „Das Bundesgebiet ist unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges durch Bundesgesetz neu zu gliedern. Die Neugliederung soll Länder schaffen, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“

³⁾ Allerdings kam es nur in den Jahren der sozial-liberalen Koalition zu häufigeren Konfrontationen zwischen den beiden Verfassungsorganen, als die parteipolitischen Machtverhältnisse im Bundesrat dergestalt waren, daß

zustimmungspflichtige Beschlüsse des Bundestages mit Zweidrittelmehrheit zurückgewiesen werden konnten. Normalerweise haben die Regierungen jedoch die Mehrheit des Bundesrates auf ihrer Seite gehabt.

Über diese Richtbegriffe, ihre Auslegung und ihr Verhältnis zueinander ist viel diskutiert und geschrieben worden. Juristisch waren die Vorschriften sicher nicht konkret genug, vor allem war eine rechtlich verschiedene Wertigkeit der Bestimmungen zwischen Satz eins und Satz zwei festzulegen und überhaupt eine Rangordnung der Gesichtspunkte aufzustellen. Für eine geographische Betrachtung bleibt jedoch klar, daß die Realität unserer Raumzusammenhänge eine allgemein gültige schematische Rangordnung der Gesichtspunkte nicht sinnvoll erscheinen läßt. „Es wird doch in jedem Einzelfalle ein besonderes Gegeneinanderabwägen . . . ihrer Bedeutung und Prägekraft bei einer räumlichen Synthese nötig sein“ (SCHÖLLER 1965, S. 13).

Es sind von Anfang an und noch stärker als bei der Diskussion der Reichsreform in den Jahren der Weimarer Republik geographische Fachvertreter an der Diskussion beteiligt gewesen: etwa im Sommer 1950 bei einer Tagung des „Institutes zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten“ die Geographen W. Hartke, Th. Kraus, F. Metz, E. Meynen, M. Schwind und E. Hoffmann. In dem zu Beginn des Jahres 1952 von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigen-Ausschuß unter dem Vorsitz von Reichskanzler a. D. Dr. H. Luther arbeiteten H. Brüning, F. Metz und E. Meynen verantwortlich mit⁴⁾. Doch der Beitrag der Geographie ging noch weiter: Für die Arbeit der Kommission wurden fünf unabhängige Sondergutachten erstattet, vor allem über vom Ausschuß für wesentlich erklärte Regionalprobleme. Dies betraf folgende Regionen: Rhein-Main-Neckar-Gebiet (METZ), Ulm-Neu-Ulm (MEY-NEN), Raum Kassel (SCHLENGER), Raum Westerwald (SCHÖLLER), Ostwestfalen-Osnabrück (RAMM).

Selbst bei kleineren Grenzproblemen kam das Gutachten des Luther-Ausschusses nicht zu einer klaren Empfehlung für einen neuen Grenzverlauf. Insgesamt gab es jedoch einen Großraum, der nach allgemeiner Auffassung politisch neugeordnet werden mußte, weil er den Bestimmungen des Art. 29 nicht entsprach. Das war der geographisch kleingekammerte, historisch und kulturell individualisierte und sozial sowie wirtschaftlich stark differenzierte Mittelgebirgsanteil des deutschen Westens, den der Ausschuß unter die Bezeichnung „Mittelwestdeutschland“ gestellt hat.

Die weitgehende Unbestimmtheit der Empfehlungen, die in der Öffentlichkeit vielfach zu Irritationen Anlaß gegeben und die Befürworter einer Neugliederung enttäuscht hat, lag nicht zuletzt darin begründet, daß Bundeskanzler Adenauer, der der Neugliederung sehr kritisch gegenüberstand und von ihr eine „innenpolitische Unruhe“ und eine ihm nicht günstig erscheinende Verschiebung der Gewichte im Bundesrat befürchtete, die Kommission außerordentlich umfangreich gebildet hatte. Ihr gehörten mehr als 40 Vertreter verschiedener Organisationen, Parteien und der Bundesländer an. So war es von vornherein außerordentlich schwierig, auch unter der sehr energischen und immer auf das Wesentliche zielenden Leitung Dr. Hans Luthers zu einer klaren Meinungsbildung und zu eindeutigen Ergebnissen zu kommen.

Doch auch in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit hat das Gutachten keineswegs eine stärkere Resonanz ausgelöst. Das lag sicherlich einmal an der Kompliziertheit der regionalen Verflechtungen, zum anderen wohl daran, daß die Verbindung zu „angewandten Wissenschaften“ gerade in Deutschland bis dahin nicht sehr ausgeprägt war. H. Luther hat dann selbst in zahlreichen Vorträgen und Zeitungsartikeln das Wort ergriffen, zur Aufklärung, Interpretation und Mahnung. Doch die Wirkung war nicht umfassend. Wo Beunruhigung aufkam, wurde sie bald zerstreut. So schrieb ein „Bonner Schnellbrief – zur vertraulichen Unterrichtung aus Politik, Wirtschaft und Diplomatie“ am 11. Oktober 1955: Der Luther-Bericht „hat in vielen Kreisen ein gewisses Klima der Beunruhigung aufkommen lassen . . . wir können Ihnen daher aufgrund genauester Informationen die beruhigende Versicherung abgeben, daß die vom Luther-Ausschuß abgegebenen Empfehlungen keine Aussicht auf Realisierung haben“ (zitiert nach SCHÖLLER 1965, S. 19).

Eine erste Etappe im Neugliederungsprozeß ist dann jedoch noch durchgeführt worden. In der Zeit vom 9. bis 22. April 1956 haben aufgrund des Artikels 29, Abs. 2 GG insgesamt sieben Volksbegehren stattgefunden. Davon sind fünf durch namentliche Einzeichnung von mindestens 10% der Wahlberechtigten zustande gekommen: in Niedersachsen die Volksbegehren auf Wiederherstellung des ehemaligen Landes Oldenburg mit 12,9% Eintragungen der Wahlberechtigten und auf Wiederherstellung des Landes Schaumburg-Lippe mit 50,3%; in Rheinland-Pfalz erbrachten die Volksbegehren folgende Ergebnisse: für die Umgliederung an Hessen zeichneten sich ein im Regierungsbezirk Montabaur 25,3% der Wahlberechtigten, im Regierungsbezirk

⁴⁾ Wohl kein Wissenschaftler hat sich so für ein gemeinsames Bundesland Baden-Württemberg eingesetzt, wie der Geograph Friedrich Metz, den man deshalb auch den „Vater des Südwest-Staates“ genannt hat.

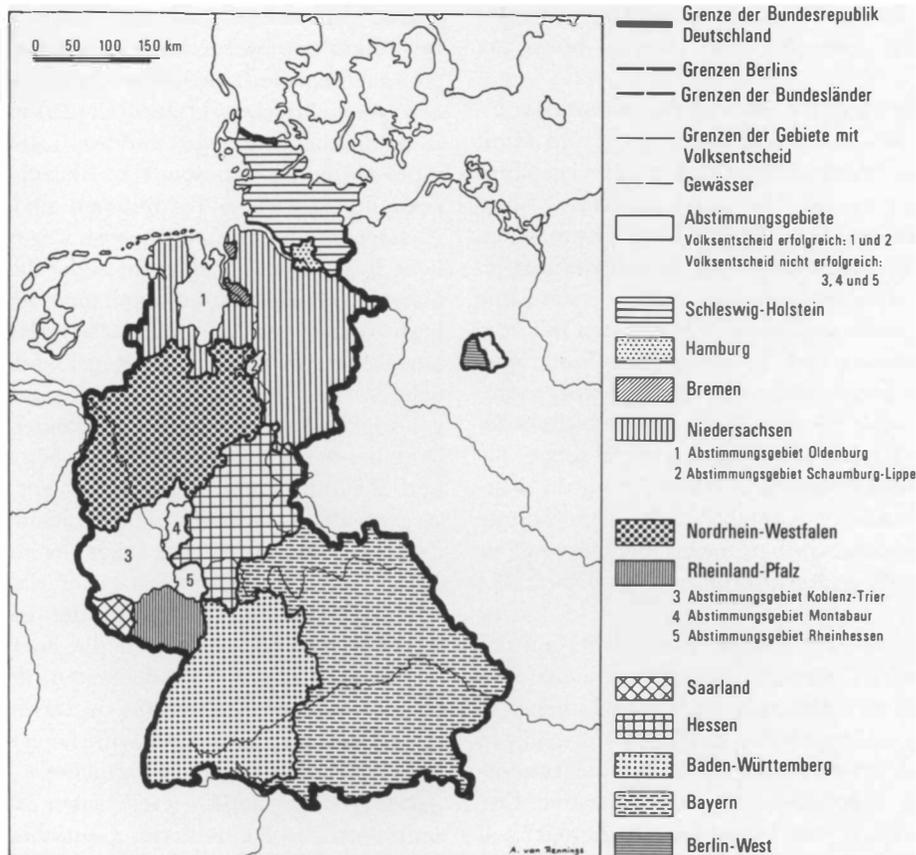


Abb. 9: Volksentscheide gemäß Art. 29 Grundgesetz

Quelle: HENNINGS 1983

Plebiscites in accordance with Article 29 of the Constitution (*Grundgesetz*) of the Federal Republic of Germany

Rhein-Hessen 20,2%. In den Regierungsbezirken Koblenz und Trier stimmten für eine Umgliederung an Nordrhein-Westfalen 14,2%. Die damit erforderlichen Volksentscheide wurden erst im Jahre 1975 durchgeführt. Sie erbrachten in den Abstimmungsgebieten von Rheinland-Pfalz ein deutliches Votum für die weitere Zugehörigkeit zu diesem Bundesland (vgl. Abb. 9).

Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes mußte im September 1956 noch ein weiteres Volksbegehren im Gebiet des ehemaligen Landes Baden durchgeführt werden. Jedoch nur 15% der Wahlberechtigten forderten die Wiederherstellung eines selbständigen Bundeslandes Baden.

Nach der Bestimmung des Grundgesetzes hätte die Bundesregierung nun ein eigenes Neugliederungsgesetz einbringen und insgesamt zur Volksabstimmung stellen müssen. Es wurde jedoch keine derartige

Initiative ergriffen. Am 12. 12. 1957 erklärte der Bundesminister des Innern im Bundestag, daß nicht die Absicht bestünde, ein Gesetz über die Neugliederung des Bundesgebietes vorzulegen. Dagegen erhob die Hessische Landesregierung Feststellungsklage beim Bundesverfassungsgericht, doch das Ergebnis der Klage blieb umstritten, es geschah nichts.

Erst im Oktober 1970 berief der Bundesminister des Innern eine 12köpfige „Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes“ unter dem Vorsitz von Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Werner Ernst ein. Da in dem Ausschuß spezielle Vertreter der Geschichte sowie der empirischen Kultur- und Sozialwissenschaften fehlten, oblag dem Verfasser als geographischem Fachvertreter die federführende Bearbeitung der sozio-kulturellen Gesichtspunkte, der Richtbegriffe also, die die landsmannschaftliche Verbundenheit, die histo-

rischen und kulturellen Zusammenhänge und das soziale Gefüge betreffen (vgl. hierzu SCHÖLLER 1974a, 1975).

Einstimmig beschloß die „Ernst-Kommission“ schon Ende 1970, daß das Schwergewicht und damit der Vorrang auf den in Satz 2 des Art. 29 GG genannten Richtbegriffen „Größe“ und „Leistungsfähigkeit“ liegen müsse. Diese Beurteilung ging aus dem Sinn des verfassungsrechtlichen Neugliederungsgebotes hervor, wonach die Reform nicht in erster Linie zum Nutzen einzelner Teilräume, sondern mit dem Ziel der Sicherung und Steigerung der Funktionsfähigkeit des Bundesstaates im Ganzen vorgenommen werden sollte. Denn nur durch eine Neugliederung, die die Länder besser in den Stand setzte, die ihnen gegenwärtig und in Zukunft durch die Verfassung übertragenen Aufgaben zu erfüllen, konnte der föderative Staatsaufbau nach Überzeugung der Kommission seine Rechtfertigung auf Dauer behalten.

Lag das Schwergewicht der Arbeit daher auf der Untersuchung der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungskraft der neu zu gliedernden Länder, so waren von der Kommission bei ihren Vorschlägen doch auch die politisch-geographische Integrationsfähigkeit der Teilräume, die administrative Leistungsstärke sowie die politische Ausgewogenheit und Handlungsfähigkeit im Hinblick auf die nach Möglichkeit zu verhindernde Bildung von parteipolitischen „Erbhöfen“ zu berücksichtigen. Ferner bemühte man sich, die bestehenden Länder ebenso wie die möglichen Raummodelle nicht nur statisch, vom Zustand der Gegenwart aus auf ihre Leistungskraft und inneren Ausgleichsmöglichkeiten hin zu beurteilen, sondern alle verfügbaren Daten zu nutzen, um in dynamischer Hinsicht zu einer Bewertung zu gelangen.

Galt die in Satz 2 des Grundgesetz-Artikels 29 geforderte Leistungskraft der Länder als Grundmaxime der Neugliederung, so bleibt noch zu prüfen, wie die weiteren in Satz 1 genannten Richtbegriffe mit ihren verschiedenen inhaltlichen Aussagen für eine Ländergebietsreform gefaßt, interpretiert, bewertet und berücksichtigt werden sollten.

Dabei war der Gesichtspunkt der „wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit“ als Kriterium für die Bestimmung des Verlaufs von Ländergrenzen aufzufassen. Hier mußte als Grundsatz gelten, Verdichtungsräume, Stadtregionen und Einzugsgebiete zentraler Orte unterer und mittlerer Stufe nicht von Ländergrenzen durchschneiden zu lassen. Wo großräumige Verdichtungsbänder und wichtige Entwicklungsachsen der Landesplanung verliefen, sollten sie allenfalls quer,

jedoch nicht in Längsrichtung von politischen Grenzen durchtrennt werden. Die in Satz 1 weiter genannten Richtbegriffe – landsmannschaftliche Verbundenheit, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge – sind inhaltlich aufs engste verknüpft. Jeder von ihnen repräsentiert einen besonderen Akzent, aber alle fassen kulturräumliche Traditionen, sind also in ihrer Aussage auf die Vergangenheit bezogen. Die inhaltliche Basis aller drei Begriffe bildet die Feststellung historischer Raumzusammenhänge. Aus der Prägenkraft und Konstanz historisch-territorialer Zugehörigkeiten erwächst in der Regel landsmannschaftliche Verbundenheit in der Form eines Zusammengehörigkeitsbewußtseins. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Intensität der staatlichen Organisation und Raumprägung. Methodisch gilt es, von der Gegenwart aus rückschreitend die staatlich-politische Zugehörigkeit und die Intensität der staatlichen Bindungskräfte zu prüfen. Es ist sicher, daß nicht unterschiedslos die jüngste Etappe der geschichtlichen Zugehörigkeit in jedem Fall die bedeutendste ist. Vielmehr gibt es Verbundenheiten, die auf älteren Grundlagen beruhen und die durch die Kontinuität ihrer Bindungen heute noch wirksamer sind als Zugehörigkeiten der jüngsten Geschichte.

Neben dem staatlich-territorialen Prinzip war die zentralörtliche Raumbindung entscheidend für die Schaffung geschichtlicher, kultureller und landsmannschaftlicher Verbundenheiten. Zentralitätskräfte können nicht losgelöst von den territorial-staatlichen Zusammenhängen betrachtet werden, weil Territorialstaaten seit jeher Städtepolitik und organisatorische Zentralisierung betrieben haben. Doch fügen sich die zentralörtlichen Bindungen nicht ganz in den historischen Rahmen ein, sondern greifen vielmehr über territorial-staatliche Grenzen hinweg. Der Bereich dieser historisch-geographischen Zentrenbezogenheit ist nicht zu eng zu fassen. Gemeint sind komplexe menschliche Verkehrsgemeinschaften, die auch Heiratskreise und Kommunikationsfelder umfassen.

Das Gebot der Berücksichtigung landsmannschaftlicher Verbundenheit bedeutete für die Kommission aber nicht, daß eine derartige Zusammengehörigkeit sich in einer selbständigen Staatlichkeit darstellen mußte. Denn angesichts der vorhandenen und noch verstärkt zu erwartenden Kommunikationsintensität und Bevölkerungsmobilität war von einer schneller als je zuvor erfolgenden Bildung neuer landsmannschaftlicher Verbundenheitsgefühle innerhalb eines Landes auszugehen, die dann die noch mit unterschiedlicher Intensität vorhandenen älteren Zusammenhänge überlagern. Diese Akzeleration der Anpas-

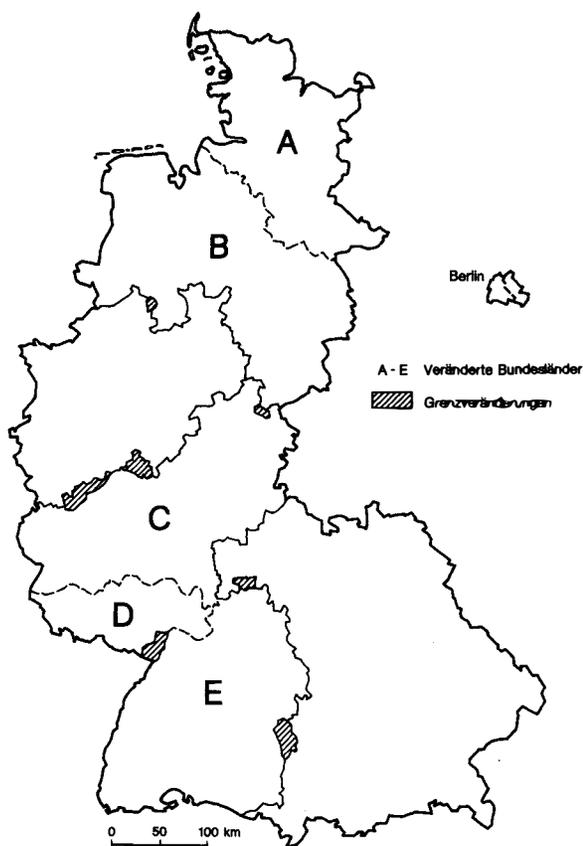


Abb. 10: Vorschläge der „Ernst-Kommission“ zur Länderneugliederung

Recommendations of the „Ernst-Commission“ for an administrative reorganisation of the *Länder*

sung an moderne Raumstrukturen war daher stärker zu berücksichtigen als bei den Überlegungen im Luther-Ausschuß.

Festzuhalten bleibt, daß – angesichts der Priorität, die dem Richtbegriff „Leistungsfähigkeit“ zukam – die Richtbegriffe der „landmannschaftlichen Verbundenheit“ und der „geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge“ nicht das Grundgerüst einer Neugliederung abgeben konnten, sondern zur Überprüfung und Abänderung anderweitig erarbeiteter Gliederungen eingesetzt wurden. Grundsatz war dabei, nur das zu berücksichtigen, was noch heute lebendig und wirksam ist. Es ging nicht darum, sämtliche Schichten und Varianten historischer Raumzusammenhänge heranzuziehen, sondern nach dem zu fragen, was aus der Vergangenheit kulturräumlich prägend geblieben ist.

Unter Berücksichtigung und Abwägung aller Kriterien und Gesichtspunkte hat die Kommission für

Norddeutschland und Mittelwestdeutschland alternativ je zwei Lösungen vorgeschlagen (vgl. Abb. 10): im Norden entweder die Bildung eines umfassenden Nordstaates aus den bisherigen Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen oder aber die Bildung von zwei Bundesländern. Dabei sollten Schleswig-Holstein, Hamburg und die zum mittelfentralen Einzugsgebiet Hamburgs südlich der Elbe gehörenden niedersächsischen Gebiete das Bundesland Nordost (A), der Hauptteil Niedersachsens und Bremen das Bundesland Nordwest (B) bilden. In beiden Fällen waren kleine Grenzkorrekturen in den Bereichen von Osnabrück-Tecklenburg und Kassel-Münden vorgesehen.

Im mittelwestdeutschen Raum umfaßte die Lösung C die Vereinigung von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland mit dem Bereich Mannheim-Heidelberg, wodurch Baden-Württemberg um Mannheim-Heidelberg verkleinert worden wäre. Lösung D bedeutete alternativ die Zusammenfügung von Hessen und Rheinland-Pfalz ohne die Pfalz und den Bereich Worms zu einem verkleinerten Bundesland Mittelwest und die Bildung eines entsprechend vergrößerten Südwestlandes durch die Vereinigung des Landes Baden-Württemberg mit der Pfalz, dem Bereich Worms und dem Saarland; in beiden Fällen wurden aufgrund intensiver zentralörtlicher und wirtschaftlicher Verflechtungen regionale Umgliederungen und lokale Grenzveränderungen vorgeschlagen in den Räumen Ulm-Neu-Ulm, Ahrgebiet, Altenkirchen-Betzdorf und Wertheim/Main.

Insgesamt ist im Gutachten der Ernst-Kommission versucht worden, soviel wie unbedingt nötig, doch so wenig wie möglich auf der politischen Landkarte der Bundesrepublik Deutschland zu verändern. Denn die Beachtung der politischen Veränderungswiderstände gehört zum Realitätsbezug, den jede anwendungsorientierte Forschung im Auge zu behalten hat. Es waren Vorschläge zu entwickeln, die unter Berücksichtigung der politischen Machtverhältnisse und des Regionalismus das Funktionieren der bundesstaatlichen Ordnung gewährleisteten und auch in einem Abstimmungsverfahren nach Art. 29 GG Aussicht auf Verwirklichung gehabt hätten.

15. Gründe und Folgen des Scheiterns einer Länderreform

Über die Gründe des Scheiterns auch der zweiten Bemühungen um eine Neugliederung mit Hilfe einer Sachverständigen-Kommission ist spekuliert worden; denn die Begründung, daß bald darauf mit

„Ölschock“ und Weltwirtschaftskrise andere Probleme in den Mittelpunkt auch der innenpolitischen Diskussion traten, ist zwar sicherlich nicht falsch, kann aber nicht voll befriedigen. Deshalb sollen hier erstmals aus der persönlichen Erinnerung einige Zusammenhänge dargestellt werden, die das politische Umfeld der damaligen Arbeit etwas näher beleuchten.

Die Bereitschaft der Regierung Brandt - Genscher zur Länderneugliederung, die unzweifelhaft zur Zeit der Berufung der Kommission im Rahmen der damaligen Offenheit für Reformen vorhanden war, hatte sich bereits nach einem Jahr abgekühlt. Das äußerte sich auch darin, daß nun das federführende Innenministerium unsere Kommission nicht mehr als „Genscher-Kommission“, sondern, nach dem Namen des Vorsitzenden, als „Ernst-Kommission“ bezeichnete. Offensichtlich wollte sich der damalige Innenminister nicht mehr in der Öffentlichkeit mit dieser Kommission und ihrer Aufgabe identifiziert sehen.

Schon im Herbst 1971 ist in der Presse berichtet worden, daß Bundeskanzler Brandt an den Bremer Bürgermeister Koschnick einen Brief geschrieben und ihm darin praktisch eine Bestandsgarantie für das Bundesland Bremen ausgesprochen habe. Das geschah nach dem klaren SPD-Erfolg bei den Bürgerschaftswahlen in Bremen im Oktober 1971. Als die Kommission daraufhin erwo, ihren Auftrag an die Regierung zurückzugeben, wurde ihr vom Bundeskanzleramt versichert, es gäbe einen solchen Brief nicht. Ein offizielles Dementi der Pressemitteilung unterblieb allerdings. Es gibt weiterhin ernste Vermutungen, daß ein derartiger Brief tatsächlich geschrieben worden ist.

Ohne Zweifel wurden die Probleme der Ländergliederung von vielen der damals in den Parteien führenden Persönlichkeiten als dringlich angesehen, aber nur wenige haben sich mit Nachdruck für die Erfüllung des Verfassungsauftrages eingesetzt. Dazu gehörten vor allem der damalige SPD-Innenminister des Landes Baden-Württemberg Walter Krause, während der SPD-Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen Heinz Kühn sich mit Rücksicht auf die SPD-geführte Bundesregierung in Bonn sehr zurückhielt und die CDU-Ministerpräsidenten Filbinger in Baden-Württemberg und Kohl in Rheinland-Pfalz trotz lautstarker Äußerungen sich nicht wirklich politisch engagierten. Der CDU-Ministerpräsident von Schleswig-Holstein Stoltenberg war an der Neugliederung nicht interessiert. Besonders wichtig war, daß es in der Regierungsfraktion sehr starke Kräfte gab, die aus Gründen ihrer „Hausmacht“ am Weiterbestehen der Hansestädte als Bundesländer interessiert

waren: Helmut Schmidt, Herbert Wehner in Hamburg und Hans-Dietrich Genscher in Bremen. Alfred Kubel hat aber wohl tatsächlich seinem Parteifreund Koschnick für einen neuen „Nordstaat“ die Ministerpräsidentenschaft angeboten und hätte selbst verzichtet.

Besonders aufschlußreich und deprimierend war für die Mitglieder der Kommission die Reaktion der Bundesregierung einschließlich des Bundeskanzlers, als wir 1972 in einem öffentlichen Fernsehauftritt unser Gutachten übergaben. Man vermied damals von seiten der Bundesregierung gegenüber dem Fernsehen und der Presse ganz bewußt, sich auf Programme oder Aktivitäten festzulegen. Man taktierte hinhaltend und ließ sogar durchblicken, daß man den Verfassungsauftrag des Grundgesetzes durch die Einsetzung der Kommission zwar ernstgenommen habe, die Aufgaben der Länderneugliederung aber praktisch für kaum durchführbar halte. Das führte u. a. dazu, daß die Presse, die zunächst dem Neugliederungsauftrag gegenüber sehr aufgeschlossen gewesen war, sofort merkte, daß hier kein brisantes und zukunfts wichtiges Thema angegangen wurde, und sich dann in ihrer Berichterstattung dementsprechend verhielt.

Die vom Bundeskanzler für notwendig erachtete „Diskussionsphase“ nach Abgabe des Gutachtens wurde von seiten der Bundesregierung selbst nicht begonnen. Man ließ die Sache laufen. Es war nicht erkennbar, daß hier ein Anstoß erfolgen würde. Ich erinnere mich, daß wir nur auf wenigen öffentlichen Diskussionsveranstaltungen auftraten: in Bad Boll und in Ulm. In Ulm ergaben sich heftige Auseinandersetzungen zwischen Regionalpolitikern aus Württemberg und Bayern um die Frage, wie die Grenze überwunden werden könne: durch einen Anschluß von Neu-Ulm samt Hinterland an Baden-Württemberg oder, wie es tatsächlich bayerische Kommunalpolitiker forderten, durch einen Anschluß der Region Ulm ans bayerische Neu-Ulm. Sehr bezeichnend war in der folgenden Diskussion, daß die Bevölkerung den Streit der Politiker eher belanglos fand und meinte, so oder so, ob nach Bayern oder Baden-Württemberg, das sei egal: Hauptsache sei vielmehr, die Grenze würde überwunden, weil sie in der Tat die alltäglichen Lebensbeziehungen der Menschen in dieser Grenzregion störe.

Weit wichtiger noch als derartige Regionalprobleme ist freilich die grundsätzliche Frage, ob das föderative System der Bundesrepublik Deutschland ohne Länderneugliederung auf Dauer funktionsfähig bleiben kann. Die Aufgabe, gleichwertige Lebensbedingungen im ganzen Staatsgebiet zu schaffen und

dafür eine befriedigende Infrastruktur bereitzustellen, bleibt ohne innergebietliche Neuordnung unzureichend erfüllt. Inzwischen hat sich die Problematik der kleinen und finanzschwachen Länder zunehmend verschärft. Der Begriff des „Süd-Nord-Gefälles“ bezeichnet die Situation jedoch ungenau. Länderaufgaben im Saarland, in Bremen und Hamburg dürfen künftig nicht allein vom Länderfinanzausgleich abhängig werden.

Denn strukturelle Abhängigkeiten vom Bund und von anderen Ländern verschieben das Gleichgewicht des gesamtstaatlichen Gefüges und führen zur Verlagerung von Aufgaben, ohne daß die Willensbildung der Bürger darauf Einfluß hat. Deshalb müssen die Länder über eigenständige Leistungskraft verfügen. Sicherlich werden dabei allgemeine Finanzhilfen zum Ausgleich unvermeidlicher Disparitäten nie völlig ausgeschaltet werden können. Aber der Finanzausgleich sollte wohl nur Spitzenbeträge erfassen und keine strukturellen Abhängigkeiten begründen.

16. Probleme des Föderalismus und Regionalismus in der Bundesrepublik Deutschland

Nach der am 23. 8. 1976 im Bundestag mit Zweidrittelmehrheit beschlossenen „Entschärfung“ des Neugliederungsgebotes im Grundgesetz zu einer Möglichkeit mit neuen Verfahrensvorschriften⁵⁾, die von TIMMER (1980) mit gewichtigen Gründen ablehnend seziert wurden, bleiben neben den weiterbestehenden Grundproblemen des Föderalismus vor allem Regionalprobleme. Die derzeitigen Landesgrenzen widersprechen den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und der funktionalräumlichen Ordnung an vielen Stellen. Die Probleme sind

⁵⁾ Nach den durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen Volksentscheidungen in den niedersächsischen Landesteilen Oldenburg und Schaumburg-Lippe stand der Bundesgesetzgeber unter Zugzwang. Die Regierung war verpflichtet, binnen Jahresfrist über die Landeszugehörigkeit dieser beiden Gebietsteile durch Bundesgesetz zu befinden. Das Bundeskabinett verabschiedete am 3. September 1975 einen Gesetzentwurf, der knapp und klar besagte, daß beide Gebietsteile beim Land Niedersachsen verbleiben. Dadurch wurde das Votum der Bürger eindeutig ignoriert. Die hier auftretende Problematik führte dann zur genannten Verfassungsänderung. Die im Verfassungsauftrag des Artikels 29 GG vorgeschriebene Neugliederung des Bundesgebietes wurde nunmehr zur Kann-Bestimmung abgeschwächt.

besonders dort gravierend, wo Verdichtungsräume zerschnitten werden.

Dies gilt im Norden für das Umland der Stadtstaaten Hamburg und Bremen. An der Hauptentwicklungsachse des Oberrheins zerschneiden Ländergrenzen drei bedeutende Stadtregionen: den Rhein-Main-Raum zwischen Mainz und Wiesbaden, den Rhein-Neckar-Raum zwischen Mannheim, Ludwigshafen und Viernheim (also sogar zwischen drei Bundesländern: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen) sowie den Raum Karlsruhe zwischen Maxau und Wörth.

Weitere regionale Grenzzerschneidungen von minderm Gewicht ergeben sich in den Räumen Osnabrück, Kassel, Siegerland, Aschaffenburg, Ulm, Wertheim und im Mittelrhein-Ahrgebiet südlich von Bonn. Dabei hat sich gezeigt, daß sämtliche Ansätze zu grenzübergreifenden Maßnahmen und Planungen bei allem guten Willen der betroffenen Verwaltungen spätestens dann versagen, wenn es um Durchführung und Finanzierung vereinbarter Vorhaben geht und wenn die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten bei Fragen des Finanzausgleichs, der Standortförderung und der öffentlichen Infrastrukturpolitik unmittelbar berührt werden. Zudem bleiben die in derartigen Verflechtungsräumen notwendigen Verhandlungen oft ohne ausreichende politische Kontrolle.

Ein weiteres Regionalproblem im Zusammenhang mit der Ländergliederung ist von der „Ernst-Kommission“ verschiedentlich diskutiert worden, doch dann ohne abschließende Empfehlung geblieben: die regionale Binnengliederung der Länder. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß wesentliche Spannungen und Differenzen infolge einer übermäßigen Zentralisierung innerhalb der Bundesländer hätten vermieden oder doch abgemildert werden können. Nicht selten sind es ja gerade die Länder, die nach außen am lautesten nach Autonomie und Selbstverwirklichung rufen, die im eigenen Zuständigkeitsbereich jedoch besonders zentralistisch agieren. Nordrhein-Westfalen mit seiner traditionellen Gliederung in die „Landschaftsverbände“ Westfalen und Rheinland ist sicher nur ein – funktional durchaus verbesserungsfähiges – Modell, das auch in anderen Bundesländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern) Nachahmung hätte finden können.

A. HENNINGS ist zuzustimmen, wenn sie feststellt: „Die Ziele der Neugliederung und des Regionalismus sind deckungsgleich“ und abschließend formuliert: „Die Regionalisierungstendenzen, als Rückbesinnung auf kulturelle und historische Bindungen in ihrer landschaftlichen Verankerung und auch als

Bestätigung neu gefundener Identitäten in der Erfahrung verstärkter politischer Partizipation verstanden, sind inzwischen ein unersetzbarer Beitrag zur Weiterentwicklung des föderativen Systems“ (HENNING 1983, S. 221f.).

In diesem Sinne hat der „Zentralausschuß für deutsche Landeskunde“ Initiativen begonnen, die am 18. November 1983 zu einer ersten Diskussionsveranstaltung zum Thema „Territorialität und räumliche Identität“ geführt haben (vgl. Berichte zur dt. Landeskunde, Bd. 58, 1984, S. 29–54). Seitdem wurden mehrere konkrete Forschungsprojekte in Angriff genommen, die Zusammenhänge des „Stadt- und Regionalbewußtseins“ als Desiderat und Zukunftsaufgabe geographischer Forschung aufgreifen. Dieser Beitrag mag gezeigt haben, daß dergestaltete Fragestellungen an wesentliche Linien der politisch-geographischen Entwicklung Deutschlands anknüpfen.

Literatur

- ADAMETZ, W.: Länderausschuß und Erneuerungsbund. In: Reich und Länder, 3. Jg., 1929/30, S. 7–15.
- ALBERTS, W. J.: Die Reisen der deutschen Könige in die Niederlande im Mittelalter. In: EHBRECHT, W. u. SCHILLING, H. (Hg.): Niederlande und Nordwestdeutschland. Studien zur Regional- und Stadtgeschichte Nordwestkontinentaleuropas im Mittelalter und in der Neuzeit. Franz Petri zum 80. Geburtstag. Köln/Wien 1983, S. 18–40 (Städteforschung: Reihe A, Darst., Bd. 15).
- Arbeitsgruppe für die Neugliederung des Bundesgebietes beim Bundesminister des Innern: Zur Frage der Neugliederung im mittel- und südwestdeutschen Raum. Bonn 5. Mai 1974.
- AUBIN, H.: Kräfte aus der geschichtlichen Entwicklung Deutschlands als raumbildende Faktoren. In: Die Bundesländer. Frankfurt a. M. 1950, S. 49–61.
- AUBIN, H., BÜHLER, O. u. a.: Der Raum Westfalen. Bd. I/III, Berlin 1931–1934. Bd. 2, 1ff., Münster 1955 ff.
- AUBIN, H., FRINGS, TH. u. MÜLLER, J.: Kulturströmungen und Kulturprovinzen in den Rheinlanden. Bonn 1926.
- BACH, A.: Deutsche Volkskunde. Leipzig 1937.
- : Deutsche Mundartforschung. Heidelberg 1950.
- BARSCHEL, U.: Die Staatsqualität der deutschen Länder. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg/Hamburg 1982.
- BERGES, W.: Das Reich ohne Hauptstadt. In: Das Hauptstadtproblem in der Geschichte. Festgabe F. Meinecke. Tübingen 1952, S. 1–29 (Jahrbuch für Geschichte des deutschen Ostens, Bd. 1).
- BOOCKMANN, H.: Einführung in die Geschichte des Mittelalters. München 1978.
- BOSL, K.: Staat, Gesellschaft, Wirtschaft im deutschen Mittelalter. In: GEBHARDT, B.: Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 1, Stuttgart 1954. Darin: Der frühe Territorialstaat, S. 659–665, und: Reichsreformbestrebungen im 15. Jahrhundert, S. 683f.
- BRILL, L.: Der Typ des künftigen deutschen Bundeslandes. In: Die Bundesländer. Frankfurt a. M. 1950, S. 3–16.
- BRÜNING, K.: Niedersachsen im Rahmen der Neugliederung des Reiches, 2 Bände. Hannover 1929 u. 1931.
- : Gedanken zur territorialen Neugliederung des Reiches. Geographischer Anzeiger, 1933, S. 365–369.
- Bundesminister des Innern (Hg.): Die Neugliederung des Bundesgebietes. Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigen-Ausschusses. Bonn/Köln/Berlin 1955.
- Bundesministerium des Innern (Hg.): Vorschlag zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes. Vorgelegt im November 1972. Bonn 1972.
- Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen (Hg.): Die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands in den Jahren 1945–1954. Bonn/Berlin 1961.
- DEUERLEIN, E.: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. München 1972.
- Deutsches Bühnenjahrbuch, 46. Jg., 1935. Berlin 1935.
- DICKINSON, R. E.: City, Region and Regionalism. London 1952.
- ECKERMANN, J. P.: Gespräche mit Goethe in den letzten Jahren seines Lebens. Hrsg. v. H. SCHLAFFER. München/Wien 1986 (Johann Wolfgang Goethe. Sämtliche Werke nach Epochen seines Schaffens. Münchener Ausgabe, hrsg. v. K. RICHTER u. a., Bd. 19).
- ERNST, W.: Der Verfassungsauftrag zur Neugliederung des Bundesgebietes. In: Der Landkreis, Heft 6/1973, S. 193–196.
- : Wozu Neugliederung? In: Die öff. Verw., 1974, S. 12 ff.
- ESCHENBURG, TH.: Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik, dargestellt am Beispiel des Südweststaates. Frankfurt a. M. 1950.
- FABER, K. G.: Die Neugliederung der Bundesrepublik Deutschland und die Landeskunde. In: Berichte zur dt. Landeskunde, Bd. 16/2, 1956, S. 194–211.
- FORSTHOFF, E.: Verfassungsgeschichte. Stuttgart 1961.
- FRIEDRICHS, J., HÄUSSERMANN, H. u. SIEBEL, W. (Hg.): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analyse. Opladen 1986.
- HARTKE, W.: Das Arbeits- und Wohnungsgebiet im Rhein-Mainischen Lebensraum. Frankfurt a. M. 1938 (Rhein-Mainische Forschungen 18).
- : Die Zeitung als Funktion sozial-geographischer Ver-

- hältnisse im Rhein-Main-Gebiet. Frankfurt a. M. 1952 (Rhein-Mainische Forschungen 32).
- HARTUNG, F.: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Leipzig 1928³ (Grundriß der Geschichtswissenschaft, R. II, Abt. 4).
- HENNINGS, A.: Der unerfüllte Verfassungsauftrag. Die Neugliederung des Bundesgebietes im Spannungsfeld politischer Interessengegensätze. Heidelberg/Hamburg 1983 (R. v. Deckers rechts- und sozialwissenschaftliche Abhandlungen 18).
- HETTNER, A.: Deutschlands territoriale Neugestaltung. In: Geographische Zeitschrift, 1919, S. 57-72.
- KÖRBER, J.: Einzugsbereiche zentraler Orte. Bericht über eine Beispielsuntersuchung in Rheinland-Pfalz. In: Berichte zur dt. Landeskunde, Bd. 17, 1956, S. 98-113.
- KRAUS, TH.: Über das Wesen der Länder. In: Abh. d. dt. Geographentages Frankfurt 1951. Remagen 1953, S. 67-72.
- KUNZE, R.: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1968.
- LAUFER, H.: Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1974.
- : Föderalismus. Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Bonn 1976 (Informationen zur politischen Bildung 169).
 - : Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1984 (Informationen zur politischen Bildung 204).
- LEISKE, W.: Leipzig und Mitteldeutschland. Denkschrift. Leipzig 1928.
- LEISSNER, G.: Verwaltung und öffentlicher Dienst in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands. Stuttgart/Köln 1961.
- MAULL, O.: Der rhein-mainische Lebensraum. In: BEHRMANN, W. u. MAULL, O.: Rhein-Mainischer Atlas. Frankfurt a. M. 1932, S. 7-41.
- MEDICUS, F. A.: Reichsreform und Länderkonferenz. Berlin 1930.
- MENGER, C.-F.: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Heidelberg 1986⁵.
- METZ, F.: Rhein-Schwaben. Heidelberg 1948.
- : Ländergrenzen im Südwesten. Remagen 1951 (Forschungen zur dt. Landeskunde, Bd. 60).
- MEYNEN, E., HOTTES, K., KLÖPPER, R. u. SCHLIER, O.: Arbeiten zur wirtschaftsräumlichen Gliederung Deutschlands. In: Berichte zur dt. Landeskunde, Bd. 15/2, 1955, S. 94-132.
- Mitteldeutschland auf dem Wege zur Einheit. Denkschrift. Merseburg 1927.
- MÜNCHHEIMER, W.: Die Neugliederung Deutschlands. Grundlagen - Kritik - Ziele und die Pläne zur Reichsreform von 1919-1945. Frankfurter Geographische Hefte, 23. Jg., 1949/1.
- : Worum geht es bei der Neugliederung Deutschlands? Frankfurter Geographische Hefte, 25. Jg., 1951/3.
 - : Die Neugliederung Deutschlands bei der Wiedervereinigung. Göttingen 1954.
- NIPPERDEY, TH.: Nachdenken über die deutsche Geschichte. München 1986.
- PENCK, A.: Der Großgau im Herzen Deutschlands. Leipzig 1921 (Veröffentlichungen der Handelskammer Leipzig 1).
- Probleme der innergebietlichen Neuordnung gemäß Artikel 29, Absatz 1 des Grundgesetzes. Bremen-Horn 1953 (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover).
- SCHÜU, E.: Deutschlands wirtschaftsgeographische Harmonie. Breslau 1924.
- : Deutschlands Wirtschaftsprovinzen und Wirtschaftsbezirke. Berlin 1928.
 - : Geographische, wirtschafts-, verkehrs- und sozialpolitische Gesichtspunkte für die Länderreform. In: Die Bundesländer. Frankfurt a. M. 1950, S. 17-48.
- SCHLÜTER, O.: Mitteldeutschland als geographischer Raum. In: Mitteldeutschland auf dem Wege zur Einheit. Denkschrift, hrsg. v. Landeshauptmann der Provinz Sachsen. 2. Teil, Merseburg 1927, S. 17-33.
- SCHMOLLER, G.: Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre. 2. Teil, München 1919.
- SCHNEIDER, H.: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik. Opladen 1979.
- SCHÖLLER, P.: Der Westerwald. Struktur, Grenzen und Raumbeziehungen. Gutachten zur innergebietlichen Neuordnung am Mittelrhein. Münster 1954.
- : Einheit und Raumbeziehungen des Siegerlandes. In: PETRI, F., LUCAS, O. u. SCHÖLLER, P.: Das Siegerland. Geschichte, Struktur und Funktionen. Münster 1955, S. 75-122.
 - : Länderreform und Landeskunde. Politische Zwischenbilanz und wissenschaftliche Probleme der Bestrebungen zur innergebietlichen Neuordnung Deutschlands von 1919 bis 1959. In: Westfälische Forschungen, Bd. 12, 1959, S. 73-97.
 - : Neugliederung. Prinzipien und Probleme der politisch-geographischen Neuordnung Deutschlands und das Beispiel des Mittelrheingebietes. Bad Godesberg 1965 (Forschungen zur dt. Landeskunde, Bd. 150).
 - : Die deutschen Städte. Wiesbaden 1967 (Geographische Zeitschrift, Beihefte, Heft 17).
 - : Die Neugliederung des Bundesgebietes und die Problematik der kultursozialen Richtbegriffe im Grundgesetzauftrag. In: Festschrift C. Schott. Berichte zur dt. Landeskunde, Bd. 48 1974 a, S. 97-109.
 - : Die Problematik des Richtbegriffes „Landsmannschaftliche Verbundenheit“ bei der Länder-Neugliederung. In: Westfälische Forschungen, Bd. 26 1974 b, S. 25-45.
 - : Wirtschaftsraum und Länder-Neugliederung. In: Der Wirtschaftsraum. Festschrift Otramba. Wiesbaden 1975, S. 253-268 (Geographische Zeitschrift, Beihefte, Heft 41).
- SCHÖNEBURG, K.-H., MAND, R., LEICHTFUSS, H. u. URBAN, K.: Vom Werden unseres Staates. Eine Chronik. Bd. 2 (1949-1955), Berlin/Ost 1968.
- SOMBART, W.: Der moderne Kapitalismus. 2 Bände, Leipzig 1902.
- Statistisches Jahrbuch dt. Gemeinden. 33. Jg., 1938.
- Territorialität und räumliche Identität. Referate und Zusammenfassung der Ergebnisse einer Diskussionsveran-

- staltung am 18. November 1983 in Bonn. In: Berichte zur dt. Landeskunde, Bd. 58, 1985, Heft 1, S. 29–54.
- Thüringen und seine Stellung in und zu Mitteleuropa. Denkschrift. Weimar 1929.
- TIESSEN, E.: Deutscher Wirtschafts atlas. Berlin 1929.
- TIMMER, R.: Neugliederung des Bundesgebietes. Kurzfassung des Berichtes der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes. Köln/Berlin/Bonn/München 1974.
- : Neugliederung des Bundesgebietes und künftige Entwicklung des föderativen Systems. In: Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift W. Ernst. München 1980, S. 463–500.
- : Analyse und Bewertung raumbedeutsamer Faktoren in Norddeutschland. Teil III: Politisch-administrative Leistungsfähigkeit. Hannover 1985 (Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 74).
- TUCKERMANN, W.: Das altpfälzische Oberrheingebiet von der Vergangenheit bis zur Gegenwart. 2. Auflage v. E. PLEWE. Mannheim 1953².
- UHLHORN, F.: Struktur und geschichtliche Entwicklung des Landes Hessen. In: Stengel-Festschrift. Münster/Köln 1952, S. 576–589.
- UHLHORN, F. u. SCHLESINGER, W.: Die deutschen Territorien. In: GEBHARDT, B.: Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 2. Stuttgart 1955, S. 437–617.
- UHLIG, H.: Die Kulturlandschaft. Methoden der Forschung und das Beispiel Nordostengland. Köln 1956. (Kölner Geographische Arbeiten 9/10)
- VIERTHAUS, R.: Deutschland im Zeitalter des Absolutismus. Göttingen 1984 (Deutsche Geschichte 6).
- VOGEL, W.: Politische Geographie. Leipzig/Berlin 1922.
- : Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart. Leipzig/Berlin 1932.
- : Eine große räumlich-politische Flurbereinigung des Reiches. In: Geographische Wochenschrift, 1934, S. 1–6.
- VOGELSANG, T.: Das geteilte Deutschland. München 1966.
- WAGENER, F.: Einwohnerzahl und Aufgabenerfüllung der Länder. In: Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission. 1973, S. 79–159.
- WAGNER, K.: Deutsche Sprachlandschaften. Marburg 1927 (Deutsche Dialektgeographie, Heft 23).
- WEHLER, H.-U.: Vorzüge der Nachteile des deutschen Sonderwegs. In: WEHLER, H.-U.: Preußen ist wieder chic... Politik und Polemik. Frankfurt a. M. 1983, S. 33–36.
- WEITZEL, A.: Die regionale Gliederung Deutschlands nach Wirtschafts- und Verkehrsgebieten. In: Erde und Wirtschaft, 1928, S. 1–12.
- Zentralinstitut für Geschichte d. Akademie d. Wissenschaften der DDR (Hg.): Grundriß der deutschen Geschichte. Von den Anfängen der Geschichte des deutschen Volkes bis zur Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin 1979.

PROZESS-SEQUENZEN UND MUSTERBILDUNG

Ein anthropogeographischer Forschungsansatz, dargestellt am Beispiel des Stadt-Umland-Systems^{*)}

Mit 4 Abbildungen (z. T. als Beilage V) und 3 Tabellen

DIETRICH FLIEDNER

Summary: Process sequences and pattern formation. An anthropogeographical approach, the city-umland-system as a paradigm

The paper offers a model of structure forming processes in the frame of systems theory, by combining information and energy flow. The city-umland-system serves as an example. The central business district as an information receiving and converting section contrasts with the outer sections of the city and the umland in which energy is received and transformed to products. Demand contrasts with supply. For a formalizing of the information and energy flow the polarity between superposed and subordinated environment has to be separated from the polarity between start and end of the processes. The forming of the city-umland patterns may be regarded as a

result of the interaction between these structure forming processes and the individual human beings which have to decide themselves which specific parts they play in the system.

1. Stadt-Umland-Systeme in der geographischen Forschung

Die Anordnung der Bevölkerung, ihrer Tätigkeiten und ihrer Werke lassen räumliche Muster der verschiedensten Art erkennen, z. B. glockenförmige

^{*)} Erweiterte Fassung eines Vortrages im Rahmen des 9. Kybernetik-Kongresses (19.–21. 3. 1986) in Göttingen.