

Philipp Erdmann

Alliierte Anreize und westfälische Traditionen?

Die Kommune als Aktionsfeld und Akteurin von Demokratisierung nach 1945

Im Mai 1946 diskutierten die für Kommunalverwaltungen in der britischen Zone zuständigen Besatzungsoffiziere im Berliner Hauptquartier wenige Monate nach Einführung der kommunalen Doppelspitze über deren Rezeption auf deutscher Seite. Die Ablehnung etwa seitens der deutschen Parteien überraschte sie, da die Trennung von lokaler Verwaltung und Politik doch lange Traditionen in Deutschland habe:

„It is however of interest and of considerable importance to realise that this system is not in fact an entirely new one [...]. Before the French revolution the only system of local government which had been planned in Germany was found in the numerous free Cities. Their constitution included a very similar provision, to that reintroduced by us [...]. Outside the towns local self government hardly existed until 1808 when [...] the Rhinelander von Stein introduced his radical and far-sighted reforms. His conception of local government also resembles our own far more closely than those systems in existence under the Weimar Republic.“¹

1 Vgl. Administration and Local Government Branch, Headquarters British Army of the Rhine (HQ BAOR) Berlin, an Internal Affairs and Communication (IA & C) Division, Main Headquarters, v. 4.6.1946, in: The National Archives (TNA) Kew, FO 1049, 2109, unfol.

Die historische Expertise zu diesem Memorandum brachte ein promovierter Jurist aus dem Rheinland ein, der während der nationalsozialistischen Herrschaft die sogenannten Nürnberger Rassegesetze mitverfasst hatte und in der Bundesrepublik engster Mitarbeiter Konrad Adenauers wurde: Hans Globke.² Die britischen Besatzungsoffiziere schlossen unter anderem aus seiner Expertise, dass sie den Deutschen ebendiese Selbstverwaltungstraditionen aufzeigen müssten, um die Akzeptanz für die neue demokratische Verfasstheit ihrer Gemeinden zu steigern. Inwieweit diese Überlegungen ihren Niederschlag in der Besatzungspraxis fanden und von deutscher Seite rezipiert wurden, soll im Folgenden untersucht werden. Dafür gilt es in Anlehnung an den Aufsatztitel zwei Thesen zu prüfen: Erstens, dass die Demokratisierung nach 1945 als wechselseitiger Implementationsprozess zwischen Besatzern und Besetzten zu verstehen ist. Und zweitens, dass die Kommunen eine zentrale Rolle bei diesem Systemwandel spielten. Sie waren nicht nur der Ort erster Reformen, sondern bildeten das Fundament des britischen Demokratisierungskonzepts: Von ihnen sollte die Demokratisierung ausgehen.

1. Westfalen nach 1945: Zeitliche und räumliche Einordnungen

Inwiefern die genannten Vergangenheitsbezüge zur Akzeptanz der Neuordnungskonzepte beitrugen, wird im Folgenden exemplarisch an kommunalen Beispielen aus Westfalen untersucht. Hierfür sind zunächst einige Einordnungen vorzunehmen. Denn angesichts lokaler Eigenentwicklungen erfordern sowohl der Untersuchungsgegenstand als auch der Untersuchungszeitraum eine detaillierte Betrachtung. So unterschiedlich der Krieg von Ort zu Ort beendet worden war, so disparat waren die Ausgangslagen und personellen Konstellationen ab dem Sommer 1945.³ Auch die westfälischen Städte erlebten das Kriegsende höchst unterschiedlich. Während etwa Münster, Dortmund und Bochum oder Recklinghausen vor ihrer Eroberung noch weitgehende Zerstörungen oder harte Bodenkämpfe erfuhren und zuvor noch massiv bombardiert worden waren, wurden andere Städte in Westfalen mehr oder weniger kampfflos den Alliierten übergeben. Hier ließe sich zum Beispiel Ahlen erwähnen, das zur Lazarettstadt erklärt

2 Vgl. Report prepared by Dr. H. Globke on the historical development of local government vom 17.5.1946, in: ebd.

3 Christoph Kleßmann, Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955, Göttingen 1991, S. 78.

worden war.⁴ Von einem „Zusammenbruch“ bei Kriegsende zu sprechen, hat insofern für die Kommunen Berechtigung, als dass ihre Verbindung zu übergeordneten Instanzen zum Teil im März, zum Teil im April 1945 mindestens zeitweise abgebrochen war: Der US-Historiker Leonard Krieger hatte schon 1949 eine „agglomeration of isolated localities“ nach Kriegsende beschrieben.⁵ Wann und wie der Nationalsozialismus endete und wann genau die Nachkriegszeit begann, wurde schließlich von Ort zu Ort – ja von Person zu Person – unterschiedlich wahrgenommen.⁶

Westfalen als Untersuchungsraum orientiert sich an dessen ehemaligen preußischen Provinzgrenzen, die ja zunächst noch bis zum 23. August 1946 eine administrative Einheit umschlossen. Mit über acht Millionen Einwohnern von Bochum bis Höxter, von Tecklenburg bis Siegen ist dieses Gebiet hochgradig disparat, sodass sich – das sei vorweggenommen – nur bedingt Parallelen zwischen einzelnen lokalen Entwicklungen erkennen lassen. Auch deshalb ist der Untersuchungsraum politisch-administrativ und weniger kulturell zu verstehen. Mit der Landesgründung Nordrhein-Westfalens am 23. August 1946 endete Westfalens Existenz als staatlich-administrative Einheit. Es war daher zukünftig fast zwingend auf kulturelle Rahmungen angewiesen.⁷ Da im Folgenden immer wieder Bezüge oder Abgrenzungen zu „Traditionen“ in den Vordergrund rücken, ist die Frage nach einem „westfälischen“ Identitätsbewusstsein nicht völlig außer Acht zu lassen. Über diesen Beitrag hinausgehend ließe sich diese Perspektive auf regionale Eigenentwicklungen durch Regionenvergleiche aufgreifen und in deutschland- oder zonenweite Prozesse einordnen.

Der Untersuchungszeitraum liegt zwischen dem Beginn der Besatzung der westfälischen Städte im Frühjahr 1945 und der Gründung der Bundesrepublik, da bis 1949 die wesentliche Struktur der kommunalen Ordnung etabliert worden war. Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens von 1952 bestätigte diese dann im Wesentlichen. Auf einen Zeitraum mit unterschiedlichen lokalen Ent-

- 4 Vgl. Ralf Blank, Die Kriegsendphase an Rhein und Ruhr, in: Bernd-A. Rusinek (Hg.), Kriegsende 1945. Verbrechen, Katastrophen, Befreiungen in nationaler und internationaler Perspektive, Göttingen 2004, S. 88–124; außerdem Ralf Blank, Kriegsendphase und „Heimatfront“ in Westfalen, in: Westfälische Forschungen 55 (2005), S. 361–421.
- 5 Leonard Krieger, The Inter-Regnum in Germany: March-August 1945, in: Political Science Quarterly 64/4 (1949), S. 507–532, hier S. 508.
- 6 Vgl. für die individuelle Erfahrung des Kriegsendes: Alfons Kenkmann, Kontakthalten in der Katastrophe. Familiäre Bindungen und geschlechterspezifische Wahrnehmungen, in: Rusinek, Kriegsende (wie Anm. 4), S. 67–87, hier S. 67f., 86f.
- 7 Sebastian Scharte, Westfalenbilder und Westfalenbewusstsein. Die Herausforderungen „Regionale Kulturpolitik“ und „Verwaltungsstrukturreform“, Münster u. a. 2003, hier insb. S. 41f.

wicklungsgeschwindigkeiten zu blicken, heißt auch, Demokratie und Demokratisierung als Prozesse zu verstehen, die ausgehandelt werden mussten und eben keine normativen Wertsetzungen waren, die wie geplant geradlinig verlaufen wären.⁸ In dieser frühen Nachkriegsphase wurde die Demokratisierung auf lokaler und regionaler Ebene zumindest in ihrer institutionellen Ausformung abgeschlossen und es wurden wichtige Grundpfeiler für die Demokratisierung der bundesdeutschen Gesellschaft und der politischen Kultur gelegt. Die später als Fundamentalliberalisierung bezeichneten gesellschaftlichen Entwicklungen seit den 1960er Jahren nahmen dann noch einmal neue Dimensionen an.⁹ Von so einem tiefen inneren Wandel kann für den Untersuchungszeitraum indes nicht die Rede sein.

Das titelgebende, zunächst dichotom scheinende Begriffspaar von „alliierten Anreizen“ und „westfälischen Traditionen“ drängt die vielgestellte Frage nach Neuordnung oder Restauration in den Vordergrund. Hier soll allerdings nicht diesem Gegensatz, sondern dem Zusammengehen von externen und althergebrachten Verwaltungskonzepten im Prozess der Demokratisierung nach 1945 nachgegangen werden. Damit rückt statt der Frage, ob es nun mehr Kontinuitäten oder mehr Brüche zwischen nationalsozialistischer Diktatur und bundesrepublikanischer Demokratie gab, die Frage in den Mittelpunkt, wie es gelingen konnte, dass die Deutschen das neue System akzeptieren würden. Defizite dieses Demokratisierungsprozesses zu benennen, kann mittlerweile als Allgemeinplatz der Nachkriegsgeschichte gelten – sowohl in personeller wie in mentaler Hinsicht.¹⁰ Dieser Beitrag soll zeigen, dass es nach Kriegsende aber auch bewusste

8 Arnd Bauerkämper/Konrad H. Jarausch/Marcus M. Payk, *Transatlantische Mittler und die kulturelle Demokratisierung Westdeutschlands 1945–1971*, in: dies. (Hg.), *Demokratiewunder: Transatlantische Mittler und die kulturelle Öffnung Westdeutschlands 1945–1970*, Göttingen 2011, S. 11–40, hier S. 14.

9 Vgl. Ulrich Herbert, *Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze*, in: ders. (Hg.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland: Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980*, Göttingen 2002, S. 7–52, hier S. 12; außerdem in regionaler Perspektive: Matthias Frese/Julia Paulus, *Geschwindigkeiten und Faktoren des Wandels*, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Tepe (Hg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn u. a. 2003, S. 1–26.

10 Für eine frühere Studie vgl. Michael Ruck, *Kontinuität und Wandel – Westdeutsche Verwaltungseliten unter dem NS-Regime und in der alten Bundesrepublik*, in: Wilfried Loth/Bernd-A. Rusinek (Hg.), *Verwandlungspolitik. NS-Eliten in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft*, Frankfurt a. M./New York 1998, S. 117–142, hier insb. S. 132–135. Die zahlreichen Studien zu Kontinuitäten in den Bundesbehörden zeichnen ein ähnliches Bild, z. B. Manfred Görtemaker/Christoph Safferling, *Die Akte Rosenberg – Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016,

Bezüge auf die vernationalsozialistische Vergangenheit und aktive Lernprozesse gab.

Das „komplexe Mischungsverhältnis zwischen Restauration und Neubeginn“, das etwa durch eine „Modernisierung im Wiederaufbau“¹¹ charakterisiert wurde, wird noch durch die nicht weniger komplexe Dimension „endogener und exogener Einflussfaktoren“ erweitert.¹² Mit dieser Akzentverschiebung auf deutsch-britische Aushandlungsprozesse soll der Nachkriegszeit eigenes Entwicklungspotenzial zugestanden und sie nicht nur als die Vorgeschichte eines neuen Grundgesetzes und der demokratisch verfassten Bundesrepublik oder nur als Nachgeschichte der zwölfjährigen nationalsozialistischen Herrschaft dargestellt werden. Dieser Aufsatz folgt damit einer Reihe jüngerer Studien zur Nachkriegsgeschichte, die bei aller Eindeutigkeit der Machthierarchien in der Besatzungszeit die alltäglichen Praktiken und wechselseitigen sozialen Interaktionen zwischen Besatzern und Besetzten in den Fokus rücken.¹³ Besatzungsherrschaft als soziale Praxis wird also dynamisch verstanden. Diese Vorannahmen sollen die eindeutige Macht- und Herrschaftsposition der britischen Militärregierung gegenüber den deutschen Behörden nicht relativieren. Wer allerdings Lutz Niethammer folgend die alliierte Herrschaft nach 1945 als „liberale Besatzungsdiktatur“ versteht, muss die Interaktionen zwischen Besatzern und Besetzten berücksichtigen und ihnen diese wechselseitigen Wirkungen zugestehen.¹⁴

Die hier skizzierten Überlegungen sind einleitend in ein ganzes Bündel von „Begünstigungskonstellationen“ (Hans-Ulrich Wehler) einzuordnen, das die spätere, verhältnismäßig erfolgreiche Integration der nationalsozialistischen „Volks-

insb. S. 260–267. Im Bundeskriminalamt waren in den 1950er-Jahren gar zwei Drittel der leitenden Beamten ehemalige SS-Mitglieder, vgl. Imanuel Baumann/Herbert Reinke/Andrej Stephan/Patrick Wagner, Schatten der Vergangenheit. Das BKA und seine Gründungsgeneration in der frühen Bundesrepublik, Köln 2011, S. 87–102.

- 11 Arnold Sywottek/Axel Schildt (Hg.) Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Studienausgabe, Bonn 1998.
- 12 Bauerkämper/Jarusch/Payk, Transatlantische Mittler (wie Anm. 8), S. 16; vgl. außerdem Hans Braun/Uta Gerhardt/Everhard Holtmann, Die „lange Stunde Null“. Exogene Vorgaben und endogene Kräfte im gesellschaftlichen und politischen Wandel nach 1945, in: dies. (Hg.), Die lange Stunde Null. Gelenkter sozialer Wandel in Westdeutschland nach 1945, Baden-Baden 2007, S. 7–26.
- 13 Vgl. Camilo Ehrlichman/Christopher Knowles, Introduction: Reframing Occupation as a System of Rule, in: dies. (Hg.), Transforming Occupation in the Western Zones of Germany. Politics, Everyday Life and Social Interactions 1945–55, London 2018, S. 3–24, hier S. 4f.
- 14 Lutz Niethammer, Die Mitläuferfabrik: Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns, Berlin 1982, S. 653.

genossen“ in die Demokratie erklärt.¹⁵ Zuerst richtet die Geschichtswissenschaft ihren Blick dabei zumeist auf die integrative Funktion des wirtschaftlichen Erfolgs mit der einhergehenden Wohlstandssteigerung für weite Teile der deutschen Bevölkerung.¹⁶ Gleichzeitig bildeten große Förderprogramme wie der Wohnungsneubau oder der Lastenausgleich eine „sozialpolitische Integrationsklammer“.¹⁷ Schließlich gilt es auch die „stufenweise Veränderung der politischen Kultur“ durch die zunehmende Identifikation mit der Demokratie zu berücksichtigen, die wiederum durch die relative Funktionsfähigkeit des politischen Systems gestützt wurde.¹⁸ Dazu gehört auch die von außen und von innen forcierte Westintegration der Westdeutschen vor dem Hintergrund der globalpolitischen Konstellationen, die bereits seit 1947 als „Cold War“ bezeichnet wurden.¹⁹

Wenn von „Traditionen“ und „Anreizen“ die Rede ist, bedarf es weiterer Einordnungen. Denn die Bemühungen der alliierten Besatzungsherrschaft, ihr System durchzusetzen, basierten gewiss nicht nur auf Anreizen, sondern auch auf Zwang und unmissverständlichen Befehlen. Auch die Sachzwänge der von Zerstörungen und finanziellen Knappheiten geprägten Realität setzten den Gestaltungsmöglichkeiten enge Grenzen. Dass für eine nachhaltige Wirkung aber die Demokratie vor allem von innen aus der Mitte der deutschen Gesellschaft heraus wachsen musste, das hatten die Siegermächte früh erkannt. Aus einer solchen britischen Besatzungskonzeption ist der Begriff der „Anreize“ abgeleitet.²⁰ Dementsprechend gilt es, im Folgenden zunächst die Demokratisierungskonzepte der

15 Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bundesrepublik und DDR 1949–1990*, München 2008, S. 235. Inwieweit die Deutschen der Demokratie überhaupt zustimmten und wie entsprechende Erhebungen zu bewerten sind, ist freilich umstritten: Vgl. zur Einordnung verschiedener Umfragen Oscar W. Gabriel, *Demokratiezufriedenheit und demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37 (1987), S. 32–45.

16 Wehler, *Gesellschaftsgeschichte* (wie Anm. 15), S. 235f.

17 Kleßmann, *Doppelte Staatsgründung* (wie Anm. 3), S. 236–248.

18 Konrad Jarausch, *Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995*, München 2004, S. 173.

19 Walter Lippmann, *The Cold War. A Study in US Foreign Policy*, New York/London 1947; außerdem Axel Schildt, *Ankunft im Westen: Ein Essay zur Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik*, Frankfurt a. M. 1999.

20 Vgl. Memorandum der Administration and Local Government Branch, HQ BAOR Berlin, v. 4.6.1946 zu „German Public Opinion on the Separation of Office of the Bürgermeister“, in: TNA Kew, FO 1049, Nr. 2109; außerdem Philipp Erdmann, „... not the master of the people, but its servant“? Britische Demokratisierungskonzepte für die Kommunalebene und ihre Rezeption im Münster der Nachkriegszeit, in: Peter Fäßler u. a. (Hg.), *Briten in Westfalen 1045–2017. Besatzer – Verbündete – Freunde*, Paderborn 2019, S. 86–111, hier S. 87f.

britischen Besatzer nachzuzeichnen. Anschließend werden Reaktionen deutscher leitender Verwaltungsangehöriger auf die Frage hin eingeordnet, inwieweit die britischen Implementierungsversuche erfolgreich waren, mit Anreizen und Verweisen auf ältere deutsche Systeme die neue Demokratie attraktiv zu machen.

Diese Verweise auf politisch-administrative Ordnungen aus der deutschen – konkret: westfälischen – Vergangenheit werden hier bewusst als Traditionen bezeichnet. Das in diesem Zusammenhang seit 1983 richtungweisende Konzept Eric Hobsbawms und Terence Rangers setzt die Existenz der referenzierten Vergangenheit nicht voraus. Dass sich diese Vergangenheit tatsächlich und exakt in der dargestellten Form ereignet hat, ist also nicht zwingend notwendig. Vielmehr ordnet das Konzept Traditionen als Versuch ein, auf neuartige Umgebungen mit weithin künstlichen Bezügen auf die Vergangenheit Kontinuität zu suggerieren.²¹

Neben den Kontinuitäten demokratischer Traditionen – ob nun imaginiert oder real existent – definierten sich die übergeordneten Besatzungsziele für das Nachkriegsdeutschland durch bewusste Traditionsbrüche, die die Alliierten erzwingen wollten. Sie manifestierten sich in den fünf „D’s“: Denazifizierung, Demilitarisierung, Dezentralisierung, Demontage und schließlich als einziges in diesem Sinne positiv formuliertes Handlungsziel die Demokratisierung. Und die Implementierung dieses letzten übergeordneten Besatzungsziels lenkt die Analyseperspektive auf die lokale Ebene.

2. Sechs Gründe für die Kommune als Startpunkt der Demokratisierung

Sowohl in der Besatzungsplanung noch während des Krieges als auch in der frühen Besatzungszeit versuchten verschiedene Abteilungen der britischen Militärregierungen, ein Konzept von Demokratie für ihre Arbeit im besetzten Deutschland zu definieren. Bei kleineren Unterschieden zielten diese Versuche im Kern auf die politische Partizipation theoretisch aller Bürgerinnen und Bürger auf dem Weg eines parlamentarisch-demokratischen Systems. So erklärte der Militärbefehlshaber im Regierungsbezirk Münster, Colonel Spottiswoode, allen Landräten in seinem Zuständigkeitsbereich am 1. Oktober 1945, dass eine „wirklich demokratische Regierung in Deutschland [...] die Regierung des Volkes den Wünschen des Volkes entsprechend“ sei und „dass Gesetze durch Vertreter der Mehrheit gebildet werden müssen.“²² Öffentlich erklärte er der Bevölkerung in einer über die

21 Eric Hobsbawm/Terence Ranger, *The Invention of Tradition*, Cambridge 1992, S. 1f.

22 Vgl. 110 RB Military Government Detachment (Mil Gov Det) an Regierungspräsident Münster v. 1.10.1945, in: Stadtarchiv Greven, B, Nr. 3033, Bl. 34.

Kommunalverwaltungen verbreiteten Artikelserie zwischen Oktober 1945 und Januar 1946, dass er das britische Vorbild für eine deutsche demokratische Regierung heranzöge, nach dem eine Regierung der Mehrheit eines Volkes folgen müsse, ohne dabei die Rechte der Minderheit zu vernachlässigen.²³ Dafür sei die freie und umfassende Bildung der Bevölkerung unerlässlich. Und der Kreiskommandant der Militärregierung im Kreis Warendorf spezifizierte das, indem er den „Kreistag [...] als neue Form demokratischer Regierung“ darstellte, der „im Gegensatz zu dem ehemaligen Führerprinzip [...] jetzt die Verantwortung [trägt] und [...] den Willen der gesamten Bevölkerung des Kreises in und durch das Gesetz zum Ausdruck“ bringt.²⁴

Unter „Demokratisierung“ ist damit der Prozess zu verstehen, der ab 1945 zunächst auf Kommunal- und ab 1946 auf Landesebene beziehungsweise von dort aufwärts einen institutionellen Rahmen für eben diese demokratische Regierung schaffen sollte. Dass für die frühe Nachkriegszeit in der Praxis noch nicht von einer vollständigen Entfaltung dieses theoretischen Rahmens auszugehen ist, gilt es vorweg genauso zu betonen wie die Vielschichtigkeit des Demokratisierungskonzepts als „Grundbegriff“ der alliierten Besatzungspolitik, der etwa mit dem Konzept der Entnazifizierung größere Schnittmengen teilte.²⁵

So wie sich die Definitionen von Demokratie für die britische Besatzungszone unterschieden, hatten sie doch eine Gemeinsamkeit: Zentraler Ausgangspunkt, Akteur und Gegenstand des demokratischen Neu- beziehungsweise Wiederaufbaus waren die Gemeinden. Sie sollten als „Schule der Demokratie“ fungieren.²⁶ „Building up Democracy from the bottom“ lautete das Prinzip der britischen Be-

23 Vgl. Bekanntmachung „Demokratie“ von Colonel J. Spottiswoode, Commander 110 (RB) Mil Gov Det, v. 1.10.1945, veröffentlicht u. a. in den Amtlichen Bekanntmachungen der Stadt Gladbeck; vgl. dazu Gisela Schwarze, Eine Region im demokratischen Aufbau. Der Regierungsbezirk Münster 1945/46, Düsseldorf 1984, S. 48f. Die Bekanntmachung im Wortlaut u. a. in: Stadtarchiv Münster, Kreis-C-Archiv, Nr. 233, unfol.

24 Jürgen Gojny, Geschichte des Kreises Warendorf. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg 1945–1975, Warendorf 2018, S. 127.

25 Vgl. Barbara Marshall, British Democratisation Policy in Germany, in: Ian Turner (Hg.), Reconstruction in Post-War Germany. British Occupation Policy and the Western Zones 1945–55, Oxford 1989, S. 189–214, hier S. 189.

26 Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang, Stuttgart 1968, S. 12; vgl. außerdem Philipp Erdmann, Kommunales Krisenhandeln im Zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit. Die Stadtverwaltung Münster zwischen Nationalsozialismus und Demokratisierung, Berlin 2019, S. 211f., sowie Wilfried Loth/Bernd-A. Rusinek, Einleitung, in: dies., Verwaltungspolitik (wie Anm. 10), S. 7–22, hier S. 8f.

satzter: Demokratisierung und Dezentralisierung gingen Hand in Hand.²⁷ Eine ähnliche Richtung schlug Wiedenbrücks Kreiskommandant ein, der gegenüber dem Landrat erklärte, dass „das deutsche Volk nun beginnt, sein eigenes Geschick zu kontrollieren, statt nur von oben herab geführt zu werden. Wenn es beweisen kann, dass diese Gemeindevertretung zu arbeiten imstande ist, wird es den ersten Schritt zum Endziel der vollständigen Selbst-Regierung getan haben“.²⁸

Dass die britische Militärregierung das Lokale zum Ausgangspunkt ihrer Demokratisierungsbemühungen erklärte, lässt sich thesenartig anhand von sechs Beobachtungen nachvollziehen:

Erstens und ganz pragmatisch waren die Kommunen die einzigen Verwaltungen, die nach Eroberung der westdeutschen Städte zumindest ansatzweise noch existierten. Gemeindebeamte waren die letzten, die im Frühjahr 1945 in Westfalen sprichwörtlich bis in den Untergang arbeiteten, und sie waren die ersten, die nach der Besetzung ihren Dienst wieder aufnahmen.²⁹ Ganz allgemein empfiehlt sich für eine Geschichte der frühen Nachkriegszeit der Blick auf die lokalen und regionalen Handlungsräume angesichts zunächst nicht vorhandener zentraler Staatskompetenzen. Differierende Zerstörungsgrade, Notlagen und durch Migrationen geprägte Konstellationen führten zu solch unterschiedlichen Ausgangslagen von Ort zu Ort, dass die Besatzungspolitik nur durch lokale Anpassungsleistungen vollzogen werden konnte.³⁰

Zweitens deuteten schon frühe alliierte Besatzungskonzepte an, dass die Deutschen zunächst nur im lokalen Nahfeld zur Demokratie erzogen werden konnten, ihnen nur hier die Möglichkeit zur Partizipation zu bieten war.³¹ Diese Konzeption „up [...] from the bottom“ konkretisierte die britische Militärregierung in der frühen Besatzungszeit, wenn etwa eine Direktive im September 1945 „von jedem Mann und von jeder Frau“ forderte, in der Demokratie „für sich selbst zu denken“ und zu „verstehen, dass alle Themen der lokalen und nationalen Po-

27 Vgl. Ansgar Weißer, Die „innere“ Landesgründung Nordrhein-Westfalens. Konflikte zwischen Staat und Selbstverwaltung um den Aufbau des Bundeslandes (1945–1953), Paderborn 2012, S. 29f.

28 Lt.-Col. E. J. S. Donner an Landrat von Wiedenbrück, o. D., in: Stadtarchiv Gütersloh, D 479, unfol.

29 Vgl. Andreas Wirsching, Die Gemeinde zwischen Staat und Partei. Aufbruch, Krise und Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland 1918–1945, in: Hans Eugen Specker (Hg.), Einwohner und Bürger auf dem Weg zur Demokratie, Stuttgart 1997, S. 191–208, hier S. 208.

30 Vgl. Erdmann, Kommunales Krisenhandeln (wie Anm. 26), S. 211f.

31 Vgl. Hermann Fromm, Deutschland in der öffentlichen Kriegszieldiskussion Großbritanniens 1939–1945, Frankfurt a. M./Bern 1982, hier insb. S. 181f.

litik sie selbst direkt betreffen“.³² Um dieses Ziel vor Ort zu verankern, wollten die britischen Besatzer die politische Diskussion durch die Zulassung von Parteien, bürgerschaftlichen Interessenvertretungen, Gewerkschaften und schließlich kommunalen Räten wieder fördern. Hierbei sollten möglichst alle gesellschaftlichen Teilgruppen in den Debatten repräsentiert sein.³³ Diese Motivation zur Einübung demokratischer Organisations- und Diskussionsformen führte zu einer paradoxen Feststellung der britischen Militärregierung: Inwiefern das Recht auf freie, demokratische Meinungsäußerung zu beschneiden sei, wenn neu gegründete Vereine lediglich auf öffentliche Kritik an der Besatzung zielten, müsse jeder Besatzungsoffizier vor Ort individuell entscheiden, hieß es in einem geheimen Anhang zu jener Septemberrichtlinie 1945.³⁴ Schließlich wurden die Besatzungsoffiziere auch explizit darauf verpflichtet, auf den demokratischen Stil der Diskussionskultur in den kommunalen Räten zu achten.³⁵

Drittens bestand auf deutscher Seite die Idee aus der vornationalsozialistischen Zeit fort, dass Gemeindepolitik unpolitische Sachpolitik sei.³⁶ Schon der Begriff „Selbstverwaltung“ suggerierte anders als „Regierung“ eine unpolitische, nur verwaltende Organisation. Und bereits in der Weimarer Republik wurde ein vermeintliches Spannungsverhältnis zwischen „Staat“ und kommunaler „Selbstverwaltung“ kritisiert, weshalb der Einfluss der Gemeinden diesem Narrativ folgend zunehmend auf Auftragsangelegenheiten beschränkt worden sei.³⁷ Einem in der Nachkriegszeit verbreiteten Bedürfnis nach scheinbar unpolitischen Regelungen des Zusammenlebens kam diese idealisierte Vorstellung von Selbstverwaltung entgegen, die ausschließlich sachbezogen und unparteiisch entscheiden würde.³⁸ Dieses Bild wurde durch die ersten Nachkriegsmonate noch verstärkt, in denen Parteien noch nicht existierten und die Verwaltung in der Krise als prag-

32 Vgl. Military Government Directive on Administration Local and Regional Government and the Public Services v. 10.9.1945, Part I, Abs. 4, in: TNA Kew, FO 1032/316, unfol.

33 Ebd., Abs. 6 a II.

34 Secret Appendix B „Liberty of public discussion“ to Directive on Administration and Local and Regional Government, in: TNA Kew, FO 1013/3387, unfol.

35 Vgl. Nina Verheyen, *Diskussionslust. Eine Kulturgeschichte des „besseren Arguments“ in Westdeutschland*, Göttingen 2010, S. 23f. und S. 317.

36 Everhard Holtmann, *Politik und Nichtpolitik. Lokale Erscheinungsformen Politischer Kultur im frühen Nachkriegsdeutschland. Das Beispiel Unna und Kamen*, Wiesbaden 1989, S. 43.

37 Rudzio, *Neuordnung* (wie Anm. 26), S. 14f.

38 Vgl. Hans-Ulrich Thamer, *Die Entstehung der kommunalen Demokratie im Ruhrgebiet und im späteren Bundesland Nordrhein-Westfalen*, in: Klaus Tenfelde (Hg.) *Befreites Land. Vom Ruhrkessel zur Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Bochum 2005, S. 65–76.

matische Entscheidungsträgerin vor Ort erschien.³⁹ Auch die britische Selbstverwaltungsidee mit einer Trennung von kommunaler Politik und Verwaltung kam dieser Vorstellung entgegen.

Viertens galt die kommunale Selbstverwaltung als weniger diskreditiert als die staatlichen Behörden, die nach innen wie nach außen für den Nationalsozialismus und seine verbrecherische Politik verantwortlich gemacht wurden. Das Narrativ der Zerstörung der Kommunalverwaltungen wirkte also schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Dieses Narrativ griffen geschichtswissenschaftliche Lokalstudien seit den 1970ern wieder auf, bis die jüngeren Untersuchungen zu Stadtverwaltungen im Nationalsozialismus seit der Jahrtausendwende zunehmend kritischer diesen Entmachtungsmythos freilegt.⁴⁰

Fünftens gab es noch genügend Kommunalpolitiker, die auch schon in der Weimarer Demokratie aktiv gewesen waren und die sich für vorübergehende politische Bautätigkeiten wiedergewinnen ließen. Diese Maßnahme stand ebenfalls in enger Verbindung zum oben genannten zeitgenössischen Eindruck, dass die untersten Verwaltungsebenen weniger „nazifiziert“ gewesen seien als höhere Instanzen. Und tatsächlich wurde ein Großteil des frühen Nachkriegspersonals in den Kommunen aus den alten Weimarer Personalbeständen rekrutiert. Wenn im Folgenden von Bezügen auf „westfälische Traditionen“ die Rede ist, dann lässt sich deren personalpolitische Komponente mit solchen Reaktivierungen belegen. Was Sabine Mecking pointiert für Münster herausstellte, gilt für die Mehrheit der westfälischen Kommunen: In der Nachkriegszeit wurden Männer der „letzten Stunde [...] zu Männern der ersten Stunde“ gemacht.⁴¹ Das trifft auf ganz Westfalen zu, unabhängig von der lokalen politischen Färbung in der Weimarer Zeit. So

39 Weißer, *Innere Landesgründung* (wie Anm. 27), S. 275; Erdmann, *Kommunales Krisenhandeln* (wie Anm. 26), S. 276.

40 Vgl. die einzelnen Beiträge im Sammelband von Winfried Süß/Malte Thießen (Hg.), *Städte im Nationalsozialismus. Urbane Räume und soziale Ordnungen*, Göttingen 2017, außerdem Bernhard Gotto, *Polykratische Selbststabilisierung. Mittel- und Unterinstanzen in der NS-Diktatur*, in: Rüdiger Hachtmann/Winfried Süß (Hg.), *Hitlers Kommissare: Sondergewalten in der nationalsozialistischen Diktatur*, Göttingen 2006, S. 28–50; sowie u. a. die Einzelstudien von Wolf Gruner, *Öffentliche Wohlfahrt und Judenverfolgung. Wechselwirkungen lokaler und zentraler Politik im NS-Staat (1933–1942)*, München 2002; Mathias Irlinger, *Die Versorgung der „Hauptstadt der Bewegung“*. Infrastrukturen und Stadtgesellschaft im nationalsozialistischen München, Göttingen 2018; Annika Hartmann, *Verwaltung vor Ort zwischen Konflikt und Kooperation Die Stadtverwaltung Münster und der Nationalsozialismus*, Berlin 2019.

41 Sabine Mecking, „Besonders qualifizierte Persönlichkeit gesucht“. Rekrutierungsfelder und Karrieremuster der städtischen Verwaltungselite eines typischen Behördenquartiers von 1945 bis 1975, in: Frese/Paulus/Teppe (Hg.), *Demokratisierung* (wie Anm. 9), S. 533.

wurde in Siegen der spätere Regierungspräsident von Arnsberg, Fritz Fries, zum ersten Bürgermeister und Landrat der Nachkriegszeit ernannt. Er galt als offener Gegner der Nationalsozialisten und hatte bis 1933 eine kleine politische Karriere in der SPD hingelegt. Später in Siegen übernahm Otto Schwarz, der ebenfalls schon vor 1933 als Sozialdemokrat aktiv gewesen war, die Geschäfte als Landrat. In Gelsenkirchen amtierte nach einer rund vierwöchigen Übergangsphase der frühere Oberbürgermeister Emil Zimmermann als kommissarischer Oberbürgermeister, nachdem er 1933 zurückgetreten war.⁴² Wie fast alle seine Kollegen ließ er sich 1946 zum Oberkreisdirektor wählen.⁴³ Neuer Oberbürgermeister wurde der SPD-Politiker Robert Geritzmann. In Dortmund wurde Stadtrat Hermann Ostrop auf Anweisung der US-Truppen zunächst ins Bürgermeisteramt gehoben und dann im Frühjahr 1946 ebenfalls zum Oberstadtdirektor ernannt. Es folgte Wilhelm Hansmann, der wenig später auch auf dem Verwaltungsspitzenposten auf Ostrop folgte und Platz für Herbert Scholtissek als neuen Oberbürgermeister machte. Hansmann war Sozialdemokrat, Ostrop und Scholtissek hingegen tief im Weimarer Zentrumsmilieu verwurzelt.⁴⁴ In Münster wurde mit Fritz-Carl Peus der letzte Stadtverordnetenvorsteher und nach wenigen Wochen auf ihn folgend mit Karl Zuhorn der letzte Oberbürgermeister aus der Weimarer Zeit wiedergewählt. Beide gehörten dem Zentrum an.

42 Vgl. Heinz Jürgen Priamus (Hg.), „Arbeiten und nicht verzweifeln!“ Gelsenkirchen 1945–1956. Fotos und Dokumente aus der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1999, S. 21.

43 Oberstadtdirektor Gelsenkirchen (Hg.), Verwaltungsbericht der Stadt Gelsenkirchen 1945/49, Gelsenkirchen 1950, S. 17f. Neben den hier genannten Beispielen lässt sich dieser Wechsel für Kommunen unterschiedlichster Größe feststellen, wie etwa Marl und Olpe belegen: Amtsverwaltung Marl, Verwaltungsbericht des Amtes Marl und der Gemeinden Stadt Marl, Polsum, Hamm und Altendorf-Ulfkotte 1945–1952, Marl 1956, S. 24f.; Olper Kreisblatt. Amtliches Mitteilungsblatt für den Kreis Olpe, Nr. 9 vom 2.3.1946.

44 Oberstadtdirektor Dortmund (Hg.), Verwaltungsbericht der Stadt Dortmund für die Rechnungsjahre 1945 bis 1951, Dortmund 1952, S. 18f.



Abb. 1: Die erste konstituierende Sitzung des ernannten Rats der Stadt Münster, Münster im Januar 1946⁴⁵

Tendenziell wurden die parteipolitischen Machtverhältnisse der Weimarer Jahre zunächst weitgehend reaktiviert, auch weil die Protagonisten auf ihre ehemaligen Parteikollegen zurückzugreifen versuchten, wie etwa der Arnberger Regierungspräsident Fritz Fries, der Sozialdemokraten wie Werner Jacobi in Iserlohn für Landratsstellen vorschlug genauso wie Carl Severing im östlichen Westfalen, der etwa Kurt Baurichter ins Landratsamt im Kreis Halle brachte. Im ländlichen Raum Westfalens waren es hingegen oft Geistliche, die ihren Einfluss zugunsten des politischen Katholizismus geltend machten.⁴⁶ Dementsprechend zeichnet sich für die westfälischen Kreise jenseits der Städte ein ähnliches Bild personeller

45 Mit wenigen weiblichen Ausnahmen dominierten aus der Weimarer Zeit reaktivierte Männer wie Karl Zuhorn (rechts neben Rednerpult) oder Franz Rediger (2. von links) das neue politische Gremium. Offiziere der britischen Militärregierung (links vom Rednerpult) kontrollierten in Münster wie in anderen westfälischen Städten zunächst noch aufmerksam alle politischen Versammlungen. Foto: Stadtarchiv Münster, Fotosammlung, Nr. 7608.

46 Vgl. Peter Hüttenberger, *Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie*, Siegburg 1973, S. 191f.

Traditionslinien ab. So kehrten in den Kreisen des Münsterlands wie Beckum, Warendorf, Lüdinghausen oder Wiedenbrück Honoratioren der Weimarer Republik auf die Landratsposten zurück, die überwiegend im Zentrumsmilieu verwurzelt waren. Diese Befunde decken sich mit anderen Regionen auch außerhalb der britischen Besatzungszone, wenn man etwa auf die südwestdeutsche Innenverwaltung blickt, die nach 1945 vorwiegend von katholischen Beamten besetzt wurde, bis ab den 1950ern mit den „verdrängten“ Beamten konfessionelle Mischungen zunahmen.⁴⁷ Diese hohen personellen Kontinuitäten aus Weimar führten zumindest in der frühen Nachkriegszeit zur weitgehenden Wiederherstellung der alten parteipolitischen Muster.⁴⁸

Sechstens galten Gemeinden weithin als Ursprung der bürgerschaftlichen Mitbestimmung, und hierfür wurden auf Seiten der Alliierten und der Deutschen immer wieder historische Belege angeführt. Bereits der wiederbelebte Begriff der Selbstverwaltung deutet diese Bezugnahmen an; und die wiederkehrenden Verweise auf die kommunalen Reformen Freiherr vom Steins sollten diese Auffassung unterstreichen. Die Funktionstrennung des Magistrats als Beschlussgremium für Verwaltungsangelegenheiten von der Stadtverordnetenversammlung als gewählte Bürgerschaftsvertretung deutete sich ab 1946 tatsächlich in Form der kommunalen Doppelspitze mit politischem und bürokratischem Oberhaupt nach britischem Vorbild wieder an. Gleichwohl implizierte der britische Begriff des „local self-government“ eine umfassendere Selbstbestimmung, als es das Stein'sche Konzept der „Selbstverwaltung“ zumindest begrifflich darstellte. Tatsächlich wurden eben diese Fragen unterschiedlicher britischer und deutscher Verwaltungstraditionen auch innerhalb der britischen Regierung im Sommer 1945 intensiv diskutiert.⁴⁹ Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der bürgerschaftlich-autonomen Selbstverwaltung wären „im kollektiven Gedächtnis der Gemeinde [...] also historische Vorstellungen von ortsbürgerlicher Solidargemeinschaft und lokaler Selbsthilfe vorhanden.“⁵⁰

Diese Bezugnahmen auf „Traditionen“ der kommunalen Selbstverwaltung gilt es im Folgenden darzustellen und damit zu verdeutlichen, dass durchaus konkrete Vorstellungen von „Demokratie“ sowohl auf Seiten der britischen Besatzer als

47 Michael Ruck, *Korpsgeist und Staatsbewusstsein. Beamte im deutschen Südwesten 1928 bis 1972*, München 1996, S. 231–234.

48 Ullrich Schneider, *Nach dem Sieg: Besatzungspolitik und Militärregierung 1945*, in: Joseph Foschepoth/Rolf Steininger (Hg.), *Britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945–1949*, Paderborn 1985, S. 47–64, hier S. 61.

49 Rudolf Arend, *Bürger und kommunale Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen seit 1945. Ein Beitrag zur Landesgeschichte*, Frankfurt a. M. u. a. 2010, S. 45.

50 Holtmann, *Politik* (wie Anm. 36), S. 51.

auch auf Seiten der deutschen Verwaltungen und ihrer Repräsentanten vorhanden waren. Einige Akteure konnten in der Demokratisierung der frühen Nachkriegszeit auf Wissens- oder sogar Erfahrungsbestände zurückgreifen. Darüber hinaus soll so die einleitende Beobachtung bestätigt werden, dass „Demokratisierung“ als Aushandlungsprozess zu verstehen ist, in dem diese politischen Ordnungsvorstellungen situativ angepasst wurden. Dabei stehen weniger die Details der britischen Neuordnungskonzepte für Kommune und kommunales Beamtentum im Mittelpunkt, sondern es werden vor allem die historischen Bezüge aufgezeigt, die beteiligte Fachleute auf allen Seiten herstellten, um ihre Positionen zu begründen.

Diese Aushandlungsprozesse der frühen Nachkriegszeit waren bereits Thema mehrerer geschichtswissenschaftlicher Studien und gerade die Auseinandersetzungen um den öffentlichen Dienst galten hier als symptomatisch für das Aufeinanderprallen von traditionellen deutschen Anschauungen und alliiertem Reformwillen.⁵¹ Oft war dabei die Rede von einer Renaissance der Selbstverwaltung nach 1945, was schon begrifflich die Wiedergeburt einer alten Konzeption impliziert und gleichzeitig das Durchsetzungsvermögen beharrlicher deutscher Beamter und Politiker suggeriert.⁵² Gradlinig verlief die Demokratisierung als Prozess aber keinesfalls. Und die britischen Militärregierungen betrieben durchaus hohen Aufwand, die Deutschen von ihrem Neuordnungskonzept zu überzeugen.

3. „Democracy from the lowest level upwards“: Britische Anreize für die Implementierung kommunaler Demokratisierungskonzepte

Das Lokale beziehungsweise Kommunale drängte sich als Ausgangsort der Demokratisierung Deutschlands nahezu auf. Konkret bedeutete Demokratisierung in der alliierten Besatzungskonzeption, dass demokratische Interessenvertretungen und Beschlussfassungsorgane wie kommunale Räte wieder einzurichten seien. Weil die britische Militärregierung eine undemokratische, tendenziell autoritäts-hörige Beamtschaft als größeres Hindernis bei der Durchsetzung der Demokratie betrachtete, sollten einzelne Beamtengruppen wie Richter, Polizisten, Lehrer oder Kommunalbeamte streng voneinander getrennt werden und darüber hin-

51 Vgl. für das Lokalbeispiel z. B. Gojny, *Geschichte* (wie Anm. 24), S. 17.

52 So etwa Sabine Mecking, *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965–2000*, München 2012, S. 56; dort mit Verweis auf Hermann Beckstein, *Selbstverwaltung und Selbstorganisation in der Besatzungszeit. Die Landkreise in Nordrhein und Westfalen*, in: *Geschichte im Westen* 6 (1991), S. 173–189, hier S. 174.

aus das Juristenmonopol gebrochen und ein neues Beamten selbstverständnis etwa durch Ausbildungsakademien oder alltägliche Vorbilder verankert werden.⁵³

Ein Grundparadox der Besetzungsherrschaft hatten britische Experten schon früh erkannt: Mit Zwang und durch ihre Macht wollten die Sieger die Verlierer dazu bringen, eigenständig demokratische Entscheidungen „from the lowest level upwards“ zu treffen.⁵⁴ Dementsprechend galt es in der Besetzungspraxis immer wieder auch Anreize zu schaffen, um den Deutschen die Demokratie „schmackhaft“ zu machen.

Für einen skizzenhaften Überblick wird die britische Besetzungszeit oft in mehrere Phasen unterteilt. Wolfgang Rudzio hat in seiner grundlegenden Studie zur Neuordnung des Kommunalwesens nach 1945 zwei Phasen ausgemacht: Eine „Phase des Improvisierens“, in der es „ein Minimum an Ordnung aufrecht zu erhalten“ galt, und eine „Phase der politischen Reformen“ mit den Zielen der Dezentralisierung und Demokratisierung.⁵⁵ Den Übergang zwischen diesen beiden Phasen markierte das Frühjahr 1946 mit der Einführung der revidierten Deutschen Gemeindeordnung durch die britische Militärregierung. Angelehnt an diese Einteilung bietet sich für den vorliegenden Fragehorizont eine grobe Darstellung der Nachkriegspolitik in drei zeitlichen Phasen an, von denen die erste im Spätsommer 1945 beginnt und dann übergeht in eine zweite Phase der intensiven Debatten und Neuordnungsversuche bis zu den Kommunalwahlen im Oktober 1946. Der dritte Zeitabschnitt endet mit der Verabschiedung der neuen Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen 1952. Hier wären Binnendifferenzierungen etwa rund um die Währungsreform, die Gründung der Bundesrepublik oder den Prozess des allmählichen Rückzugs der britischen Militärregierung möglich.

Die erste Phase bestand vor allem aus Improvisation und Bewältigung der dringendsten Notstände. Sie reichte von den Kriegsenden vor Ort bis zum Herbst 1945. Aus kommunalpolitischer Sicht zeichnete sich diese Phase auch durch eine „Politik des Abwartens“ aus, bis etwa auf die Potsdamer Konferenz folgende Direktiven konkrete Handlungsanweisungen für den Aufbau der lokalen Verwaltungen gaben.⁵⁶ Das von Wolfgang Benz als „Magna Charta der Nachkriegspolitik“ bezeichnete Potsdamer Kommuniqué legte fest, dass die kommunale Selbstver-

53 Ulrich Reusch, Versuche zur Neuordnung des Berufsbeamtentums, in: Foschepoth/Steininger, Deutschland- und Besatzungspolitik (wie Anm. 48), S. 171–182, hier S. 171, 175.

54 Military Government Directive on Administration v. 10.9.1945 (wie Anm. 32), Part I, Abs. 6 a II. Vgl. außerdem Marshall, British Democratisation Policy (wie Anm. 25), S. 214.

55 Rudzio, Neuordnung (wie Anm. 26), S. 33.

56 Vgl. Ullrich Schneider, Nach dem Sieg: Besatzungspolitik und Militärregierung

waltung „nach demokratischen Grundsätzen“ durch gewählte deutsche Räte wiederhergestellt werden sollte, sobald es die militärische Sicherheitslage zulassen würde.⁵⁷ Damit stand die grobe Richtung fest. Um diese Zielvorgaben umzusetzen, entwickelte die Militärregierung der britischen Zone schon im Juli 1945 eine „Directive on Administration Regional and Local Government“, die aber erst am 10. September 1945 veröffentlicht wurde.⁵⁸ Mir ihr sollte die Dezentralisierung der Verwaltung und die Entwicklung hin zu einer kommunalen Selbstverwaltung initiiert werden. Explizit wies die Direktive darauf hin, die allgemeinen Anweisungen den Gegebenheiten vor Ort entsprechend zu interpretieren – auch um der Dezentralisierung zu entsprechen. Diese Grundüberzeugungen, dass der lokale Raum als Übungsfeld fungieren könne und dass Demokratie von unten aus wachsen müsse, blieben auch in den nächsten Jahren gültig.

In der zweiten Phase ab Anfang 1946 setzten die britischen Militärregierungen dann zunehmend auf einen Systemtransfer der britischen Selbstverwaltungskonzepte. Diesem Wandel lag die Überzeugung zugrunde, dass das deutsche System zwar effektiv, aber undemokratisch sei. Ein Kritikpunkt war der machtbewusste Habitus der Beamten.⁵⁹ So trat mit einiger Verzögerung dann im Frühjahr 1946 die revidierte Deutsche Gemeindeordnung in Kraft, die von ihren Schöpfern als erster Schritt auf dem Weg zur Demokratie verstanden wurde.⁶⁰ Sichtbarste Änderung dieser neuen Politik war die Einführung der kommunalen Doppelspitze. Es sollten im nächsten halben Jahr weitere Instruktionen und Ausführungsbestimmungen

1945, in: Foschepoth/Steininger, Deutschland- und Besatzungspolitik (wie Anm. 48), S. 47–64, hier S. 54.

57 Vgl. Wolfgang Benz, Potsdam 1945. Besatzungsherrschaft und Neuaufbau im Vier-Zonen-Deutschland, München 1994, S. 118; zur Wiederherstellung der Kommunalverwaltung die Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin („Potsdamer Abkommen“) v. 2.8.1945, Teil A, §9, Abs. 1: „Die Verwaltung Deutschlands muss in Richtung auf eine Dezentralisation der politischen Struktur und der Entwicklung einer örtlichen Selbstverantwortung durchgeführt werden. Zu diesem Zwecke: Die lokale Selbstverwaltung wird in ganz Deutschland nach demokratischen Grundsätzen, und zwar durch Wahlausschüsse (Räte), so schnell wie es mit der Wahrung der militärischen Sicherheit und den Zielen der militärischen Besatzung vereinbar ist, wiederhergestellt.“ Online verfügbar unter <<http://www.documentarchiv.de/in/1945/potsdamer-abkommen.html>> (1.6.2020).

58 Sowohl die Directive on Administration Regional and Local Government v. 10.9.1945 als auch verschiedene Vorläuferversionen der I A C Division der CCG Main HQ befinden sich in: TNA Kew, FO 1032, 316, unfol.

59 Vgl. Erdmann, „... not the master but its servant“ (wie Anm. 20), S. 87f.; außerdem Barbara Marshall, The Origins of post-war German Politics, London/New York 2015, S. 94f.; dies., British Democratisation Policy (wie Anm. 25), S. 191–193.

60 Vgl. Revidierte Deutsche Gemeindeordnung, in: Amtsblatt der Militärregierung in Deutschland für das britische Kontrollgebiet 1946, Nr. 21, S. 127–149.

von britischer Seite folgen, weil die deutschen Behörden und Beamten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des britischen Systems zeigten – so legen es zumindest Stimmungsberichte und andere Einschätzungen vonseiten der Militärregierung nahe.⁶¹ Auch für die Beamten sollten erst im Juni 1946 neue Rechtsvorschriften erscheinen – bis dahin wurde auf lokaler und regionaler Ebene mit einem „entnazifizierten“ Beamtenrecht von 1937 weitergearbeitet, also am beamtenrechtlichen Status quo ante festgehalten.⁶² In dieser Phase der „indirect rule“ wurden regionale behördliche Infrastrukturen wiederaufgebaut, was die Diskussionen um Reformen der Regierungsbezirks-, Provinz- oder Landesebene beförderte.⁶³

Eine Tendenz, die sich seit Potsdam im Sommer 1945 allmählich abzeichnete, schlug nun im Spätsommer 1946 vollends durch: So verkündete etwa US-Außenminister Byrnes in seiner Rede am 6.9.1946 in Stuttgart öffentlich den Wechsel hin zu einer „aufbauenden Politik“ und bezeichnete Deutschland als „Teil Europas“. Im Sinne dieser konstruktiven Politik fanden kurz nach Gründung des Landes NRW erste freie Kommunalwahlen im Oktober 1946 statt, die einen wichtigen Meilenstein in der formalen Demokratisierung der westfälischen Kommunen bildeten und die vorher ernannten Räte durch demokratische Wahlen legitimierten.

Damit sollte die britische Besatzungspolitik in eine dritte Phase ab Ende 1946 treten, die sich mit einer „cultivation of relationship“ zwischen britischen Besatzern und deutschen Politikern wie Beamten betiteln ließe. Die Ländergründungen und ersten Wahlen führten zu Verstärkungen in den Beziehungen. In dieser Phase kündigten sich globalpolitisch die neuen Konstellationen im Vorfeld des Kalten Kriegs an, weshalb die Übertragung der Verantwortung auf deutsche Hände beschleunigt wurde. Vor allem aber erkannte oder hoffte die britische Militärregierung mit einem Hauch von Resignation, dass die Akzeptanz für das neue System auf deutscher Seite mit zunehmender Verantwortlichkeit steigen würde. So erhielten die Länder die Gesetzgebungskompetenz für die kommunale Selbstverwaltung.⁶⁴ Keinesfalls aber waren die heiß diskutierten Fragen um die Abschaffung oder Neugestaltung einzelner Verwaltungsinstanzen oder gar

61 Vgl. z. B. Monthly Report des Regional Commissioner NRW v. Dezember 1946, in: TNA, FO 1050, 742, unfol.

62 Reusch, Versuche (wie Anm. 53), S. 173.

63 Vgl. Gudrun Fiedler, Verwaltungsreform unter der britischen Militärregierung. Die Debatte um die Abschaffung des Regierungspräsidenten, in: Dieter Poestges (Hg.), Übergang und Neubeginn. Beiträge zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte Niedersachsens in der Nachkriegszeit, Göttingen 1997, S. 63–80, hier S. 65–71.

64 Ordinance No. 57 v. 1.12.1946 betr. Befugnisse der Länder in der britischen Zone, in: Amtsblatt der Militärregierung für das britische Kontrollgebiet 1946, S. 344–346.

des gesamten Beamtentums damit schon vorentschieden.⁶⁵ Tatsächlich verlagerte sich die Debatte um die neue Gemeindeordnung damit aber zunehmend auf die Landesebene.⁶⁶ Die neue Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen verabschiedete der Landtag 1952, wobei hier im Wesentlichen die zuvor etablierten Strukturen bestätigt wurden. Gerade dieses Beispiel der reformierten Kommunalverfassungen bezeichneten Historikerinnen und Historiker als „einen herausragenden Beitrag der britischen Besatzungsmacht zum Neuanfang der Demokratie in Deutschland, an dem sie trotz entschiedener deutscher Proteste festhielt und die in der Mehrheit der später geschaffenen Länder der Besatzungszone jahrzehntelang bleibende Spuren hinterließ.“⁶⁷

4. Westfälische Traditionen? Deutsche Einordnungsversuche der britischen Neuordnungskonzepte anhand von Vergangenheitsbezügen

Diese im Phasenverlauf sich wandelnden Neuordnungsvorstellungen blieben auf Seiten der deutschen Zeitgenossen keineswegs resonanzlos. Schon die Einteilung der Besatzungspolitik in Phasen drückt diesen dynamischen Wandel aus. Bei der Suche nach Reaktionen und Versuchen der Einflussnahme auf die neue kommunale Ordnung rückt die zweite Besatzungsphase in den Vordergrund, in der die zukünftigen Gemeindeverfasstheiten grundsätzlich ausgerichtet wurden. Nach der Besetzung durch die Alliierten befanden sich alle Gebietskörperschaften vom kleinsten Amt über die Kreise und Regierungsbezirke bis hin zu Provinzen, die schließlich Länder wurden, zunächst auf dem Prüfstand. Dass sie abgesehen von der Provinzebene ihre alte Form fast vollständig behielten, war nicht zu jedem Zeitpunkt abzusehen. Auch deswegen wurde zumindest zeitweise intensiv um sie gerungen.

Bei der Frage, weshalb die jeweiligen Behörden weiterhin ihre Berechtigung hätten, antworteten Spitzenbeamte und Politiker im heutigen Nordrhein-Westfalen regelmäßig mit Verweisen auf die „Traditionen“, und die Lokalzeitungen griffen diese Positionierungen gerne auf. So müsse man etwa „an die gesunden Selbstverwaltungstraditionen, wie sie [...] vor allem im westfälischen Raum heimisch sind, anknüpfen“, hieß es in einem Artikel in der Westfalenpost Ende 1946.⁶⁸ Und die Provinzialverbände hätten ihre Zweckmäßigkeit „in mehr als hundertjähriger

65 Fiedler, Verwaltungsreform (wie Anm. 63), S. 72–75.

66 Vgl. Erdmann, Kommunales Krisenhandeln (wie Anm. 26), S. 235.

67 Weißer, Innere Landesgründung (wie Anm. 27), S. 32, dort mit Bezug auf Rudzio, Neuordnung (wie Anm. 26), S. 13.

68 Artikel „Neupreußische Reform“, in: Westfalenpost vom 3.12.1946.

Arbeit erwiesen“, was „wie in allen Epochen staatsrechtlichen Umbruchs“ wieder aufs Neue bewiesen werden müsse.⁶⁹ Münsters Oberstadtdirektor Karl Zuhorn hatte sich in verschiedenen Vorträgen für die „geschichtlichen Grundlagen des Westfalenbewusstseins“ als Argument für die Beibehaltung der traditionellen Verwaltungsstrukturen starkgemacht.⁷⁰ Im Juni 1946 appellierte Rudolf Amelunxen in seiner Rolle als Oberpräsident Westfalens öffentlich an das „Westfalenbewusstsein“ und an die ungeteilte Bewahrung „Westfalen“, einem „seit den Anfängen der deutschen Geschichte“ feststehenden Begriff.⁷¹ Und auf einer Fachtagung für „staatsbürgerliche Aufklärung“ erklärte Amelunxen wenige Wochen später:

„Unsere neue Demokratie will anknüpfen an die beste Tradition des deutschen Geistes. Sie will bewusst im Einklang stehen mit den hohen Forderungen jener Sittlichkeit, wie sie von den frühchristlichen Jahrhunderten an bis zu den Gipfelpunkten deutscher Klassik immer wieder als höchstes Ziel der Menschheitsentwicklung aufgestellt wurden.“⁷²

Tatsächlich fanden sich solche Rückbesinnungen auf „deutsche Werte“ der Klassik oder der Aufklärung auf unterschiedlichen Ebenen auch jenseits kommunalpolitischer Neuordnungsdebatten. Gleichwohl ist angesichts solcher allgemeinen Verweise zu fragen, auf welche konkreten Inhalte diese Traditionsbezüge rekurrierten. War von der langen Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung die Rede, zielten die Argumente zumeist auf die preußischen Verwaltungsreformen von 1808. Dass diese maßgeblich von Freiherr vom Stein mitgestaltet worden waren, dürfte deren Bekanntheit in Westfalen und im Rheinland erhöht haben. Mit diesen Reformen erhielten Städte und Stadtgemeinden im Wesentlichen ihre Wahl- und Verwaltungsstrukturen mit einer gewählten Stadtverordnetenversammlung, die wiederum den Magistrat wählte. Der Magistrat galt als kollegiales Vollzugsorgan der Kommunalverwaltung. Beide Gremien bestimmten den Haus-

69 Vgl. Artikel „Die Provinzialverbände Westfalen und Rheinland“, in: Neuer Westfälischer Kurier vom 20.6.1947.

70 Vgl. Manuskript „Westfälische Geschichte – Westfälisches Bewusstsein“ von Oberstadtdirektor Dr. Zuhorn, o.D., in: Landesarchiv Nordrhein-Westfalen (LAV NRW), Abt. Westfalen (W), Oberpräsident Westfalen, Nr. 4880, Bl. 50–58.

71 Zitiert nach Wolfgang Hölscher/Walter Först (Hg.), Nordrhein-Westfalen: Deutsche Quellen zur Gründung des Landes 1945/46, Düsseldorf 1988, S. 338–340, hier S. 437.

72 Rudolf Amelunxen, Erziehung zum Staatsbürger. Eröffnungsrede der Tagung zur staatsbürgerlichen Aufklärung in NRW am 23.-24.7.1946 in Münster, in: ders., Wege zum Volksstaat. Ansprachen des Ministerpräsidenten Dr. Amelunxen, Düsseldorf 1947, S. 38–42, hier S. 41.

halt und die Politik der Stadt. Mit der revidierten Städteordnung von 1831 wurde das Wahlrecht noch wesentlich erweitert. Zugleich war das 19. Jahrhundert jene Zeit, in der sich so etwas wie ein westfälisches Bewusstsein in der verfassungsgeschichtlich noch jungen Provinz ausbildete.

Eben diese Bezüge stellten leitende Beamte vor allem dann her, wenn sie die Entwicklung der kommunalen Ordnungen in der Nachkriegszeit einzuordnen versuchten. Bernhard Reismann, zentrale Figur im frühen Nachkriegsmünster, 1949 Bundestagsabgeordneter und ab 1957 nochmals kurze Zeit Regierungspräsident in Münster, erklärte in einem Interview in den 1970er Jahren:

„Wenn aber jemand die Geschichte des westfälischen Verwaltungsrechts kennt, weiß [er], dass diese sogenannte Zweigleisigkeit eigentlich die Stadtverfassung aus der fürstbischöflich-münsterländischen Zeit war. Früher hatten wir bereits einen Bürgermeister. Er war Vorsitzender des Rates [...]. Dem heutigen Oberstadtdirektor entsprach damals der ‚Syndikus‘ oder der Ratschreiber. [...] Im Münsterland waren also bereits früher die beiden Ämter getrennt. Diese Regelung wurde nun wieder eingeführt.“⁷³

Nicht immer stellten sich die Kommunalpolitiker der Nachkriegszeit völlig in die historischen Linien der Verfassungsentwicklung im 19. Jahrhundert. So resümierte der Oberstadtdirektor Dortmunds, Wilhelm Hansmann, in einem Verwaltungsbericht 1952: „Durch die revidierte Deutsche Gemeindeordnung, aus der die nationalsozialistischen Ideen, besonders der Führergrundsatz, ausgemerzt sind, wurde die altbewehrte Selbstverwaltung der Gemeinden wiedereingeführt. Ihre Vorschriften weichen allerdings in vielen Punkten von der Westfälischen Städteordnung vom 19.3.1856 ab.“⁷⁴ Was allerdings auch hier blieb, waren die direkten Bezüge auf „westfälische Traditionen“. In eine ähnliche Richtung, wenn auch verwaltungssprachlicher formuliert, wies zwei Jahre später auch die Feststellung von Wattenscheids Oberstadtdirektor, dass der neue Hauptausschuss des Rats „im Großen und Ganzen die gleiche Aufgabe [hat], wie sie der Stadtausschuss vor 1933 hatte, nur mit dem Unterschied, dass dieser in Beschluss- und

73 Vgl. Interview mit Bernhard Reismann, in: Michael Pierchalla, Münster im Jahre nach dem Tage Null. Der Wiederaufbau der städtischen Verwaltungseinrichtungen 1945 in Situationsberichten, Münster 1977 (unveröffentlichte Magisterarbeit), S. 20.

74 Oberstadtdirektor Dortmund (Hg.), Verwaltungsbericht der Stadt Dortmund für die Rechnungsjahre 1945 bis 1951, Dortmund 1952, S. 21.

Verwaltungsstreitverfahren entscheiden konnte, während der heutige Ausschuss nur im Beschlussverfahren tätig wird.⁷⁵

Der Ansatz der britischen Militärregierung, den Deutschen die eigenen Traditionen der neuen kommunalen Selbstverwaltungskonzepte aufzuzeigen, schien also mindestens bei den kommunalen Spitzenbeamten zu fruchten.⁷⁶ Ob die gewählten Beispiele eine direkte Reaktion auf die Bemühungen der Besatzer waren, die Eigenmotivation der Deutschen zur Demokratiebildung zu fördern, bleibt dahingestellt. Zumindest zeitlich fallen die Positionierungen zusammen. Unbeantwortet bleibt auch die Frage, ob es sich bei diesen Abwägungen um die Neuordnung der Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen eher um Diskussionen unter Spezialisten handelte oder ob sie breitere Wirkung entfalteten. Stimmen aus der Bevölkerung finden sich nicht, Kritik an der Verwaltung war, wenn sie denn geäußert wurde, ganz unabhängig von ihrer verfassungsmäßigen Figur.⁷⁷ Der Großteil der Kritik richtete sich gegen vermeintlich ungerechte Entscheidungen im Einzelfall, wobei dieses Grundsatzdilemma der Verwaltung, gleichzeitig regelgerecht und einzelfallgerecht entscheiden zu müssen, eben auch politische Systeme übergreifend bestehen bleibt.⁷⁸ Ist von Traditionen in der Rezeption von Verwaltungshandeln die Rede, ließe sich auch diese Grundhaltung hier einordnen.

5. Resümee

In der Phase verdichteter Neuordnungsdebatten und größerer Unsicherheit über die Zukunft der Verwaltungen zwischen Anfang und Ende des Jahres 1946 bezogen sich die Vertreter der Behörden verstärkt auf „Traditionen“. Bemerkenswerterweise dienten diese „Traditionen“ nicht nur als Argument gegen tiefgreifende Reformen, die die gewachsenen Strukturen des deutschen Berufsbeamtentums gefährdet hätten.⁷⁹ Auch die Plädoyers für die britischen Reformvorstellungen

75 Oberstadtdirektor Wattenscheid (Hg.), Verwaltungsbericht der Stadt Wattenscheid 1945–1950, Wattenscheid 1954, S. 87.

76 Vgl. Administration and Local Government Branch v. 4.6.1946 (wie Anm. 1).

77 Vgl. dazu die Wahrnehmung aus Sicht der Bezirksregierung Münster: „Gedanken zur Verwaltungsreform. Vortrag des Regierungsvizepräsidenten Dr. Prange“ vom 14.2.1947, in: LAV NRW, Abt. W, Oberpräsident Westfalen, Nr. 8003, unfol., sowie die Denkschrift des Regierungspräsidenten in Arnsberg über die Neuordnung des Verwaltungsaufbaues in der britischen Zone, o. D., erschienen im Herbst 1946, in: ebd.

78 Vgl. Thomas Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland, Mannheim 1994.

79 Weißer, Innere Landesgründung (wie Anm. 27), S. 559.

wurden mit Verweisen auf alte deutsche Regierungs- oder Verwaltungssysteme unterfüttert. Das zeigt: Traditionsbezüge waren mitunter widersprüchlich und meist anachronistisch. Sie dienten der Stärkung der individuellen politischen Position in der Nachkriegszeit. Anscheinend waren sowohl britische Besatzer als auch deutsche Kommunalpolitiker und -beamte überzeugt, ein politisches Ordnungskonzept erhalte durch Bezüge zu alten Praktiken besondere Legitimität. Gleichwohl hatten diese Kontinuitätslinien – ob nun konstruiert, imaginiert oder tatsächlich restauriert – ihre funktionale Wirkung: Sie deuteten an, dass der Wiederaufbau der Verwaltungen nach 1945 auf älteren Fundamenten ruhen sollte.

Traditionsbezüge hatten in diesem westfälischen Beispiel ihre regionale Prägung. Ob sich die Region nun angesichts diskreditierter oder nicht existenter nationaler Konstruktionen zur Identitätsstiftung nach 1945 besonders anbot, ob sie angesichts ihrer ungewissen Zukunft nach Kriegsende besonderer Rückversicherungen durch Traditionen bedurfte oder ob die Region bis zur Gründung der Länder ganz pragmatisch der einzige größere politisch-administrative Aktionsraum war, bleibt dahingestellt. Unzweifelhaft hatten Traditionsbezüge ihre Funktion bei der Implementierung des „neuen“ politischen Systems mit „alten“ Elementen.

Ob es sich bei der Formierung der kommunalen Ordnung in Nordrhein-Westfalen nach 1945 nun um eine „Restauration“ preußischer Verwaltungsstrukturen und Institutionen im negativen Sinne handelte oder ob eine behutsame Übertragung britischer Konzepte in Anlehnung an die „Renaissance“ traditioneller westfälischer Selbstverwaltungsideen stattfand, darüber lässt sich streiten.⁸⁰ Unabhängig davon zeigen die hier angeführten Beispiele, dass in der Systemtransformationszeit zwischen Kriegsende 1945 und Gründung der Bundesrepublik 1949 mit einer Verdichtung der Debatten im Jahr 1946 die innere Verfassung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen entscheidend geformt wurde.⁸¹ Die entscheidenden Änderungen der durch die Briten verabschiedeten revidierten Deutschen Gemeindeordnung blieben in Nordrhein-Westfalen auch in den 1950er Jahren noch gültig; die kommunale Doppelspitze beispielsweise hatte bis zum Ende des 20. Jahrhunderts Bestand. Und die wachsende Erkenntnis, dass die neue Demokratie auch deutsche Wurzeln hatte, trug zur Akzeptanz der neuen Ordnung bei – Demokratie war eben ein Lernprozess.

80 Ebd., S. 558.

81 Die innere Kommunalverfassung blieb während der 1960er und 1970er Jahre von Veränderungen weitgehend unberührt; vgl. Frese/Paulus, *Geschwindigkeiten* (wie Anm. 9), S. 12; mit Bezug auf den Beitrag von Dieter Grunow/Hildegard Pamme, *Kommunale Verwaltung: Gestaltungsspielräume und Ausbau von Partizipationschancen*, in: ebd., S. 505–528.