

Anja Ingenbleek/Jürgen Brautmeier

# Unerwünschte Zweigleisigkeit oder Garant demokratischer Kommunalverwaltung?

Britische Dokumente zur Kontroverse um die Aufgabentrennung zwischen Bürgermeister/ Landrat und Hauptverwaltungsbeamtem in der britischen Besatzungszone unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens

## TEIL I

### 1. Vorbemerkungen

#### 1.1 Einleitung

Am 12. September 1999 wurden die Bürger Nordrhein-Westfalens an die Urnen gerufen, um erstmals nach der 1994 in Kraft getretenen Gemeindeordnung im Rahmen von Kommunalwahlen nicht nur den örtlichen Rat, sondern gleichzeitig auch den hauptamtlichen (Ober-) Bürgermeister<sup>1</sup> ihrer Stadt oder Gemeinde bzw. in Landkreisen den Landrat direkt zu wählen<sup>2</sup>. In diesem Amt sind von nun an die Aufgaben des ehemaligen Hauptverwaltungsbeamten, d.h. je nach Art der Kommune<sup>3</sup> des Gemeinde-, (Ober-) Stadt- bzw. Oberkreisdirektors und des zuvor politisch-repräsentativen und ehrenamtlichen Bürgermeisters/Landrates vereint. Nach mehr als 50 Jahren bedeutet dies für NRW die Abkehr von der nach dem Zweiten Weltkrieg von den Briten in ihrer Besatzungszone nach

<sup>1</sup> In Stadtkreisen lautet die Amtsbezeichnung traditionell wie auch nach der 1994 verabschiedeten Gemeindeordnung „Oberbürgermeister“ (vgl. Landeszentrale für politische Bildung NRW (Hg.), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1994, S. 44f. (§ 40); im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit und in Analogie zu den meisten britischen Dokumenten (vgl. Quellenteil) vom „Bürgermeister/ Landrat“ die Rede sein, sofern nicht speziell der Oberbürgermeister gemeint ist.

<sup>2</sup> In Kommunen, in denen keiner der Bürgermeister- bzw. Landratskandidaten die absolute Mehrheit erreichte, fand am 26. September 1999 eine Stichwahl statt.

<sup>3</sup> Mit Kommunen sind stets Gemeinden, Städte und Kreise gemeint (vgl. hierzu auch Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, Stuttgart 1968, S. 11, Anm. 1).

englischem Vorbild eingeführten Trennung von politischer Führung und ausführender Verwaltung auf kommunaler Ebene<sup>4</sup>.

Der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung durch den nordrhein-westfälischen Landtag am 6. Mai 1994 gingen mehrjährige wechselvolle Diskussionen voraus. Neben Vergleichen der Effizienz und Umsetzbarkeit unterschiedlicher Kommunalverfassungsmodelle gerieten hierbei auch immer wieder die Entstehungsbedingungen und die historische Entwicklung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung in den Blickpunkt. Besonders die Ursprünge sowie die Vor- und Nachteile der so genannten „Doppelspitze“ aus ehrenamtlichem Bürgermeister/ Landrat und Hauptverwaltungsbeamtem, die neben der Allzuständigkeit des Rates ein charakteristisches Merkmal der Norddeutschen Ratsverfassung darstellt, wurden in diesem Kontext kontrovers diskutiert<sup>6</sup>.

Während dabei bisher in der Regel deutsche Sichtweisen im Vordergrund standen, wird im vorliegenden Beitrag die Einführung des von den Briten als *split administration* oder auch *split system*<sup>7</sup> bezeichneten Kommunalverwaltungssystems in der britischen Besatzungszone in Deutschland aus britischer Perspektive betrachtet. Im Mittelpunkt steht hierbei aus aktuellem Anlass das Gebiet des am 23.8.1946 gegründeten Landes Nordrhein-Westfalen.

Nach einem Überblick über Tradition und Entwicklung des Kommunalrechts im rheinisch-westfälischen Raum bis 1945 erfolgt zunächst eine Darstellung der Neuordnung der Kommunalverwaltung in diesem Gebiet als Teil der britischen Besatzungszone nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Hierbei stehen britische Zielsetzungen und Anordnungen bei der Einführung der *split administration* in ihrer Besatzungszone im Vordergrund. Im Anschluss daran wird im vorliegenden Beitrag (Teil I) und in einer Fortsetzung im nächsten Heft (Teil II) die Kontroverse um dieses den Deutschen fremde System auf der Grundlage ausgewählter britischer Quellen aus dem Aktenbestand der *Governmental*

<sup>4</sup> Vgl. zur Gegenüberstellung der revidierten Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1946 und dem englischen Kommunalrecht Hermann Solbach, Bürgermeister und Gemeindedirektor nach nordrhein-westfälischem und englischem Recht im Lichte der neueren Bestrebungen zur Einheitsverwaltung, Diss., Köln 1981; die Aufgabenteilung zwischen ehrenamtlichem Bürgermeister/Landrat und Hauptverwaltungsbeamtem wurde in NRW mit einigen Modifikationen bis 1994 beibehalten (vgl. z.B. Bodo Richter, Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung – Entwicklung und Vergleich mit anderen deutschen Gemeindeverfassungen, in: Uwe Andersen (Hg.), Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen, Köln 1987, S. 53–77, bes. S. 62f.).

<sup>5</sup> Der Begriff der „Doppelspitze“, der sich zur Bezeichnung der Aufgabentrennung zwischen Bürgermeister/Landrat und Hauptverwaltungsbeamtem eingebürgert hat, ist in den vorliegenden britischen Dokumenten nicht zu finden. Hier wurde die Formulierung *split administration* bzw. *split system* verwendet. Eine „Doppelspitze“ im engeren Sinne lag speziell nach den Bestimmungen der revidierten DGO (1946), die eindeutig den Charakter einer Ratsverfassung trägt, gar nicht vor. Solbach betont, dass auch die – bis 1994 – auf dieser Gemeindeordnung basierende Kommunalverfassung NRW angesichts der Allzuständigkeit des Rates dem monistischen Typ zuzurechnen sei (vgl. Solbach, Bürgermeister und Gemeindedirektor, S. 123); vgl. dagegen zur Entwicklung dualistischer Vorstellungen Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens, S. 161–165.

<sup>6</sup> Vgl. Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Gemeindeordnung für das Land NRW, Düsseldorf 1994, S. 6 und vor allem die Beiträge in: Dieter Schimanke (Hg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel/Boston/Berlin 1989 und Bodo Richter, Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, a.a.O.

<sup>7</sup> Vgl. auch Anm. 5 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

*Sub-Commission* (GOVSC) der britischen Kontrollkommission<sup>8</sup> dargestellt und dokumentiert. Die abgedruckten Dokumente sind entweder in ihrer Relevanz für die ganze britische Besatzungszone auch für die Entwicklung der nordrhein-westfälischen Kommunalverwaltung von Bedeutung oder sie beziehen sich speziell auf NRW. Dokumente, die ausschließlich eines der anderen Länder in der britischen Besatzungszone betreffen, sind in der vorliegenden Dokumentation nicht enthalten.

Die abgedruckten Schriftstücke liegen – z.T. in Auszügen – in deutscher Übersetzung bzw. in Einzelfällen in der deutschen Originalversion<sup>9</sup> vor und ermöglichen sowohl einen Einblick in den britischen Umgang mit deutschen Stellungnahmen zur *split administration* als auch in innerbritische Diskussionen zu diesem Thema. Die Übersetzung wurde an einigen Stellen besonders durch die Unvergleichbarkeit deutscher und englischer Verwaltungstraditionen erschwert. Um Missverständnisse und Ungenauigkeiten zu vermeiden, wurde in einigen Fällen die englische Terminologie übernommen und durch Kursivschrift kenntlich gemacht, in anderen Fällen wurde der Übersetzung der englische Originalbegriff im laufenden Text bzw. in den Fußnoten beigefügt.

## 1.2 Deutsche Traditionen: Die Entwicklung der Kommunalverwaltung im rheinisch- westfälischen Raum im 19. und 20. Jahrhundert im Überblick

Mit Beginn der preußischen Herrschaft im rheinisch-westfälischen Raum nach dem Wiener Kongress 1815 erfolgte eine administrative Neugestaltung dieses Gebietes, von der auch die Kommunalverwaltung betroffen war<sup>10</sup>. Das preußische Bestreben, im Interesse der Rechtseinheit auch in der Rheinprovinz und in Westfalen die Preußische Städteordnung einzuführen, hatte jedoch regional sehr unterschiedliche Reaktionen und Entwicklungen zur Folge.

Die meisten westfälischen Städte hatten sich bis 1831 für die Annahme der vom Freiherrn von Stein konzipierten Preußischen Städteordnung von 1808<sup>11</sup> entschieden, die neben einer vom Volk gewählten Stadtverordnetenversammlung als beschlussfassendem Organ der Stadtverwaltung einen Magis-

<sup>8</sup> Es handelt sich hierbei um Dokumente aus: PRO, FO 1033/13, 97143; die *Governmental Sub-Commission* war neben der *Economic Sub-Commission* eine der beiden übergeordneten Abteilungen innerhalb der britischen Kontrollkommission, die Anfang 1946 mit dem Ziel der besseren Strukturierung und Erleichterung der Arbeit zwischen dem Militärgouverneur und den einzelnen Abteilungen der Kontrollkommission eingerichtet wurde. Im August 1948 wurden die beiden *Sub-Commissions* jedoch wieder aufgelöst und gleichzeitig verschiedene *Adviser* installiert (vgl. zum Aufbau der britischen Kontrollkommission Eva A. Mayring, *Control Commission for Germany (British Element) (CCG/BE)*, in: Wolfgang Benz (Hg.), *Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/55. Ein Handbuch*, Berlin 1999, S. 239–243 sowie detaillierter Ulrich Reusch, *Die Londoner Institutionen der britischen Deutschlandpolitik 1943–1948. Eine behördengeschichtliche Untersuchung*, *Historisches Jahrbuch* 100 (1980), S. 318–443).

<sup>9</sup> Vgl. im vorliegenden Beitrag 2.2 (Dok. 27 B) und Auszüge aus 2.5 (Dok. 13 A).

<sup>10</sup> Vgl. zu Traditionen des Kommunalwesens im rheinisch-westfälischen Raum: Jörg Engelbrecht, *Landesgeschichte Nordrhein-Westfalen*, Stuttgart 1994, S. 242–252, Hein Hoebink, *Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Rheinland und Westfalen*, in: Uwe Andersen (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Köln 1987, S. 37–52, Uwe Andersen, *Kommunalpolitik im Umbruch*, S. 9–43, in: Ders. (Hg.), *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch*, Köln 1998, bes. S. 10–14 und Rudzio, *Die Neuordnung des Kommunalwesens*, S. 14–26.

<sup>11</sup> Vgl. Christian Engeli/ Wolfgang Haus (Bearb.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1975, S. 101–134.

trat als ausführendes Leitungsgremium vorsah („unechte Magistratsverfassung“). An der Spitze des kollegialen Magistrats, der sich teils aus ehrenamtlichen Stadtverordneten, teils aus hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeitern zusammensetzte, stand in kleinen und mittleren Städten der hauptamtliche Bürgermeister, in großen Städten der Oberbürgermeister. Mit Ausnahme des Oberbürgermeisters, der durch landesherrliche Bestätigung ernannt wurde, wurden die Magistratsmitglieder von der Stadtverordnetenversammlung gewählt. 1843 erfolgte in Westfalen auch die Annahme der revidierten Preußischen Städteordnung von 1831<sup>12</sup>, in der der Magistrat nicht nur alleiniges Verwaltungsorgan, sondern auch zweites beschließendes Organ wurde, ohne dessen Zustimmung Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung keine Rechtskraft erhielten („echte Magistratsverfassung“). Auch bei der 1856 in Kraft getretenen Westfälischen Städteordnung handelte es sich in enger Anlehnung an die Preußische Städteordnung von 1853<sup>13</sup> um eine „echte Magistratsverfassung“, die bei zunehmender Schwächung der Position der Stadtverordnetenversammlung zu einer „Magistrats Herrschaft“<sup>14</sup> mit dem Bürgermeister als *primus inter pares* führte. Mit dieser Ordnung erfolgte zugleich eine Ausdehnung des Einflusses staatlicher Bürokratie auf die Kommunalverwaltung. So wurde die staatliche Bestätigung sämtlicher Magistratsmitglieder wieder eingeführt. Für die westfälischen Landgemeinden galt dagegen eine eigene Landgemeindeordnung, die feudalen Interessen Rechnung trug<sup>15</sup>.

In der Rheinprovinz stieß die von preußischer Seite beabsichtigte Einführung der Steinschen Städteordnung auf heftigeren Widerstand als in Westfalen. Zurückgehend auf die französische Besatzungszeit herrschte hier die Tradition der so genannten Mairieverfassung vor, nach der der staatlich ernannte Maire (Bürgermeister) als Leiter von Politik und ausführender Verwaltung agierte, während die Stadtverordnetenversammlung im Wesentlichen repräsentative Bedeutung hatte. Einen Magistrat gab es nach dieser Verfassung nicht. Im Gegensatz zur Steinschen Städteordnung beinhaltete die Mairieverfassung die Gleichbehandlung von Stadt- und Landgemeinden, was besonders für das in der Stadt wie auch auf dem Lande tätige rheinische Bürgertum der ausschlaggebende Grund für das vehemente Festhalten an dieser Ordnung war. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass die Steinsche Städteordnung ein höheres Maß an kommunaler Selbstverwaltung gewährte als die zentralistische Mairieverfassung. Nach einer Übergangsphase billigte der preußische Staat der Rheinprovinz 1845 eine eigene Gemeindeordnung zu, die dem Modell der Mairie- bzw. Bürgermeisterverfassung folgte und Stadt- und Landgemeinden rechtlich gleichstellte. Der Bürgermeister wurde – wie unter französischer Herrschaft – staatlich ernannt<sup>16</sup>. Auch in der Rheinischen Städteordnung von 1856<sup>17</sup> nahm der in der Regel hauptamtliche Bürgermeister die Schlüsselrolle ein. Er hatte den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung inne und leitete mit Unterstützung von Beigeordneten die Verwaltung. Die Stadtverordnetenversammlung wählte zwar von nun an den Bürgermeister, blieb ansonsten aber von nachrangiger Bedeutung.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 180–204.

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 370–395.

<sup>14</sup> Ebd., S. 371.

<sup>15</sup> Vgl. genauer ebd., S. 257–280 („Die Westfälische Landgemeindeordnung von 1841“ mit Einleitung) und auch Hoebink, *Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung*, S. 38f.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 281–309; vgl. auch Uwe Andersen, *Kommunalpolitik im Umbruch*, S.11.

<sup>17</sup> Vgl. Engeli/Haus, *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht*, S. 396–421 und auch Rudzio, *Die Neuordnung des Kommunalwesens*, S. 18.

Die zentrale rheinische Forderung nach gleichen Rechten für Stadt- und Landgemeinden wurde jedoch nicht mehr erfüllt. Die rechtliche Trennung von Stadt und Land<sup>18</sup> wurde vom rheinischen Bürgertum aber vor allem deshalb akzeptiert, weil zugleich der Kreis der Wahlberechtigten weiter eingeschränkt und der eigene Einfluss somit gesichert wurde.

Während die Weimarer Republik formal eine verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung mit sich brachte (Art. 127 Weimarer Reichsverfassung), gelang es trotz laut werdender Forderungen nach Vereinheitlichung der unterschiedlichen Städte- und Landgemeindeordnungen nicht, die provinzielle Vielfalt der Kommunalverwaltung zu überwinden. Städteordnungsentwürfe des Deutschen Städtetages (1925/29)<sup>19</sup>, die eine reichseinheitliche Bürgermeisterverfassung mit Verlagerung der Entscheidungen in die Stadtverordnetenversammlung und einem dieser verantwortlichen Bürgermeister vorsahen, wurden nicht von Reichswegen behandelt und kamen somit nicht zur Umsetzung. Sie wurden jedoch vom Deutschen Städtetag nach dem 2. Weltkrieg wieder aufgegriffen.

Unter nationalsozialistischer Herrschaft erfolgte dann die auch den rheinisch-westfälischen Raum betreffende Vereinheitlichung des Kommunalrechts, allerdings unter anderen Vorzeichen. In Abkehr von der auf Stein zurückgehenden kommunalen Selbstverwaltungstradition sollte das den Gemeinden aufoktroierte „Führerprinzip“ hierbei die Exekution des zentralen Staats- und Parteiwillens gewährleisten<sup>20</sup>. Bereits im Dezember 1933 verfügte zunächst das preußische Gemeindeverfassungsgesetz die staatliche Ernennung von Bürgermeistern und Gemeinderäten, die keinem kommunalen Organ, sondern nur noch den vorgesetzten Staatsbehörden verantwortlich waren<sup>21</sup>. Durch die Deutsche Gemeindeordnung von 1935<sup>22</sup> erfolgte schließlich die faktische Eingliederung der Kommunalverwaltung in die allgemeine Staatsverwaltung. Der staatlich ernannte Bürgermeister, dem Beigeordnete als Stellvertreter zur Seite standen, wurde von der zuständigen Aufsichtsbehörde vereidigt. Seine Berufung konnte durch die übergeordnete Verwaltungsbehörde bis zum Ablauf des ersten Jahres zurückgenommen werden. In der Gemeinde war er quasi als Instrument von Partei und Staatsverwaltung Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter. Der Gemeinderat wurden von einem Beauftragten der NSDAP im Benehmen mit dem Bürgermeister berufen und sollte den Bürgermeister ehrenamtlich beraten. Die Beratungen zwischen Gemeinderat und Bürgermeister unterstanden der Leitung des Bürgermeisters. „Zur Sicherung des Einklangs der Gemeindeverwaltung mit der Partei“<sup>23</sup> konnte der Beauftragte der NSDAP an bestimmten Beratungen des Bürgermeisters mit den Gemeinderäten teilnehmen. So bedurfte etwa der Erlass der Hauptsatzung seiner Zustimmung. Elementare Ein- und Übergriffe der Partei in die Kommunalverwaltung waren somit gesetzlich vorprogrammiert.

<sup>18</sup> 1856 wurde in der Rheinprovinz zeitgleich eine Städte-Ordnung und eine nur für den ländlichen Bereich geltende Gemeindeordnung erlassen (vgl. Hoebink, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, S. 42).

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 659–672

<sup>20</sup> Vgl. zur Entwicklung der Kommunalverwaltung im rheinisch-westfälischen Raum in der NS-Zeit Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens, S. 23–26.

<sup>21</sup> Vgl. Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 672.

<sup>22</sup> Vgl. ebd., S. 673–698 und auch Andersen, Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, S. 14.

### 1.3 Die Neuordnung der Kommunalverwaltung nach 1945 – die Einführung der *split administration* durch die Briten

Die Kapitulation im Mai 1945 bedeutete das förmliche Ende der Souveränität der deutschen Staatsorgane. Die Ausübung der Staatsgewalt lag nun in den Händen der Alliierten<sup>24</sup>. Während ein Alliiertes Kontrollrat für Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten zuständig war, übten in allen übrigen Bereichen die jeweiligen Zonenbefehlshaber nach Weisung ihrer Regierungen die Staatsgewalt in ihrer Besatzungszone aus. Für den rheinisch-westfälischen Raum als Teil der britischen Besatzungszone bedeutete dies, dass seit Mai/Juni 1945 britische Verbände mit ihren Stäben unter dem Oberbefehl Feldmarschall Montgomerys<sup>25</sup> die lokalen und regionalen Militärregierungen vor Ort bildeten. Obwohl auf britischer Seite vor allem im *Foreign Office* bereits während des Krieges Pläne für die Neuordnung Deutschlands ausgearbeitet worden waren, gingen diese in den meisten Bereichen nicht sehr in die Tiefe, da man ursprünglich nicht mit einer längerfristigen Besetzung Deutschlands gerechnet hatte. Dies trifft auch für die Kommunalverwaltung zu. Noch nach der Kapitulation scheinen selbst bei der *Administration and Local Government Branch*<sup>26</sup> der britischen Kontrollkommission fundierte Kenntnisse des deutschen Kommunalrechtes nicht sehr verbreitet gewesen zu sein<sup>27</sup>.

Entscheidend für die weitere Entwicklung der Kommunalverwaltung unter britischer Besatzung war indessen die unter den Briten weit verbreitete Kritik an der deutschen Kommunalverwaltungstradition, die mitverantwortlich für Machtübernahme und Herrschaft der Nationalsozialisten gemacht wurde. Besonders der britische Verwaltungswissenschaftler William A. Robson, der großen Einfluss auf die Konzeption der britischen Besatzungspolitik im Bereich der Kommunalverwaltung hatte, betonte immer wieder das demokratische Defizit deutscher Selbstverwaltungstradition und trat vehement für eine radikale Reform ein<sup>28</sup>.

Im Gegensatz zu Amerikanern und Franzosen orientierte sich die neu gewählte Labour-Regierung beim Neuaufbau der Kommunalverwaltung in ihrer Zone daher nicht an traditionellen deutschen Verwaltungsstrukturen aus der Zeit vor 1933. Stattdessen diente nach einer kurzen Übergangsperiode, in der sich aus Effizienzgründen ein hierarchisches Verwaltungssystem mit einem starken hauptamtlichen Bürgermeister etablierte, das Modell des *Local Government* in England und Wales als Vorbild. Kennzeichnend für dieses System ist sowohl die zentrale Stellung des allzuständigen Rates als auch die Trennung von

<sup>23</sup> Engeli/Haus, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht, S. 683.

<sup>24</sup> Vgl. Horst Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte Nordrhein-Westfalens, Siegburg 1988, bes. 13f. und S. 293f.

<sup>25</sup> Feldmarschall Montgomery wurde als Militärgouverneur und *Commander-in-Chief* in der britischen Besatzungszone am 1.5.1946 von Luftmarschall Sir Sholto Douglas abgelöst, dem wiederum 1947 sein bisheriger Stellvertreter, Sir Brian Robertson, in diese Funktion folgte.

<sup>26</sup> Die *Administration and Local Government Branch* war eine Unterabteilung der *Internal Affairs and Communications Division*, die der *Governmental Sub-Commission* der britischen Kontrollkommission untergliedert war.

<sup>27</sup> Vgl. Heinz Hagenlücke, „...werft das Scheusal in die Wolfsschlucht!“ Die Entstehung der nordrhein-westfälischen Landkreisordnung von 1953 im Spannungsfeld von Regierung, Besatzern und Verbandsinteressen, Geschichte im Westen 12 (1997), Heft 1, S. 79–101, bes. S. 80f., und Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 293f.

<sup>28</sup> Vgl. William A. Robson, *Local Government in Occupied Germany*, in: *Political Quarterly* 16 (1945), S. 277–287 und Michael Thomas, *Deutschland, England über alles. Rückkehr als Besatzungsoffizier*, Berlin 1984, S. 145.

politischer Führung und ausführender Verwaltung. Diese manifestiert sich im unpolitischen Town- bzw. Cityclerk mit rein exekutiven Aufgaben und im Mayor als politisch-repräsentativem Ratsvorsitzenden. Der Mayor ist hierbei als *primus inter pares* vor allem für die Koordination der Rats- und Ausschussarbeit zuständig, während der Rat als kollektive Verwaltungsspitze fungiert<sup>29</sup>.

Die Umsetzung der britischen Reformvorstellungen im Gebiet des im August 1946 gegründeten Landes NRW vollzog sich – wie in der ganzen britischen Besatzungszone – in mehreren Schritten. Bereits die nicht veröffentlichte Direktive der Militärregierung zum *Administrative, Local and Regional Government*<sup>30</sup> vom September 1945 sah analog zum englischen Modell die Aufteilung der Funktionen des traditionellen deutschen Bürgermeisters/ Landrates auf einen ehrenamtlichen Bürgermeister/Landrat und einen Gemeinde-, (Ober-) Stadt- bzw. Oberkreisdirektor als Hauptverwaltungsbeamten vor. Dem Hauptverwaltungsbeamten war weder eine aktive parteipolitische Betätigung innerhalb der Kommune noch eine Mitgliedschaft im Rat, in dessen Auftrag er zu handeln hatte, gestattet. Dieses Verfassungsmodell war den Deutschen fremd und wurde durch die deutschen Verwaltungen nur zögerlich umgesetzt. Besonders die auf Machterhalt ausgerichteten Interessen der Bürgermeister/ Landräte standen dem Inhalt der Direktive entgegen<sup>31</sup>.

Um die Durchsetzung ihrer Reformbestrebungen zu forcieren, erließen die Briten die am 1. April 1946 in Kraft getretene revidierte Gemeindeordnung (Verordnung Nr. 21 der Militärregierung), die den in der September-Direktive angelegten Entwurf präziserte und auf der Gemeinde – wie auch analog auf der Kreisebene Anwendung fand<sup>32</sup>. Hierbei handelte es sich formal gesehen um die Änderung der Deutschen Gemeindeordnung von 1935, auf die sich die neue Gemeindeordnung in vielen technischen Details stützte. Inhaltlich ergaben sich jedoch erhebliche Unterschiede vor allem daraus, dass das „Führerprinzip“ dem Anspruch der Präambel folgend eliminiert und „durch das

<sup>29</sup> Vgl. Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens, S. 39–41, Solbach, Bürgermeister und Gemeindedirektor, a.a.O., Hagenlücke, „...werft das Scheusal in die Wolfsschlucht !“, S. 82f. und auch Jochen Becker, Geschichte der Gemeindeg Spitze in Nordrhein-Westfalen, Geschichte im Westen 9 (1994), Heft 1, S. 62–74, hier bes. S. 63

<sup>30</sup> Die zweite Auflage dieser Direktive ist mit einigen Kürzungen abgedruckt in: Wolfgang Rudzio, Export englischer Demokratie? Zur Konzeption der britischen Besatzungspolitik in Deutschland, Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte 17(1969), S. 219–236, S. 223–236; § 25 der Direktive schreibt für Landkreise eine analoge Verfassung vor wie für Stadtkreise.

<sup>31</sup> Die Mehrzahl der bis dahin hauptamtlichen Bürgermeister/ Landräte entschieden sich bei der von den Briten bereits seit der Jahreswende 1945/ 46 praktisch begonnenen Aufteilung der bisherigen Bürgermeister- und Landratsfunktion für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten. In die Stellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters/ Landrates rückten dagegen zumeist Vertreter der politischen Parteien, die von den Mehrheitsfraktionen der Stadtverordnetenversammlungen getragen wurden (Vgl. die Einleitung von Frank Troschitz in: Ders. (Bearb.), Büro Oberstadtdirektor 1946–1976. Systematisches Findmittel zu den v.a. unter den Oberstadtdirektoren Walter Kolb, Walther Hensel und Gilbert Just entstandenen und bis 1995 an das Stadtarchiv abgelieferten Akten, Düsseldorf 1995, Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens, S. 57, Becker, Geschichte der Gemeindeg Spitze in Nordrhein-Westfalen, S. 64 und auch Norbert Andernach, „Für die künftige staatspolitische Entwicklung von ganz entscheidender Bedeutung“ – Die Kommunalverfassung, in: Christian Reinicke/ Horst Romeyk (Red.), Nordrhein-Westfalen. Ein Land in seiner Geschichte, Münster 1996, S. 84–88, hier bes. S. 84).

<sup>32</sup> Die „Abänderung der Deutschen Gemeindeordnung“ (Verordnung Nr. 21) ist abgedruckt in: Amtsblätter der Militärregierung Deutschland. Britisches Kontrollgebiet 7, S. 127–149; vgl. zum Aspekt der Anwendung der revidierten DGO auf der Kreisebene auch: Hagenlücke, „...werft das Scheusal in die Wolfsschlucht !“, S. 83f.

Prinzip gemeinschaftlicher Verantwortung ersetzt<sup>33</sup> werden sollte und die Demokratisierung wie auch die Dezentralisierung der Verwaltung oberstes Ziel der Reform war. Im Mittelpunkt der neuen Gemeindeordnung stand der Gemeinderat bzw. analog der Kreistag, dem als einzigem kommunalen Organ über die ihm traditionell zukommenden beschließenden Funktionen hinaus auch die Verwaltung oblag. Er vertrat die Gemeinde bzw. den Kreis im Rechtsverkehr, hatte das Recht, Einzelentscheidungen an sich zu ziehen und konnte „für die Beratung besonderer Gegenstände“ Ausschüsse bilden. Der ehrenamtliche Bürgermeister/ Landrat wurde aus den Reihen des Rates bis auf weiteres von der Militärregierung für ein Jahr mit der Möglichkeit dreier aufeinander folgender Amtszeiten berufen und vor Amtsantritt von dieser vereidigt. Er war zwar Vorsitzender der Volksvertretung, hatte aber bis auf wenige Ausnahmen „keine größeren Machtbefugnisse als die übrigen Ratsmitglieder“<sup>34</sup> und fungierte im Wesentlichen als *primus inter pares*<sup>35</sup>. Zu den Ausnahmeregelungen gehörte das Recht, den Hauptverwaltungsbeamten zur außerordentlichen Berufung des Rates aufzufordern sowie die Bestimmung, dass bei Stimmgleichheit seine Stimme im Rat den Ausschlag gab. Ferner konnte er in „Angelegenheiten, die keine Verzögerung zulassen“<sup>37</sup> gemeinsam mit einem weiteren Ratsmitglied, „[i]n Fällen äußerster Dringlichkeit“<sup>38</sup> ausnahmsweise alleine Entscheidungen herbeiführen, die der Vertretung jedoch nachträglich zur Genehmigung vorzulegen waren. Die ausführende Verwaltungstätigkeit wurde auf den hauptamtlichen Gemeinde-, (Ober-) Stadt- bzw. Oberkreisdirektor<sup>39</sup> übertragen, der an der Spitze der Verwaltung und der kommunalen Beamtenschaft stand, nach britischer Konzeption keine Organstellung besaß und erster Ratsbediensteter war. Er sollte vom Rat ernannt werden, dem er verantwortlich war, und war für die Führung der Ratsprotokolle, die Aufstellung der Tagesordnung des Rates und die Umsetzung der Ratsbeschlüsse zuständig. Die Militärregierung, die „jederzeit Bestimmungen zur Klarstellung und Ausführung“<sup>40</sup> der Gemeindeordnung erlassen konnte, behielt sich wesentliche Einflussmöglichkeiten vor. So trat die vom Rat erlassene Hauptsatzung erst mit ihrer Genehmigung in Kraft. Zudem stand der britischen Militärregierung neben dem Recht zur Ernennung, Abberufung und Neubesetzung der Posten des Bürgermeisters/ Landrates und der übrigen Ratsmitglieder bei Ratsversammlungen die Teilnahme eines Vertreters zu. Bereits im August 1946 sah sich die britische Militärregierung zur Herausgabe allgemeiner Erläuterungen für die praktische Umsetzung der revidierten DGO veranlasst. In der *Instruction Nr. 100* wurden insbesondere die unterschiedlichen Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten und des Bürgermeisters bzw. Landrates präzisiert. So wandte sich die Direktive etwa gegen die Einmischung des Ratsvorsitzenden in verwaltungstechnische Belange und wies auf der anderen Seite den Hauptverwaltungsbeamten an, „die Politik des Rats unparteiisch und genau in die Tat umzusetzen,

<sup>33</sup> Abänderung der Deutschen Gemeindeordnung (Vorspruch), in: Amtsblatt der Militärregierung Deutschland. Britisches Kontrollgebiet 7 (1946), S. 128.

<sup>34</sup> Ebd. (§ 53), S. 136.

<sup>35</sup> Ebd., S. 132.

<sup>36</sup> Vgl. auch Hagenlücke, „...werft das Scheusal in die Wolfsschlucht!“, S. 84.

<sup>37</sup> Abänderung der Deutschen Gemeindeordnung (§ 53), in: Amtsblatt der Militärregierung Deutschland. Britisches Kontrollgebiet 7 (1946), S. 137.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Nur in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern konnte das Amt des Hauptgemeindebeamten ehrenamtlich ausgeübt werden (vgl. ebd., S. 710).

<sup>40</sup> Abänderung der Deutschen Gemeindeordnung (§ 53), Amtsblatt der Militärregierung Deutschland. Britisches Kontrollgebiet 7 (1946), S. 148.



ganz gleich, ob eine solche Politik mit seinen eigenen persönlichen Ansichten in Konflikt kommt oder nicht<sup>41</sup>.

1.4 Die zeitgenössische Diskussion um die *split administration* in der britischen Besatzungszone in der Überlieferung britischer Akten (unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens): Teil I

Die Einführung der in der weiteren Entwicklung als „Doppelspitze“<sup>42</sup> in den Sprachgebrauch eingegangenen Aufteilung der Funktionen des traditionellen Bürgermeisters/Landrates auf einen ehrenamtlichen Bürgermeister/Landrat und einen Hauptverwaltungsbeamten war den Deutschen im Rheinland und in Westfalen – wie auch in den übrigen Regionen der britischen Besatzungszone – fremd und wurde vielfach vehement kritisiert. Den vorliegenden britischen Dokumenten zufolge sprach sich ein großer Teil der deutschen Staatsbeamten gegen die „zweigleisige Verwaltung“ aus<sup>43</sup>. Speziell die Vertreter des Zonenbeirates und des Deutschen Städtetages, die sich nach britischen Angaben zu einem Großteil aus Beamten zusammensetzten, zählten zu den Gegnern des eingeführten Systems<sup>44</sup>. Auch Vertreter vor allem linksgerichteter politischer Parteien standen vorliegenden britischen Quellen zufolge den Änderungen in der Kommunalverfassung misstrauisch gegenüber<sup>45</sup>. In den abgedruckten Dokumenten angeführte Argumente dieser in unterschiedlicher Weise unmittelbar betroffenen Deutschen waren etwa die Unvereinbarkeit mit deutschen Kommunalverwaltungstraditionen, die Ablehnung eines aufkotroyierten Systems sowie die besondere Unangemessenheit der revidierten DGO für die Verhältnisse im Nachkriegsdeutschland<sup>46</sup>.

Andererseits wird in den vorliegenden Dokumenten immer wieder darauf hingewiesen, dass es auch auf deutscher Seite Befürworter des eingeführten Systems gab. Als Paradebeispiel hierfür wird wiederholt die Konferenz der Oberbürgermeister in NRW angeführt, die im September 1946 die Haltung des Zonenbeirates ablehnte und einen Beschluss zugunsten der *split administration* fasste<sup>47</sup>. Einige nordrhein-westfälische Oberbürgermeister und auch einige Hauptverwaltungsbeamte werden zudem namentlich mit positiven Stellungnahmen zur revidierten DGO zitiert. So etwa Karl Arnold, der als Düsseldorfer Oberbürgermeister nicht nur für den bereits erwähnten Beschluss der Oberbürgermeisterkonferenz verantwortlich zeichnete, sondern auch betonte, dass die Düsseldorfer Stadtvertretung das bestehende System gutheiße und einen dementsprechenden Beschluss gefasst habe<sup>48</sup>. Der Rheydter Oberbürgermeister Marcus wird ferner mit der Äußerung zitiert, das eingeführ-

<sup>41</sup> Zitiert nach: Alfons Galette, Die Neugliederung des Verfassungsrechts der deutschen Landkreise in der britisch besetzten Zone, Köln 1948, S. 235 (Instruktion Nr. 100 vom 29. Juli 1946).

<sup>42</sup> Vgl. Anm. 5 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>43</sup> Vgl. im vorliegenden Beitrag bes. 2.1 (Dok. 6 A), 2.2 (Dok. 27 B), 2.5 (Dok. 13 A) und 2.6 (Dok. 28 A).

<sup>44</sup> Vgl. ebd. und auch die Stellungnahme des Zonenbeirates „Das Amt des Bürgermeisters und des Landrats“ (abgedruckt als Anlage 20 zur 9. Sitzung des Zonenbeirates vom 27.–29.11.1946 in: Gabriele Stüber (Bearb.), Zonal Advisory Council 1946–1948. Protokolle und Anlagen 1.–11. Sitzung 1946/47, 2. Halbband 7.–11. Sitzung 1946–47, Düsseldorf 1994, S. 1124–1126).

<sup>45</sup> Vgl. im vorliegenden Beitrag 2.5 (Dok. 13 A) und 2.7 (Dok. 36 A).

<sup>46</sup> Vgl. bes. 2.1 (Dok. 6 A).

<sup>47</sup> Vgl. 2.2 (Dok. 27B), 2.5 (Dok. 13 A) und 2.6 (Dok. 28 A); die von den Briten neu ernannten ehrenamtlichen Bürgermeister/Landräte waren als Gruppe ein politisch-repräsentatives Produkt der britischen Reform und konnten ihren Einfluss v.a. durch Personalunionen mit Landtagsmandaten ausüben, die den leitenden Kommunalbeamten verwehrt waren.

<sup>48</sup> Vgl. bes. 2.7 (Dok. 36 A).

te System sei nicht neu, sondern eine vergleichbare Verwaltungsstruktur habe in Deutschland bereits im 16. Jahrhundert existiert<sup>49</sup>. Colonel Stockwell, Kommandant im Detachment Düsseldorf, berichtete im März 1947, der Widerstand gegen das System schein insgesamt geringer zu werden<sup>50</sup>. Die kontroversen Stellungnahmen auf deutscher Seite führten auch zu einer Beschäftigung der Briten mit Geschichte und Tradition des deutschen Kommunalrechts sowie mit Vor- und Nachteilen der Einführung der *split administration* in der britischen Besatzungszone. Speziell in der *Administration and Local Government Branch* der britischen Kontrollkommission, die für Angelegenheiten der deutschen Kommunalverwaltung zuständig war, wie auch im abteilungsübergreifenden *Standing Committee on Governmental and Administrative Structure* (SCOGAS)<sup>51</sup> fand eine intensive Auseinandersetzung mit dieser Problematik statt. Diese mündete Anfang 1947 in einer Studie der mit dem Titel „Die Ämter des Bürgermeisters und des Landrates“<sup>52</sup>. In dieser Studie wurde die Fortsetzung der bisherigen Politik in diesem Bereich gefordert, da das eingeführte System die Wiederherstellung einer demokratischen Selbstverwaltung sowie die Kontrolle der Kommunalpolitik durch die Bürger sicherstelle. Dafür sei eine weitgehende Einschränkung der Machtbefugnisse des Bürgermeisters notwendig, die durch die Trennung der politischen und exekutiven Aufgaben vollzogen werde. Vor diesem Hintergrund wurde zudem gefordert, es solle dem Hauptverwaltungsbeamten nicht erlaubt sein, den Ratsvorsitz zu übernehmen. Dort, wo das System, das sich speziell durch die Ausschussarbeit als sehr vorteilhaft erwiesen habe, nicht funktionierte, wurde dies auf personale Gründe bzw. auf mangelnde Erfahrung zurückgeführt. Gegenstimmen wurden aus den Reihen der *Administration and Local Government Branch* vor allem dadurch abgewertet, dass sie Beamten zugeschrieben wurden, die ihren Beruf in Gefahr sähen, oder Parteiführern, die die Problematik nicht verstünden<sup>53</sup>. Ein Abrücken von der bisherigen Politik wurde als Opferung aller demokratischen Anfänge erachtet, die moderate Deutsche verunsichern und sich auch auf andere Bereiche auswirken würde<sup>54</sup>. Die Übertragung der endgültigen Entscheidung über die Kommunalgesetzgebung sollte jedoch auf die neu gewählten Länderparlamente übertragen werden<sup>55</sup>.

Auch auf britischer Seite herrschte jedoch keineswegs Einigkeit in der Frage, inwieweit man auf einer Aufrechterhaltung der *split administration* mit einer strikten Trennung von politischer Führung und ausführender Verwaltung bestehen sollte. Hierzu entwickelte sich innerhalb der Kontrollkommission wie auch zwischen der britischen Kontrollkommission und dem *Foreign Office* eine kontroverse Diskussion. So äußerte etwa Christopher Steel, der Leiter der Political Division der Kontrollkommission, auf der Sitzung des SCOGAS<sup>56</sup> vom 22. Januar 1947 Zweifel daran, ob es richtig sei, bis hinunter zur kommunalen Ebene auf der Trennung von Exekutive und politischer Führung zu bestehen<sup>57</sup>. Der in

<sup>49</sup> Vgl. z.B. 2.5 (Dok. 13 A).

<sup>50</sup> Vgl. 2.7 (Dok. 36 A).

<sup>51</sup> Das *Standing Committee on Governmental and Administrative Structure* (SCOGAS) war ein abteilungsübergreifendes Komitee innerhalb der britischen Kontrollkommission, das sich mit zentralen Fragen aus dem Bereich deutscher Regierungs- und Verwaltungsstrukturen beschäftigte; vgl. im vorliegenden Beitrag 2.3 (Dok. 26 A) und 2.6 (Dok. 28 A).

<sup>52</sup> Vgl. 2.5 (Dok. 13 A); vgl. zur Entstehung der Studie der *Administration and Local Government Branch* auch 2.3 (Dok. 26 A).

<sup>53</sup> Vgl. bes. 2.1 (Dok. 6 A), 2.3 (Dok. 26 A) und 2.5 (Dok. 13 A).

<sup>54</sup> Vgl. z.B. 2.5 (Dok. 13 A) und 2.6 (Dok. 28 A).

<sup>55</sup> Vgl. z.B. 2.1 (Dok. 6 A) und 2.3 (Dok. 26 A).

<sup>56</sup> Vgl. Anm. 51 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>57</sup> Vgl. 2.3 (Dok. 26 A).

den britischen Akten als *Chancellor* bezeichnete Deutschlandminister John B. Hynd vertrat sogar explizit, die Einsetzung eines Stadtdirektors und eines Bürgermeisters sei unnötig. Ferner trat er für die erneute Überprüfung der politischen Einschränkungen für deutsche Kommunalbeamte ein<sup>58</sup>.

Die Darstellung und Dokumentation der Kontroverse um die *split administration* in der britischen Besatzungszone wird unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens im nächsten Heft auf der Basis weiterer ausgewählter britischer Akten fortgesetzt. Hierbei werden im Rahmen der Zuspitzung der innerbritischen Auseinandersetzung bis 1947 besonders die Meinungsverschiedenheiten zwischen der britischen Kontrollkommission und dem *Foreign Office* Berücksichtigung finden. Ein Ausblick auf die Entwicklung der Kommunalverwaltung im Land NRW bis heute wird den aktuellen Abschluss dieses Beitrages bilden.

<sup>58</sup> Vgl. 2.5 (Dok. 13 A); John B. Hynd leitete bis April 1947 das offiziell am 22.10.1945 eingerichtete *Control Office for Germany and Austria (COGA)*, dem die britische Kontrollkommission unterstand; er trug – wie sein Nachfolger Lord Pakenham – als Deutschlandminister den Titel des *Chancellor of the Duchy of Lancaster*.

2. Ausgewählte britische Dokumente zur Einführung der *split administration* in der britischen Besatzungszone (unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens) in deutscher Übersetzung:

Dokumente der *Governmental Sub-Commission* der CCG (BE)<sup>1</sup> im *Public Record Office* (PRO): PRO, FO 1033/13, 97143

## TEIL I

2.1 PRO, FO 1033/13, 97143, Dok. 6 A<sup>2</sup>:

### VERTRAULICH<sup>3</sup>

[...] Major M.E. Bransby Williams R.A. Hauptquartier Militärregierung Land Lippe & Regierungsbezirk Minden<sup>5</sup>

#### Vorgeschlagene Zusammenlegung der Ämter des Bürgermeisters und des Direktors Eine deutsche Sichtweise

1. Argumente für die Zusammenlegung der beiden Ämter sind von mehreren Seiten geäußert worden, entstammen aber in fast allen Fällen einer Quelle, i.e. dem Berufsbeamten im deutschen Staatsdienst<sup>6</sup>. Der Ausschuss des Städtetages, der den Zonenbeirat<sup>7</sup> berät, besteht in 8 von 11 Fällen aus Beamten.
2. Folgende Hauptargumente hierfür werden vorgebracht:
  - (a) Die politischen Vertreter in örtlichen Räten agieren in vielen Fällen auf politischer und nicht auf objektiver Grundlage und können nicht mit den ihre Region betreffenden Grundsatzentscheidungen betraut werden<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> CCG (BE) = Control Commission for Germany (British Element)

<sup>2</sup> In diesem wie auch in allen weiteren abgedruckten Dokumenten findet sich die Nummer des Dokumentes (hier: 6 A) im Original handschriftlich vermerkt in der rechten oberen Ecke des Schriftstückes.

<sup>3</sup> Hervorhebungen durch Unterstreichung und Großbuchstaben hier und in allen folgenden übersetzten Dokumenten im Original.

<sup>4</sup> Durch Papierverunreinigung nur teilweise leserlicher Zusatz (wahrscheinlich „Through“).

<sup>5</sup> Folgende handschriftliche Notiz am Fußende der 1. Seite des zweiseitigen Schriftstückes gibt Aufschluss über die zeitliche Einordnung des Dokumentes: „Pl.P.A. [?]; A.I.] zu Akte 82267/2/7 V.Wade [Unterschrift; A.I.] 6. Dec“.

Aus dem inhaltlichen Kontext des Dokumentes lässt sich erschließen, dass das Dokument im Dezember 1946 in die Akten der *Administration and Local Government Branch* der britischen Kontrollkommission einging. Staboffizier Major Vernon A.T. Wade, der den Eingang in die Akte mit seiner Unterschrift zeichnete, war seit Januar 1946 *Control Officer* für das Beamtenwesen in der *Administration and Local Government Branch* der britischen Kontrollkommission in Bünde, seit Anfang 1947 in Berlin und von Ende 1947 bis Herbst 1949 in Frankfurt.

<sup>6</sup> Im englischen Originaltext bezeichnet als „permanent official of the German Civil Service“.

<sup>7</sup> Zonenbeirat = Z.A.C. (Zonal Advisory Council)

<sup>8</sup> Die Punkte 2. (a) und (b) stehen im englischen Originaltext im Konjunktiv.

- (b) Die wirkliche Arbeit ist vom Direktor zu leisten und dieser hat keine entsprechende öffentliche Position, die eine solche Arbeit auszeichnen sollte.
  - (c) Das neue System ist den Deutschen von den Briten aufgezwungen worden und steht nicht in Einklang mit der deutschen Geschichte.
  - (d) Dies wird zu unterschiedlichen Verwaltungssystemen in unterschiedlichen Teilen Deutschlands führen, d.h. in den unterschiedlichen Zonen. Ein einheitliches System in allen Gebieten ist wünschenswert.
  - (e) Das deutsche Volk hatte früher eine hervorragende demokratische Kommunalverwaltung.
  - (f) Die Aufgaben der Kommunalverwaltung sind zurzeit so umfangreich, dass ein ehrenamtlicher Bürgermeister nicht genügend Zeit hat, diese zu erfüllen.
3. Gegenargumente zu den oben genannten sind:
- (a) Das neue System ist das einzige, das sicherstellt, dass die Bürger die Politik in der jeweiligen Region durch ihre Vertreter kontrollieren. Tatsächlich war früher keine demokratische Aufsicht in Angelegenheiten der Kommunalverwaltung gegeben und dem vorherigen deutschen System steht die Bezeichnung „demokratisch“ nicht zu.
  - (b) Der Bürgermeister und der Rat sind nur den Bürgern in ihrer Region verantwortlich und können daher Angriffe auf ihre Unabhängigkeit abwehren, wenn diese von höheren Verwaltungsebenen ausgehen.
  - (c) Die Bürger müssen zu jeder Zeit das Recht haben, das Organ abzuwählen, das die Richtlinien der Politik bestimmt (*policy-making body*<sup>9</sup>).
  - (d) Das neu eingeführte System hat trotz einer sehr begrenzten Laufzeit und sehr schwieriger Bedingungen bereits eine Reihe von Befürwortern gefunden. Besonders das System der Ausschüsse hat sich als durchführbar und zufriedenstellend erwiesen.
  - (e) Dort, wo das System bisher nicht angemessen funktioniert hat, liegt die Ursache in Differenzen zwischen Einzelpersonen, die dadurch entstanden sind, dass die Befugnisse des in seiner Stellung verbliebenen Berufsbeamten so stark reduziert worden sind und diese Individuen in den meisten Fällen nicht bereit waren, diese Reduktion zu akzeptieren. Auch hatten die Räte bisher noch nicht genügend Erfahrung, um sicherzustellen, dass sie die Politik kontrollieren.
  - (f) Die Stadträte und ihre Ausschüsse stellen ein hervorragendes Mittel demokratischer Erziehung dar und bereiten die Bürger und die Ratsmitglieder auf später zu bildende größere Parlamente vor.
  - (g) Die große Mehrheit der Stadträte selber wird die Beibehaltung des neuen Kommunalverwaltungssystem befürworten.
  - (h) Es ist nicht notwendig, ein einheitliches Kommunalverwaltungssystem auf ganz Deutschland anzuwenden, da vor 1933 sehr verschiedene Typen der Kommunalverwaltung existierten, i.e. die Westfälische Magistratsverfassung, die Rheinische Bürgermeisterei-Verfassung, die Bayrische Gemeindeverfassung etc. Erst 1933 führte die Annahme des totalen „Führerprinzips“<sup>10</sup> zur einheitlichen Deutschen Gemeinde-Ordnung.

<sup>9</sup> Aus dem Englischen im laufenden Text übernommene bzw. der Übersetzung hinzugefügte Begriffe (Titel, Funktionen, verwaltungsspezifische Begriffe, Bezeichnungen für britische Behörden und ihre Abteilungen, etc.) werden hier und im Folgenden durch Kursivschrift gekennzeichnet. Alle Hervorhebungen durch Kursivschrift wurden in den vorliegenden Übersetzungen durch die Übersetzerin vorgenommen.

<sup>10</sup> „Führerprinzip“ im englischen Originaltext

4. Da die bisher gehörten Stimmen nur von Beamten stammen, die ihren Beruf in Gefahr sehen und von Parteiführern, die das Problem nicht verstehen, und da es sicherlich eine Menge gewöhnlicher Bürger gibt, die bereits zu dem Schluss gelangt sind, dass unser System eine Verbesserung darstellt, wird vorgeschlagen, die Umstellung nicht sofort zu vollziehen.
5. Da Wahlen nahe bevorstehen, wird die ganze Zone in Kürze über repräsentative Organe verfügen, die in einer weit besseren Position sein werden, die öffentliche Meinung zum Ausdruck zu bringen, als der Zonenbeirat.  
Es wird vorgeschlagen, den Fall allen repräsentativen Organen zu unterbreiten, bevor irgendeine Umkehr der Politik beschlossen wird.

2.2 PRO, FO 1033/13, 97143, Dok. 27 B

NRW/ALG/1223 Kopie

*Administration & Local Government Section*, Hauptquartier der Militärregierung,  
Land Nordrhein-Westfalen,  
Düsseldorf, 714 HQ<sup>11</sup> CCG, B.A.O.R.<sup>12</sup>  
15. Januar 1947

An: P.S. an  
Regionalbeauftragte.

Betrifft: Beschluss der Oberbürgermeister des Landes Nordrhein-Westfalen

1. Der beifügte Beschluss der Konferenz der Oberbürgermeister des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>13</sup> stellt eine Fortsetzung ihres Widerspruches gegen jegliche Änderung der Deutschen Gemeindeordnung und gegen die Stellungnahme des Rechts- und Verfassungsausschusses des Zonenbeirates dar.
2. Die Oberbürgermeister betrachten die vom Ausschuss in der Sitzung des Zonenbeirates im September abgegebenen Berichte mit Besorgnis (Protokoll 155 (i) Dr. Lehr führte aus, der Ausschuss habe „einstimmig zum Ausdruck gebracht, dass das jetzt eingeführte System der Gemeindeordnung nicht in Kraft bleiben dürfe, da es für die deutschen Verhältnisse völlig ungeeignet sei<sup>14</sup>“) und auch auf der Sitzung im November (Protokoll 212 „Der Ausschuss war

<sup>11</sup> HQ = Headquarters.

<sup>12</sup> B.A.O.R. = British Army of the Rhine.

<sup>13</sup> Der angesprochene Beschluss liegt in PRO, FO 1033/13, 97143 als Beilage zu Dok. 27 B in Kopie vor (vgl. die nachfolgende Übersetzung im vorliegenden Beitrag).

<sup>14</sup> Im englischen Original liegt hier eine englische Übersetzung aus dem Wortprotokoll der 7. Sitzung des Zonenbeirates vom 18. – 20. September 1946 vor; bei dem hier abgedruckten Zitat handelt es sich um die deutsche Originalversion; zitiert nach: Gabriele Stüber (Bearb.), Zonenbeirat 1946–1948. Protokolle und Anlagen 1. – 11. Sitzung, 2. Halbband (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 4. Reihe), Düsseldorf 1994, S. 888.

der einmütigen Meinung, dass die von der Gemeindeverwaltung ausgeübte zweigleisige Kontrolle ungeeignet für deutsche Verhältnisse sei<sup>15</sup>).

3. Die Oberbürgermeister bemerkten, dass auf der Sitzung des Zonenbeirates im November trotz einer Verurteilung der „zweigleisigen Kontrolle“ Empfehlungen für Zustände ausgesprochen worden seien, die den derzeitigen bis auf eine Titeländerung fast vollständig glichen. Es wurde vorgeschlagen, den gewählten Ratsvorsitzenden Ratspräsident“ zu nennen und die Titel Landrat und Bürgermeister auf die leitenden Beamten der jeweiligen Räte anzuwenden.
4. Die Oberbürgermeister betrachten es als den ersten Schritt zu einer Wiederherstellung der früheren diktatorischen Stellung von Landrat und Bürgermeister, dass die alten, historischen Titel mit dem zugehörigen Prestige für die Beamten des Rates vorgeschlagen werden, mit der daraus folgenden Herabsetzung des „ersten Bürgers“ der Gemeinde.
5. Die Oberbürgermeister meinen auch, dass der Rechts- und Verfassungsausschuss größtenteils, wenn nicht ganz, aus ehemaligen Staatsbeamten zusammengesetzt sei, um die Macht und die Stellung der bezahlten Beamten zu verbessern.
6. In einem auf ihrer Konferenz im September gefassten Beschluss baten die Oberbürgermeister darum, die DGO weder aufzuheben noch irgendeine Veränderung daran vorzunehmen, ohne sie vorher zu konsultieren.
7. Das Thema erreichte die Aufmerksamkeit des Regionalbeauftragten vor vier Monaten, als er einen Brief (ref. NRW/RC<sup>16</sup>/1996, datiert 20. Sept. 46) an das Büro des stellvertretenden Militärgouverneurs schickte. Die Situation wurde noch einmal gründlich betrachtet und im letzten Absatz wurde empfohlen, jede Veränderung der Politik aufzuschieben, bis die gewählten Organe die Gelegenheit hatten ihre Arbeit auszuführen oder konsultiert zu werden.
8. Es wird daher vorgeschlagen, dass außer einer Empfangsbestätigung und möglicherweise der Versendung einer Kopie des Beschlusses an das Büro des stellvertretenden Militärgouverneurs keine weitere Handlung gefordert wird.
9. Für den Fall, dass der Regionalbeauftragte der Annahme dieser Vorgehensweise zustimmt, sind Briefe zur Unterschrift für ihn beigefügt.

(gez.) W. CRAIG MOORE  
für *Senior Control Officer*;  
*Administration and Local*  
*Government Section*<sup>17</sup>.

[...] <sup>18</sup>

<sup>15</sup> Zitat im englischen Originaldokument: „Committee were of the unanimous opinion that the dual control exercised by the Municipal administration was unsuited to German conditions“; im deutschen Wortprotokoll der 9. Sitzung vom 27.–29. November 1946 findet sich wörtlich die Formulierung Lehrs: „Zusammenfassend darf ich sagen: Das System der Doppelköpfigkeit, wie es das englische Recht vorsieht, hat sich bei uns nicht bewährt.“ (zitiert nach: Gabriele Stüber (Bearb.), Zonenbeirat 1946–1948. Protokolle und Anlagen 1. – 11. Sitzung, 2. Halbband (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 4. Reihe), Düsseldorf 1994, S. 1329.

<sup>16</sup> RC = Regional Commissioner (Regionalbeauftragter)

<sup>17</sup> *Sections* waren – wie *Branches* – Untergliederungen der *Governmental Sub-Commission*.

<sup>18</sup> Ausgelassen wurden an dieser Stelle (Namens-) Kürzel und Telefonnummern.

Kopie

Der Oberbürgermeister

Düsseldorf, den 3. Januar 1947

Beschluss  
zur Gemeindeordnung gefasst auf der Konferenz der  
Oberbürgermeister Nordrhein-Westfalens<sup>19</sup>

In der in Düsseldorf unter dem Vorsitz von Oberbürgermeister Arnold am 21.12.46 versammelten Konferenz der Oberbürgermeister des Landes Nordrhein-Westfalen wurde neben allgemeinen kommunalpolitischen Fragen auch zum derzeitigen Gemeinderecht in der britischen Zone Stellung genommen. Die Konferenz lehnt die Stellungnahme des Rechts- und Verfassungsausschusses des Zonenbeirates zu dieser Frage ab und stellt fest, dass die derzeitige deutsche Gemeindeordnung alter deutscher Rechtsauffassung entspricht und eine wahrhaft demokratische Verfassung für unsere Städte bietet. Die Konferenz fordert die Beibehaltung des grundlegenden Prinzips der neuen Gemeindeordnung und vor allen Dingen auch ihre praktische Durchführung unbeschadet der Notwendigkeit einer besseren Formulierung. Nach der neuen deutschen Gemeindeordnung ist die gesamte Bürgerschaft der Stadt wieder Träger der Stadtgewalt. Der Rat der Gemeinde ist das einzige Organ der Stadt. Dementsprechend beschränken sich die Aufgaben der Gemeindebeamten auf die Beratung des Rates der Stadt zu und die Durchführung seiner Beschlüsse.

gez. ARNOLD<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Beim nachfolgenden Text handelt es sich um den deutschen Wortlaut dieses Beschlusses; abgedruckt in: Niederschrift über die 4. rheinisch-westfälische Oberbürgermeister-Konferenz am 21.12.46, 10–14.30 Uhr in Düsseldorf, Rheinbabenhaus, S. 5 (Fundstelle: Stadtarchiv Krefeld 20/81, Bl. 207); dieser Beschluss wurde bei einigen Stimmenthaltungen gegen die Stimme Dr. Hermann Pünders (OB Köln) angenommen, der sich gegen Absatz 2 richtete; es wurde festgelegt, dass dieser Beschluss vorerst nicht veröffentlicht, aber alsbald dem Zonenbeirat und der Militärregierung zugeleitet werden sollte (vgl. ebd., Dok. 206f.).

<sup>20</sup> Karl Arnold, 1945 Mitbegründer der CDU, war 1946 Oberbürgermeister von Düsseldorf und 1947–56 Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens.



82425/9

267/2/7

G<sup>21</sup>

Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des SCOGAS vom  
22. Januar 1947.

Die Ämter des Bürgermeisters und des Landrates<sup>22</sup>

[...]

Herr Albu<sup>23</sup> führte aus, dass der Beschluss nicht erkennen lasse, ob der Zonenbeirat in Erwägung ziehe, dass der Bürgermeister oder Landrat dem Stadtrat<sup>24</sup> oder Landtag<sup>25</sup> unterstellt sein solle oder nicht; eine Unterscheidung zwischen Staatsbeamten (*Civil Servants*) und Kommunalbeamten (*Local Government Servants*) fehle ebenso. Die Organisation der Kommunalverwaltung sei eine Angelegenheit der Landesgesetzgebung und werde nach dem Entwurf der Kommunalverfassungen diskutiert<sup>26</sup>.

Herr Simpson<sup>27</sup> meinte, der Zonenbeirat habe es versäumt, die am besten informierten Meinungsträger zu konsultieren, als er das Thema auf Ausschussebene debattierte. Er habe kürzlich mit Kommunalbeamten in Nordrhein-Westfalen konferiert und diese Beamten stimmten nicht mit dem vom Zonenbeirat abgegebenen Rat überein. Seiner Meinung nach seien die Deutschen selber für die Aufteilung des Amtes. Herr Simpson äußerte ferner die Meinung, dass der Status Quo beibehalten werden solle und die Regionalbeauftragten um Rat zu fragen seien. Er war bereit, ein Papier zu diesem Thema zur Befassung durch den Ausschuss vorzulegen.

Herr Steel<sup>28</sup> führte aus, dass es, obwohl er zutiefst für die Trennung der Exekutive von politischen Ämtern sei, möglicherweise zu weit gehe, auf der Trennung bis hinunter auf diese Ebene zu bestehen.

<sup>21</sup> Im englischen Original handschriftlich eingefügte Kopfzeile.

<sup>22</sup> Als Grundlage für die folgende Diskussion diente die Stellungnahme des Zonenbeirats „Das Amt des Bürgermeisters und des Landrats“ (vgl. Anm. 44 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags).

<sup>23</sup> Austen Harry Albu war 1946/47 geschäftsführender Vizepräsident der *Governmental Sub-Commission* (GOVSC) der britischen Kontrollkommission.

<sup>24</sup> Offensichtlich gemeintes Gremium „Stadtrat“ korrigiert aus „Stadttag“ [sic!] im englischen Original.

<sup>25</sup> In Analogie zu Bürgermeister und Stadtrat ist hier wohl als Bezugsgremium zum Landrat nicht der Landtag, sondern der Kreistag gemeint.

<sup>26</sup> Im englischen Original Ausrufezeichen am Rand des oberen Abschnitts.

<sup>27</sup> J.H.Simpson war Leiter der *Internal Affairs and Communications Division* der britischen Kontrollkommission.

<sup>28</sup> Sir Christopher Eden Steel war 1945-47 Leiter der *Political Division* der Kontrollkommission und ab 1947 Präsident der *Governmental Sub-Commission* (GOVSC) sowie politischer Berater der britischen Militärregierung. Als Präsident der GOVSC löste er offiziell Brownjohn, de facto jedoch den geschäftsführenden Vizepräsidenten, Austen H. Albu, ab.

Die Versammlung

- (a) Wies das Sekretariat an, dem *Deputy Chief of Staff (Policy)* ein Memorandum an die Regionalbeauftragten zur Zustimmung vorzulegen, in dem ihre Stellungnahme zu der Frage erbeten wird<sup>29</sup>.  
(b) Ersuchte die *Internal Affairs and Communications Division*<sup>30</sup>, ein Papier vorzulegen, das in Verbindung mit den Ansichten der Regionalbeauftragten erörtert werden solle<sup>31</sup>.

Herr Wade hat dem Chef dieses Schriftstück bereits vorgelegt<sup>32</sup>. 30/1<sup>33</sup>

2.4 PRO, FO 1033/13, 97143, Dok. 25 A

Mr. Nurock 27<sup>34</sup>  
Ext. 86-5010

AHQ/6200/3/Sec. G

267/2/7<sup>35</sup>  
Sekretariat  
Hauptquartier, Kontrollkommission  
für Deutschland (Britischer Teil),  
BERLIN, B.A.O.R.  
28<sup>36</sup>. Januar 1947.

AN: Regionalbeauftragte  
Nordrhein-Westfalen  
Schleswig-Holstein  
Niedersachsen  
Hansestadt Hamburg

BETREFF: Die Ämter des Bürgermeisters und des Landrates

1. Den Wünschen des *Chancellors of the Duchy of Lancaster* entsprechend hat das *Policy Committee* der *Governmental Sub-Commission*<sup>37</sup> auf seiner ZWÖLFTEN Sitzung am 26. Januar 1946 (vgl. GOVSC/M(46)12 Notiz 2(vii)<sup>38</sup>) beschlossen, die Frage der Ämter des Bürgermeisters und des Landrates dem Zonenbeirat zur Prüfung und zur Beratung zu übergeben.

<sup>29</sup> Vgl. das nachfolgende Dokument 25 A (2.4).

<sup>30</sup> Im Originaltext abgekürzt durch „I.A. & C. Division“.

<sup>31</sup> Im englischen Original am Rand handschriftlich gestrichen; vgl. hierzu 2.5. (Dok. 13 A).

<sup>32</sup> Im englischen Originaltext handschriftlich Zusatz unterhalb des gedruckten Textes.

<sup>33</sup> Im englischen Original handschriftlich; zusätzlich unleserliche Unterschrift.

<sup>34</sup> Im Originaltext handschriftlich.

<sup>35</sup> Im Originaltext handschriftlich.

<sup>36</sup> Im englischen Originaltext wurde das Datum, 28, handschriftlich eingefügt.

<sup>37</sup> Vgl. zur *Governmental Sub-Commission* Anm. 8 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>38</sup> In der vorliegenden Dokumentation nicht abgedruckt.

2. [...] <sup>39</sup>

3. Die Stellungnahme des Zonenbeirates, in Form eines vom Rechts- und Verfassungsausschuss entworfenen und vom Rat in einer Plenarsitzung angenommenen Beschlusses, findet sich in Anhang „B“ <sup>40</sup>. Die Diskussion des Zonenbeirates zu diesem Thema ist im Protokoll der NEUNTEN Sitzung aufgenommen (vgl. ZAC/M(46)9 Notiz 212 (i) <sup>41</sup>.)

4. Das *Standing Committee on Governmental and Administrative Structure* <sup>42</sup> beschäftigte sich auf seiner VIERZEHNEN Sitzung am 22. Januar 1947 <sup>43</sup> mit der Stellungnahme des Zonenbeirates und brachte zum Ausdruck, dass die Ansichten der Regionalbeauftragten zur Kenntnis genommen werden sollten, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen wird.

5. Ich würde mich daher freuen, Ihre Ansichten zu diesem Thema bald zu empfangen <sup>44</sup>.

N.C.D Brownjohn Maj Gen. <sup>45</sup>  
für <sup>46</sup> *Major General*  
*Deputy Chief of Staff (Policy)*

[...] <sup>47</sup>

<sup>39</sup> Ausgelassen sind an dieser Stelle Angaben zur Nummerierung und Bezeichnung in der Sitzung besprochener Unterlagen.

<sup>40</sup> Vgl. die deutsche Fassung der Stellungnahme des Zonenbeirats „Das Amt des Bürgermeisters und des Landrats“ (s. Anmerkung 44 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags).

<sup>41</sup> Das angesprochene Protokoll ist in der englischen Vorlage nicht enthalten; vgl. das deutsche Protokoll der 9. Sitzung des Zonenbeirats in: Gabriele Stüber (Bearb.), Zonal Advisory Council 1946–1948. Protokolle und Anlagen 1.–11. Sitzung 1946/47, 2. Halbband 7.–11. Sitzung 1946–1947, Düsseldorf 1994.

<sup>42</sup> Vgl. zum *Standing Committee on Governmental and Administrative Structure* (SCOGAS) Anm. 51 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>43</sup> Vgl. 2.3. (Dok. 26 A).

<sup>44</sup> Vgl. zur Berücksichtigung von Stellungnahmen britischer Besatzungsoffiziere regionaler Dienststellen „vor Ort“ in der britischen Auseinandersetzung mit der Neuordnung der Kommunalverwaltung in der britischen Besatzungszone z.B. 2.5. (Dok. 28 A) der vorliegenden Dokumentation.

<sup>45</sup> Im Original Unterschrift; Generalmajor Nevil Charles Dowell Brownjohn war bis 1947 Präsident der *Governmental Sub-Commission (Deputy Chief of Staff (Policy))*; 1947–49 war er Stellvertreter von Militärgouverneur Robertson und *Chief of Staff*.

<sup>46</sup> Im Original handschriftlich.

<sup>47</sup> Nicht abgedruckt ist hier der im Originaldokument abgedruckte weitere Verteilerkreis.

## Die Ämter des Bürgermeisters und des Landrates

### Geschichte<sup>49</sup>

1. Auf Grundlage der Bestimmungen des Potsdamer Abkommens, soweit es die Dezentralisierung und Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland verlangt<sup>50</sup>, wurde erklärt, dass die politische Führung (*policy-making functions*) von der Exekutive zu trennen ist. Daher wurde festgelegt, dass der Bürgermeister seiner autokratischen Gewalt auf zweierlei Weise entkleidet werden soll, nämlich dadurch, dass seine exekutiven Funktionen auf den Direktor und seine politischen Funktionen (*policy functions*) auf Ausschüsse übertragen werden. Dass er als Vorsitzender des Rates nur *primus inter pares* ist und jeder Versuch, den er unternehmen sollte, ohne Einwilligung des Rates zu regieren, im Keim zu unterdrücken ist (Direktive der Militärregierung zu *Administration, Local and Regional Government and the Public Services, Part F<sup>51</sup>*).
2. Im Frühling letzten Jahres gab es einen Briefwechsel zwischen dem *Chancellor*<sup>52</sup> und Herrn Willi Sander<sup>53</sup>, einem Sozialdemokraten, zu den beabsichtigten politischen Einschränkungen für deutsche Kommunalbeamte. Einer der vorgebrachten Punkte war die im ersten Absatz angesprochene Entscheidung der Militärregierung. Die Argumente für die Übertragung der politischen Führung und der exekutiven Funktionen<sup>54</sup> auf eine Person, die von Herrn Sander und den Parteikollegen vorgebracht worden waren, die sich ihm in der angesprochenen Korrespondenz anschlossen, waren –für die *Administration and Local Government Branch*<sup>55</sup>– unlogisch und unausgewogen. Sie überzeugten den *Chancellor* zunächst sicherlich nicht, da er in seiner ersten

<sup>48</sup> Bei diesem Dokument handelt es sich um die Anfang 1947 von der *Administration and Local Government Branch* der *Internal Affairs and Communications Division* der britischen Kontrollkommission angefertigte Studie zur Gemeindeverwaltung in der britischen Besatzungszone (vgl. auch 2.3 (Dok. 26 A); in der Akte liegen weitere Versionen dieser Studie vor, die jedoch Teile der vorliegenden Studie vermissen lassen bzw. passagenweise mit Korrekturen/ Ergänzungen überklebt sind; nicht abgedruckt ist in der vorliegenden Dokumentation ein geheimes Schreiben Wades an die Hauptquartiere NRWs, Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Hamburg vom 28. Januar 1947, in dem auf die vorliegende Studie verwiesen wird, die „im wesentlichen in der Anlage zu diesem Brief abgedruckt ist“ (Zitat aus: PRO, FO, 1033/ 13, 97143, Dok. 21 A). Die ebenfalls als „geheim“ deklarierte Anlage zu diesem Brief ist weitgehend wortgleich mit der vorliegenden Studie, unterscheidet sich jedoch im Hinblick auf die Anordnung der Inhalte (vgl. die in den Fußnoten angemarkten Hinweise zu dieser Anlage).

<sup>49</sup> Überschrift im englischen Original handschriftlich.

<sup>50</sup> Formulierung im englischen Originaltext: „[...] in so far as it demands that representative and elective principles shall be introduced into governmental administration in Germany [...]“

<sup>51</sup> Vgl. Anm. 30 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>52</sup> Gemeint ist hier und im Folgenden der *Chancellor of the Duchy of Lancaster* (vgl. Anm. 58 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags).

<sup>53</sup> Seit 1946 bestand unter Wilhelm Sander ein Verbindungsbüro, die London-Vertretung der SPD, die neben der Betreuung in London verbliebener deutscher Sozialdemokraten die Aufgabe hatte, die Interessen und Vorstellungen der SPD gegenüber der britischen Besatzungsmacht zur Geltung zu bringen (vgl. Ulrich Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum und britische Besatzung. Planung und Politik 1943–1947*, Stuttgart 1985, S. 260).

<sup>54</sup> Im englischen Originaltext steht hier „policy making and executive functions“.

<sup>55</sup> Im englischen Originaltext abgekürzt durch „A and L.G.Branch“.

Antwort an Herrn Sander erklärte, der Brief des Vorgenannten und die Zusätze aus anderen SPD-Quellen hätten eher dazu geführt, die Zweifel, die er gegenüber der Klugheit der Politik der britischen Regierung gehabt haben möge, zu beseitigen als sie zu bestätigen. Die Antwort von Herrn Sander schien dem Problem auszuweichen und den *Chancellor* allem Anschein nach immer noch nicht vollständig zufrieden zu stellen.

3. Der stellvertretende Militärgouverneur (D.M.G.) wurde dann vom *Chancellor* aufgefordert, die Angelegenheit politischer Einschränkungen für deutsche Kommunalbeamte zu überprüfen. In der *Administration and Local Government Branch* wurde eine Untersuchung ausgearbeitet und Sir Arthur Street<sup>56</sup> vom stellvertretenden Militärgouverneur zugesandt, der in seinem Begleitbrief darlegte, dass er sich sorgfältig mit der im zweiten Absatz oben angesprochenen Korrespondenz beschäftigt habe und dass – obwohl einigen Briefen der Deutschen, einschließlich des Briefes von Herrn Sander, schwierig zu folgen sei – ein beigelegtes Memorandum der damaligen hannoveranischen SPD ziemlich eindeutig und sehr aufschlussreich sei. Im Folgenden bezog er sich auf ihre Beschwerde, dass:-

- (a) die Militärregierung übersehe, dass ein Beamter (*official*) in Deutschland sich völlig von einem britischen *official* unterscheide;

und ihr Ziel sei:-

- (b) bezahlte Beamtenstellen mit SPD-Mitgliedern zu besetzen.

4. Der stellvertretende Generalgouverneur beschäftigte sich der Reihe nach mit diesen Punkten und schrieb:

- (a) Die Militärregierung habe diesen Punkt weder übersehen, noch habe sie die Unterschiede allein dem Nazismus zugeschrieben. Sie habe vor, den Charakter des deutschen Beamten zu verändern.

- (b) Das sei ein berechtigtes Ziel, das durch die Erhöhung der Anzahl bezahlter politischer Berufungen und durch die Erhöhung der Bezahlung bestehender Stellen erreicht werden könne. Er war durchaus bereit, die Frage untersuchen zu lassen. Die Position des Stadtdirektors könne in diese Untersuchung einbezogen werden. Aber das Ziel könne nicht durch die Umwandlung von Berufsbeamten in Politiker erreicht werden.

Er empfahl, die Politik der britischen Regierung in dieser Hinsicht beizubehalten und den Deutschen mitzuteilen, dass dies das letzte Wort zu diesem Thema sei.

5. Am 20. Juli 46 entschied der *Chancellor*, dass es seiner Ansicht nach unnötig sei, einen Stadtdirektor und einen Bürgermeister zu haben, und dass die Stellung nicht genau dieselbe sein werde wie unter dem NS-Regime, weil der Bürgermeister daran gebunden sein werde, in Übereinstimmung mit den Entscheidungen seines gewählten Rates zu handeln und unter bestimmten Umständen entlassen werden könne. Außerdem werde er kein Veto-recht haben. Aber abgesehen von diesen Ausnahmen sah der *Chancellor* weder einen Einwand dagegen, dass der Bürgermeister politische Ansichten habe, noch dass er ein bezahlter Beamter sei.

<sup>56</sup> Sir Arthur William Street war Staatssekretär im *Control Office für Germany and Austria (COGA)*.

Ansichten des Zonenbeirates und Stellungnahmen hierzu<sup>57</sup>

6. Die Frage wurde dann dem Zonenbeirat vorgelegt. Seine Antwort ist eingegangen und die hierin enthaltenen Hauptpunkte sind zusammen mit den Stellungnahmen der *Administration and Local Government Branch* in der folgenden Tabelle aufgeführt<sup>58</sup>.

<u>Zonenbeirat</u>	<u>Administration and Local Government Branch</u>
(a) Der Zonenbeirat ist völlig übereinstimmend der Meinung, dass das bestehende System nicht aufrechterhalten werden sollte, da es zu einer unerwünschten und nachteiligen Zweigleisigkeit der Kommunalverwaltung geführt hat.	(a) Es hat eine bestimmte Anzahl von Behinderungen in einigen Verwaltungen gegeben, in denen politisch-exekutive Funktionen aufgeteilt wurden. Aber nicht aufgrund des Systems (, das in Deutschland nicht neu ist) <sup>59</sup> , sondern wegen seiner fehlerhaften Anwendung (siehe die Formulierung ‚Zweigleisigkeit‘) und in den meisten Fällen aufgrund der Tatsache, dass der Vorsitzende und der leitende Beamte sich nicht verstanden. Es ist ziemlich einfach zu erkennen, dass das System aus reaktionärer Sicht ‚unerwünscht‘ wäre. Selbst wenn es fehlerhaft in der Durchführung ist, behindert allein seine Einführung die Entwicklung des ‚Führerprinzips‘ und unterstellt den Vorsitzenden nicht der Gnade seiner Dienstvorgesetzten, sondern der des Volkes.
(b) Die Vertretung ist das für alle kommunalen Angelegenheiten ausschließlich zuständige Organ und an ihrer Spitze steht der aus ihren Mitgliedern gewählte ‚Ratspräsident‘ <sup>60</sup> .	(b) - <sup>61</sup>
(c) In kleinen Gemeinden kann die Vertretung den Vorsitz dem Bürgermeister übertragen.	(c) -

<sup>57</sup> Überschrift im englischen Original handschriftlich; vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Zonenbeirates „Das Amt des Bürgermeisters und des Landrats“ (vgl. Anm. 44 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags).

<sup>58</sup> Im englischen Original sind die Spalten der Tabelle nicht abschnittsweise bündig nebeneinander, sondern pro Spalte lückenlos untereinander angeordnet.

<sup>59</sup> Die Klammersetzung hier und im Folgenden wie im Original.

<sup>60</sup> Im englischen Originaltext steht „Ratspraesident“.

<sup>61</sup> In der Anlage zum Brief Wades vom 28. Januar 1947 (vgl. Anm. 48 zum Quellenteil des vorliegenden Beitrags) findet sich als Stellungnahme der *Internal Affairs and Communications Division* zu Punkt (b), dass Voraussetzung hierfür sei, dass die angesprochene Zuständigkeit nicht Bestimmung und Ausführung von Politik bedeute (die *Administration and Local Government Branch* ist eine Unterabteilung dieser *Division*).

- (d) In den übrigen Gemeinden und in den Kreisen soll in der Hauptsatzung vorgesehen sein, dass der Bürgermeister bzw. Landrat zum Vorsitzenden des Hauptausschusses bestellt werden kann.
- (e) Der Bürgermeister bzw. Landrat ist der verantwortliche Leiter der Exekutive. Er vertritt die Gemeinde bzw. den Landkreis nach außen in rechtlicher und tatsächlicher Beziehung.
- (f) Seine Funktion in der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung ist lediglich beratend, er hat jedoch das Recht, jederzeit zur Tagesordnung das Wort zu ergreifen.
- (g) Landrat und Bürgermeister sollten Berufsbeamte sein<sup>62</sup>.
- (h) Bürgermeister und Landrat sollten von der Vertretung gewählt werden<sup>63</sup>.
- (d) -
- (e) Eine außerordentliche Forderung. Sie wird in Anbetracht von (f) in der gegenüberliegenden Spalte sogar noch fantastischer. Sie schließt sich auch nicht an die Ideen des *Chancellors* an, siehe obigen Absatz 5.
- (f) Vermutlich könnte er eine zugespitzte Auseinandersetzung zwischen einer benachbarten Kommune und seiner eigenen herbeiführen und seine Vertretung nachträglich davon in Kenntnis setzen?
- (g) Das kann sie aus der Reichweite der Bevölkerung bringen (vgl. (j) unten) und trotz der Politik der Militärregierung, die eine Kontrolle jedes Rates über seine Bediensteten vorsieht, zu einer Rückkehr zu dem alten, starren Aufsichtssystem führen. Glücklicherweise könnten diese Pläne durch die Absichten der Militärregierung mit Bezug auf die künftige Aufsicht kommunaler Behörden verworfen werden, wenn an diesen festgehalten werden kann. Es wäre jedoch äußerst ungünstig, wenn demokratische Prinzipien der Staatsverwaltung nur durch listige Züge zu erreichen wären, die einem Schachspiel angemessener sind.
- (h) Hier scheint ein Durcheinander der Begrifflichkeit vorzuliegen. Es würde sich kaum um eine Wahl handeln – es wäre eine Auswahl, d.h. der Rat hat die Absicht, die Stelle des Bürgermeisters bzw. Landrates mit einem Neuling im Öffentlichen Dienst oder einem anderswo Bediensteten zu besetzen.

<sup>62</sup> Im englischen Originaltext waren hier ursprünglich Ausführungen zu Auswahl, Befugnissen und Amtsdauer des leitenden Beamten vorgesehen. Bereits die Einleitung hierzu wurde jedoch handschriftlich gestrichen.

<sup>63</sup> Im englischen Originaltext befand sich im Anschluss hieran ursprünglich ein Absatz zu den Qualifikationen des Bürgermeisters/Landrates. Dieser Absatz wurde handschriftlich gestrichen.

- (i) Der Zonenbeirat empfiehlt als untere Grenze der Amtsdauer einen Zeitraum von 6 Jahren und als Höchstdauer 12 Jahre. Das Letztere sollte bei Städten über 50.000 Einwohner die Regel sein. Wiederwahl sollte zulässig sein.
- (j) Entlassungen sollten nur im Disziplinarverfahren möglich sein
- (k) Von einer Bestätigung der Wahl des leitenden Beamten durch die Aufsichtsbehörde sollte Abstand genommen werden. Dagegen erscheint es wünschenswert, dass der Aufsichtsbehörde ein Beanstandungsrecht eingeräumt wird. Dieses Recht sollte binnen 1 Monat in Anspruch genommen werden und die Angabe von Gründen für die Beanstandung sollte schriftlich erfolgen.
- (l) Da der Landrat zugleich Kommunalaufsichtsinstanz ist, sollten vor der Wahl informelle Gespräche zwischen der Kreisverwaltung und der höheren Kommunalaufsichtsbehörde über die infrage kommenden Kandidaten erfolgen.
- (m) Nach einmütiger Auffassung des Zonenbeirates bedarf die Kommunalverwaltung in Selbstverwaltungsangelegenheiten eines gewissen Maßes an kommunaler Aufsicht. Diese kommunale Aufsicht sollte sich nur der gesetzlich vorgesehenen Mittel bedienen und sollte sich nur auf bestimmte Bereiche erstrecken.
- (i) Wenn die erneute Zusammenlegung akzeptiert werden muss, stimmen wir darin überein, dass die zitierten Zeiträume, mit Zulässigkeit der Wiederwahl, im Interesse der betroffenen Einzelperson wünschenswert sind, da diese verhindern würden, dass sie bei politischen Veränderungen im Rat aus dem Amt entfernt wird. Aber sicherlich ist dies umso mehr ein Grund dafür, dass ein Politiker und nicht ein Kommunalbeamter nominell die politische Führung übernehmen sollte.
- (j) Selbst eine durch die Gemeinde und die Vertretung verachtete Verletzung der Disziplin müsste nicht zur Entlassung führen, da solche Strafen durch die Dienststrafkammern zu verhängen wären, wenn die Deutschen die Wiedereröffnung dieser Gerichtshöfe wünschen, und das ist sehr wahrscheinlich. Auch dies stimmt nicht mit den Vorstellungen des *Chancellors* überein.
- (k) Vgl. die Stellungnahme der *Administration and Local Government Branch* in (g) oben. Gemeint ist offensichtlich eine Aufsichtsbehörde, gestärkt durch die intuitiv angenommene, wenn nicht tatsächlich bestehende Existenz vorgesetzter Dienststellen.
- (l) Die *Administration and Local Government Branch* sieht vor, dass der Landrat nicht länger eine Aufsichtsbehörde und die Aufsichtsebene in erster Linie ein Landesministerium mit allgemeiner Aufsicht über Kommunalverwaltungsangelegenheiten sein soll. Es besteht nämlich die Hoffnung, dass die Länder ein separates Ministerium für Kommunalangelegenheiten einrichten. Der letzte Satz (m) gegenüberliegend hebt die o.g. Stellungnahmen der *Administration and Local Government Branch* in (g) und (k) hervor.



Auf Kreisebene ist die Ausübung dieser kommunalen Aufsicht dem Landrat zu übertragen<sup>64</sup>.

### Diskussion<sup>65</sup>

7. Dass die ‚*split administration*‘ („Doppelspitze<sup>66</sup>“) nicht völlig unbeliebt unter den Deutschen ist, wird im Folgenden belegt:

- (a) Bei einem Treffen aller Oberbürgermeister in Nordrhein-Westfalen am 9. September 46 in Solingen, verabschiedeten diese einstimmig einen Beschluss zugunsten der *split administration*.
- (b) Der Zonenbeirat forderte den Verfassungsausschuss des Deutschen Städtetages auf, sich mit der eingeführten revidierten „Deutschen Gemeindeordnung“ zu beschäftigen. Dieser Verfassungsausschuss kam zuletzt im August zusammen. Vor Beginn der Debatte wurde der Ausschuss darüber informiert, dass die Kontrollkommission die Frage des Bürgermeisters und des Landrates noch einmal aufgegriffen und den Zonenbeirat nach seiner Meinung gefragt habe. Daher entschied der Ausschuss, dass es – da die Kontrollkommission diesen Punkt noch einmal überdenke – nicht sinnvoll sei, sich mit der überarbeiteten DGO zu beschäftigen, die die Trennung von politischer Führung und exekutiven Funktionen vorsehe und sich weitgehend den englischen Vorstellungen angepasst habe, obwohl sie eine Reihe von Bestimmungen enthalte, die den früher in Deutschland vorherrschenden ähnelten. Der Ausschuss entschied daher, sich mit der Bürgermeister/Landrat – Frage zu beschäftigen. Zunächst brachte die Versammlung zum Ausdruck, dass sie nicht für die *split administration* sei, obwohl sie darin übereinstimme, dass diese in einigen Städten gut funktioniere. Das wurde darauf zurückgeführt, dass in jedem der Fälle der Oberbürgermeister und der Oberstadtdirektor harmonisch zusammenarbeiteten und dass das System in solchen Städten leide, in denen diese beiden nicht übereinstimmten. Schließlich befürworteten zwei ehrenamtliche Oberbürgermeister die Beibehaltung der *split administration*. Widerspruch dagegen wurde von zwei Oberstadtdirektoren erhoben. Zwei Oberbürgermeister, die gleichzeitig Oberstadtdirektoren sind, und ein Oberstadtdirektor schlugen einen Kompromiss vor. Der Ausschuss unterrichtete den Zonenbeirat über seine Ansichten.
- (c) Am 5. September 46 legte der Zonenbeirat der Kontrollkommission folgenden Beschluss vor:-  
„Es wird nicht vorgeschlagen, das jetzt eingeführte System der Gemeindeordnung in Kraft zu lassen. Der Ausschuss lehnt es vielmehr als für deutsche Verhältnisse völlig unzweckmäßig ab<sup>67</sup>“.

<sup>64</sup> Bei dem letzten Satz handelt es sich im englischen Original um einen handschriftlichen Zusatz.

<sup>65</sup> Überschrift im englischen Original handschriftlich.

<sup>66</sup> Vgl. Anm. 5 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>67</sup> Im englischen Originaltext liegt hier offenbar eine englische Übersetzung des deutschen Beschlusstextes vor; beim vorliegenden Zitat handelt es sich um den deutschen Originaltext (zitiert nach einem Schreiben der Konferenz der Oberbürgermeister des Landes Nordrhein-Westfalen an den Rechts- und Verfassungsausschuss des Zonenbeirats vom 30.9.1946; Fundstelle: Stadtarchiv Krefeld, 20/ 81, Bl. 228).

Am 30. September 46 fand erneut eine Konferenz der Oberbürgermeister Nordrhein-Westfalens statt. Etwa 35 bis 40 waren anwesend. Sie beschlossen, die Annahme des oben genannten Beschlusses des Zonenbeirates abzulehnen und vertraten die Ansicht, dass die neue Deutsche Gemeindeordnung alten deutschen Rechtsauffassungen entspreche und eine wahrhaft demokratische Verfassung sei, die, unter anderem, den Bürgern die Stadtgewalt übertrage und die Gemeindebeamten auf die Durchführung der Volksbeschlüsse beschränke. Sie maßen dieser Angelegenheit eine solche Bedeutung bei, dass sie dem *Chancellor* ein Telegramm mit der Bitte schickten, den Beschluss des Zonenbeirates ruhen zu lassen und die Oberbürgermeister vor einer Änderung der DGO zu konsultieren<sup>68</sup>.

- (d) In einer Rede auf dem in 7 (a) oben genannten Oberbürgermeistertreffen nannte Oberbürgermeister MARCUS aus Rheydt, der behauptete, die Entscheidung der Versammlung durch seinen Hinweis beeinflusst zu haben, dass ein ähnliches System der *split administration* in Deutschland im 16. Jahrhundert existiert habe, logische Argumente für die Trennung der politischen Führung und der exekutiven Funktionen und betonte abschließend, dass das so genannte neue System nicht auf einen englischen, sondern auf einen deutschen Prototyp zurückgeführt werden könne. [...]<sup>69</sup>
- (g) Nicht zuletzt sind die folgenden Auszüge aus einer Stellungnahme des deutschen Beraters der *Administration and Local Government Branch*, Dr. Günther, zu nennen, der etwa 40 Jahre im deutschen Staatsdienst gearbeitet hat und der die *split administration* sehr befürwortet:
- „Die Bürger werden mehr Vertrauen zu einer Verwaltung mit unpolitischen Beamten haben.“  
„Ein unpolitischer Beamter wird eher seinem Gewissen gemäß handeln als in Übereinstimmung mit Parteilinien.“

8. Diese Abteilung befürwortet ein vollständiges Festhalten an der bestehenden Politik auf folgender Grundlage:-

- (a) Wie zuvor durch verantwortliche Vertreter der Militärregierung, einschließlich eines Regionalbeauftragten (*Regional Commissioner*) und der Deutschen selber, betont worden ist, sind weder der Zonenbeirat noch der Ausschuss des Deutschen Städtetages, der diesen in dieser Angelegenheit beraten hat (siehe obigen Absatz 7(b)), wirklich repräsentativ für die Bevölkerung oder gar für die unterschiedlichen betroffenen Ebenen der Kommunalverwaltung.
- (b) In dem begrenzten Kreis, in dem die Frage diskutiert worden ist, ist ein ziemlich großer Anteil für die *split administration*. Man ist der Meinung, dass eine Mehrheit diese unterstützen würde, wenn eine Meinungsumfrage im Moment durchführbar oder wünschenswert wäre.
- (c) Wie zu erwarten war, sind die Staatsbeamten die stärksten Gegner. Der oben genannte Ausschuss des Deutschen Städtetages besteht z.B. aus acht Staatsbeamten bei insgesamt elf Mitgliedern. Hierbei ist von Relevanz, dass ungefähr vor einem Jahr ein deutscher Oberbürgermeister, der von der Militärregierung sehr geschätzt wird, davor warnte, dass der deutsche Beamte die größte Hürde bei der Entwicklung einer demokratischen Verwaltung darstelle.

<sup>68</sup> In der hier nicht abgedruckten Anlage zum Schreiben Wades vom 28. Januar 1947 (vgl. Anm. 48 zum Quellenteil des vorliegenden Beitrags) erfolgt hier zusätzlich der Hinweis, dass die angesprochenen Oberbürgermeister ihre o.g. Sichtweisen kürzlich in einer Mitteilung an den Militärgouverneur – Anfang 1947 Sir Sholto Douglas – wiederholt hätten.

<sup>69</sup> Nicht abgedruckt sind an dieser Stelle ausdrücklich auf Niedersachsen bezogene Ausführungen.

- (d) Angesichts der Empfehlungen des Zonenbeirates ist es fraglich, ob dieser, in Gänze, selbst die Modifizierung der vom *Chancellor* geäußerten Ansichten akzeptieren würde. Tatsächlich scheinen die Empfehlungen und auch die Briefe, die dem *Chancellor* in diesem Zusammenhang zugesandt wurden (siehe obigen Absatz 2), den Eindruck zu erwecken, dass nur Lippenbekenntnisse zur britischen Politik abgelegt werden.
- (e) Es geht nicht darum, den Deutschen etwas gänzlich Neues aufzuzwingen. Das fragliche System ist nicht neu. Es gab ein ähnliches Prinzip im 16. und in früheren Jahrhunderten, während die Städteordnung Steins von 1808 in ihrer ursprünglichen Form alle Macht der Gemeinde verlieh, die durch einen Exekutivorgan, das aus ehren- und hauptamtlichen Ratsmitgliedern bestand, die einschließlich gewählten Stadtrat (Stadtverordnetenversammlung) vertreten wurde. Der Rat wiederum wählte den Magistrat, ein ihres Vorsitzenden (des Bürgermeisters) alle gleichrangig waren. Die Exekutive führte die Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung aus. Von größter Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem Wiener Kongress von 1815, als Preußen die Rheinprovinz und Westfalen erwarb, der Bevölkerung dieser Provinzen gestattet wurde, ihre Form der Kommunalverwaltung, eine Einkammerverfassung (Bürgermeisterverfassung), beizubehalten, da die Bevölkerung sich weigerte, diese Form der Kommunalverwaltung aufzugeben, die von Napoleon während der Besatzungszeit eingeführt worden war. Dies geschah mit der Begründung, dass sie [die Bevölkerung, A.I.] sich an diese gewöhnt hatte.
- (f) Wenn irgendeines der Grundprinzipien der Militärregierung modifiziert wird, ist es mehr als wahrscheinlich und natürlich, dass auch andere Prinzipien betroffen sein werden. Im vorliegenden Fall könnte die Reaktion auf die Aufhebung der *split administration* nicht auf diesen Bereich begrenzt bleiben. Sie könnte z.B. die Frage der Aufsichtsbehörden betreffen (siehe die Absätze 6 (g) und (k) oben). Es könnte eine ernstere Angelegenheit als diese daraus entstehen. Eines der wesentlichen Ziele der Militärregierung ist es, das Wesen des deutschen Beamten zu verändern. Dafür besteht nicht viel Hoffnung, wenn dieser die Machtstellung behalten darf, die ihm geholfen hat, das zu werden, was er ist und – nun, gibt es mehr als einen numerischen Unterschied zwischen Oligarchie und Despotismus?
- (g) Die Grundprinzipien der Militärregierung sehen nicht vor, dem deutschen Volk englische Praktiken aufzuerlegen. Sie sind eine logische Folge der Verpflichtungen aus dem Potsdamer Abkommen, das, soweit es sich auf das politische Leben in Deutschland bezieht, die Wiederherstellung kommunaler Selbstverwaltung in ganz Deutschland auf der Basis demokratischer Prinzipien und durch gewählte Räte verlangt.

#### Empfehlung<sup>70</sup>

9. Daher wird ernsthaft empfohlen, dem *Chancellor* die folgenden Alternativvorschläge zur Prüfung in Anbetracht der Sichtweisen im obigen Absatz 8 vorzulegen<sup>71</sup>:

- (a) dass er vorzugsweise der Fortführung der bestehenden Politik zustimmt oder, wenn diese nicht annehmbar ist, dann
- (b) die Weiterleitung dieser Frage an alle Kreise und an einen festgelegten Teil<sup>72</sup> der Amts- oder Gemeinderäte empfiehlt.

<sup>70</sup> Überschrift im englischen Original handschriftlich.

<sup>71</sup> In der o.g. Anlage zum Schreiben Wades vom 28. Januar 1947 wird im Rahmen der Empfehlungen weiterhin darauf hingewiesen, dass bei jeder Beschäftigung mit dieser Frage zu berücksichtigen sei, dass die Zuständigkeit hierfür bereits auf die Länder übertragen worden sei (vgl. Anm. 48 zum Quellenteil des vorliegenden Beitrags).

Die Ämter des Oberbürgermeisters und des Oberstadtdirektors

Behauptung Das Potsdamer Abkommen verlangte die Wiederherstellung der kommunalen  
des Selbstverwaltung nach demokratischen Grundsätzen, speziell durch gewählte  
dualen Räte. In voller Übereinstimmung mit dieser Politik erklärte die britische Militär-  
Prinzips regierung, dass die Verwaltung in Deutschland auf die Dezentralisierung der  
politischen Struktur und die Entwicklung kommunaler Verantwortung auszurichten sei. Die Methode, mit der dies durchgeführt werden soll, wurde in der „*Directive on Administration, Local and Regional Government and the Public Service*“<sup>74</sup> der Militärregierung beschrieben, die in Kopie an alle betroffenen Offiziere verteilt wurde. Die zu beachtende Unterscheidung zwischen dem Oberbürgermeister oder Bürgermeister als nicht vergütetem Ratsvorsitzenden und dem Oberstadtdirektor oder Stadtdirektor als Kopf des Exekutivstabs des Rates, der dessen Generalaufsicht unterliegt, wurde verdeutlicht. Es wurde auch angeordnet, dass der Oberstadtdirektor oder Stadtdirektor ein vom Rat gewählter und ernannter Diener desselben und kein Mitglied des deutschen Staatsdienstes zu sein habe<sup>75</sup>.

2. Die grundlegende Struktur ist den Deutschen überall durch unsere Offiziere vor Ort als zentraler und absolut fundamentaler Bestandteil unserer Politik dargestellt worden. Unser Ruf der Beständigkeit wird einen schmerzlichen Schlag erleiden, wenn diese verändert wird. Es ist jedoch notwendig, den Wert der uns entgegengebrachten Vorhaltungen zu überprüfen und, wenn die Ursache für die Überarbeitung behebbar ist, sollten wir die Frage unseres Prestiges dem nicht in den Weg stellen.

Gegner 3. Die Tatsache, dass der Zonenbeirat und der Ausschuss des Deutschen Städte-  
und tages den Dualismus der Ordnung energisch verurteilt haben, verliert erheblich  
Befürworter. an Wirkung, wenn man bedenkt, dass ihre Mitglieder überwiegend Staatsbeamte sind und als solche natürlich dazu neigen, die bürokratische Struktur zu unterstützen. Die Ämter des Oberstadtdirektors und des Stadtdirektors wurden bis zur britischen Besetzung als Stellen im Staatsdienst eingestuft, und die gegenwärtigen Inhaber, von denen die meisten Staatsbeamte sind, stehen der Veränderung natürlich kritisch gegenüber; einige von ihnen sind beunruhigt darüber, welche Auswirkungen dies auf ihre Pensionen haben wird. Nicht weniger naturgemäß unterstützen die Oberbürgermeister oder Bürgermeister das Konzept fast ausnahmslos. Auf einer Konferenz am 9. September in Solingen fassten die Oberbürgermeister aus Nordrhein-Westfalen einstimmig einen Beschluss zu seinen Gunsten<sup>76</sup>.

4. Berater vor Ort geben zu verstehen, dass die deutschen Ausschüsse und die Öffentlichkeit die Ordnung mit großem und überwiegend freundlichem Interesse betrachten. Einige Kreisresidenz-

<sup>72</sup> Im englischen Original wurde „a fixed proportion of“ handschriftlich eingefügt.

<sup>73</sup> Im englischen Originaltext handschriftliche Kopfzeile.

<sup>74</sup> Vgl. Anm. 30 zu den Vorbemerkungen des vorliegenden Beitrags.

<sup>75</sup> Handschriftliches Fragezeichen als Randnotiz neben den letzten beiden Zeilen des 1. Absatzes.

<sup>76</sup> Handschriftliches Fragezeichen als Randnotiz neben dem Beginn des 3. Absatzes.

offiziere (*Kreis Resident Officers*)<sup>77</sup> haben zu verstehen gegeben, dass Ratsmitglieder jetzt verstärkt beginnen, von sich aus das Wort zu ergreifen, während in früheren Sitzungen fast alles den Parteiführern überlassen wurde. Sie erkennen zunehmend, dass sie wirkliche Macht ausüben und wirkliche Freiheit genießen, für die der frei gewählte und vom Staatsdienst unabhängige Oberbürgermeister in gewissem Maße symbolisch ist.

Vorzüge 5. Es wäre unfair anzunehmen, dass die Gegnerschaft nur auf persönlichen Erwägungen basiert. Es muss eingeräumt werden, dass eine Ordnung, in der die und Entscheidungen örtlicher Räte darüber, wie ihr Geld ausgegeben werden soll, der Beamtschaft übertragen werden, sehr effektiv für die Vermeidung von Überschneidung und Verschwendung von Arbeitsleistung ist. Das gilt besonders dort, wo es einen übergeordneten Beamten in Person des Regierungspräsidenten gibt, der ein Auge auf sie wirft und mit Unterstützung der Verwaltungsgerichte Delinquenten bestraft, um die Aktivitäten von zwanzig oder mehr in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Kreisen in Übereinstimmung zu bringen. Das System ist sogar noch effektiver, wenn die Verwaltungschefs auch Ratsvorsitzende sind. Der ganze Mechanismus hierfür ist vorhanden und den Deutschen gut verständlich. Es muss eine Menge dringender Wiederaufbauarbeit geleistet werden und dieses – ihr eigenes – System empfiehlt sich vielen als der richtige Weg, dies zu tun<sup>78</sup>.

6.<sup>79</sup> Es ist auf kurze Sicht sicherlich sehr effektiv. Auf lange Sicht ist es sehr gefährlich. Es zielt nicht darauf ab, freie und unabhängige Menschen hervorzubringen, von denen sich jeder ein eigenes Urteil bildet. Es ist mit dem Führerprinzip<sup>80</sup> verbunden.

Es muss eingeräumt werden, dass in einem solchen System die Schwierigkeiten deutlich vereinfacht werden, die so häufig zu finden sind, wenn die Beziehungen örtlicher Organe mit höheren Verwaltungsebenen in Korrelation zueinander gebracht werden. Es wird zum Beispiel einfacher, den Status, die Amtsdauer und die Bezüge von Kommunalbeamten zu definieren und abzusichern; die Interessen der Steuerzahler z.B. gegen die Schaffung von Sinekuren oder gegen Manipulation bei Ernennungen zu schützen; die funktionalen und finanziellen Beziehungen zwischen den Räten und der Verwaltung speziell mit Bezug auf Bereiche, in denen beide tätig sind, zu definieren und Maßnahmen zur Neuregelung zu finden. Die Zuteilung öffentlicher Einnahmen wird auch einfacher, wenn sie auf von den Deutschen größtenteils bevorzugter prozentueller Basis erfolgt. Der Einwand gegen diese Dinge ist nicht, dass sie nicht effektiv sind, sondern dass sie zu viel Unterordnung der Räte und zu viel zentrierte Macht zur Folge haben.

Bestimmte 7. Ein Gegner mag vertreten, dass unsere Befürchtungen übertrieben Kritikpunkte sind und er mag auf die Tatsache hinweisen, dass sowohl Italien als und auch Frankreich demokratische Länder sind, und dennoch beide das Erwiderungen System der Präfekten haben, gegen das theoretisch fast dieselben Einwände erhoben werden könnten. Dieser Punkt könnte eingeräumt werden, aber es handelt sich hierbei vielleicht nicht um sehr tragfähige Analogien. Ein Argument, auf das er eher bestehen könnte, ist, dass die Amerikaner, die ebenso demokratisch sind wie wir selber, es nicht für notwendig erachtet

<sup>77</sup> Im englischen Original findet sich hier die Abkürzung „K.R.O.s“.

<sup>78</sup> Handschriftliches Fragezeichen als Randnotiz neben dem 5. Absatz (mittlere Passage).

<sup>79</sup> Die Nummerierung fehlt an dieser Stelle im englischen Original, wird aber am Fußende der vorherigen Seite so angegeben.

<sup>80</sup> „Führer principle“ im englischen Originaltext.

haben, als Grundsatz niederzulegen, dass die Ämter des Oberbürgermeisters und des Oberstadtdirektors nicht vereinigt werden dürfen. Es steht uns jedoch frei zu erwidern, dass etwas, das harmlos ist, wenn es in einer Zone durchgeführt wird, schädlich werden könnte, wenn es überall wiederholt wird<sup>81</sup>.

8. Ein weiteres Argument, das ein Gegner verwenden könnte, ist, dass die Entwicklung der Kommunalverwaltung in England immer mehr zu zentraler Kontrolle und Aufsicht durch Staatsbeamte tendiert. Er könnte darauf hinweisen, dass der Simon-Ausschuss im Laufe seines Berichtes über Indien bemerkte, dass die Geschichte der Kommunalverwaltung, die in England in den letzten 150 Jahren weit von einer kontinuierlichen Übertragung der Kontrolle auf die örtliche Behörden entfernt gewesen sei, eine zunehmende Anzahl von Fällen aufweise, in denen die Regierung erneut Funktionen übernehme, die sie zuvor delegiert habe. Die Deutschen, die sich näher mit der Kommunalverwaltung beschäftigt haben, sind sich dieser Tendenz in England bewusst und fragen, warum wir eine ähnliche Tendenz in Deutschland so sehr fürchten. Wir könnten mit Recht erwidern, dass trotz allem der Bürgermeister und der Stadtdirektor die Doppelsäulen<sup>82</sup> dieses Systems bleiben und das äußere Zeichen dafür, dass der örtliche Rat Herr in seinem eigenen Haus ist und seinen eigenen Stab regiert. Der britische Geist unterscheidet sich vom deutschen, der es vorzog, die Regierung als Seniorpartner zu akzeptieren, auf die man sich in Fällen des Protestes gegen jeglichen Versuch der Herabsetzung örtlicher Behörden auf die Position einfacher Vertreter stützen mochte. Das waren sie in Deutschland und sie würden es prompt wieder werden, wenn die Staatsbeamten die Kontrolle wiedererlangten. Niemand bestreitet die Tatsache, dass die deutsche Mentalität zur Reglementierung neigt, oder dass das System, das der Zonenbeirat fordert, eher eine solche Reglementierung und dessen undemokratische Ergebnisse hervorruft als das System dualer Kontrolle (Zweigleisigkeit)<sup>83</sup>, auf dem wir bisher bestanden haben. Aus der Sicht dieser Abteilung sollte dies als ein grundlegender Punkt behandelt werden, der keinen Kompromiss zulässt.

[...] <sup>84</sup>

10. Dieselben Empfindungen [wachsende positive Haltung zum damaligen System; A.I.] sind von unseren *Local Government Officers* in Nordrhein-Westfalen geäußert worden. Auf einem Treffen von Oberbürgermeistern dieses Landes wurde dieselbe Meinung geäußert und durch den Hinweis bekräftigt, dass die von der Militärregierung in der revidierten DGO angeordnete Konstitution örtlicher Räte alten deutschen Vorstellungen entspreche, wahrlich demokratisch sei, der Bevölkerung kommunale Macht übertrage und die Kommunalbeamten auf die Ausführung der Volksbeschlüsse beschränke.

11. Empfohlene Vorgehensweise. Es wird die Behauptung aufgestellt, dass nicht nur eine Bestätigung der Deutschen, sondern auch jeder grundlegende Kompromiss das Vertrauen der Gemäßigten erschüttern würde. Wenn wir aufhören, an uns selbst zu glauben, werden sie

<sup>81</sup> Handschriftliches Fragezeichen als Randnotiz neben dem 7. Absatz.

<sup>82</sup> Im englischen Originaltext „twin pillars“.

<sup>83</sup> Im englischen Originaltext findet sich hier die Formulierung „dual control“, mit der die *Administration and Local Government Branch* den vom Zonenbeirat in ihrer Stellungnahme gewählten Begriff der „Zweigleisigkeit“ übersetzte (vgl. auch die Terminologie in 2.5 (Dok. 13A)).

<sup>84</sup> Nicht abgedruckt ist an dieser Stelle ein Beschluss des Stadtrates von Wilhelmshaven (Niedersachsen) zur revidierten DGO und die Stellungnahme des Büros des Regionalbeauftragten hierzu.

aufhören, an uns zu glauben. Die deutschen Behörden sind aufgefordert worden, einen Entwurf des Dienstrechtes für die Einsetzung von Kommunalbeamten vorzubereiten, der weitestgehend jedes Gefühl der Unsicherheit auf ihrer Seite beseitigen und sie mit dem Verlust des vollständigen Staatsbeamtenstatus versöhnen sollte. Das tatkräftige Ergebnis dieser und anderer Anfragen im Vorfeld des Entwurfs einer Kommunalverfassung soll zeigen, dass die verschiedenen intersektionalen und anderen Schwierigkeiten, auf die Bezug genommen worden ist, nicht unlösbar sind, und dass die Prinzipien, nach denen die Militärregierung den Entwurf der Gesetzgebung angewiesen hat, gleichzeitig demokratisch und durchführbar sind. Hilfsbereitschaft von unserer Seite und die Bereitschaft, Ratschläge zu diesen Dingen zu geben, wenn diese gefragt sind, ist nach Meinung dieser Abteilung eine viel hilfreichere Vorgehensweise für alle Betroffenen als irgendeine grundlegende Änderung der Prinzipien.

12. In kommenden Jahren, wenn die britische Besatzung vorüber ist und die Deutschen unabhängig sind, werden alle Gesetze, die während der Besatzungszeit erlassen worden sind, der nochmaligen Überprüfung unterliegen, und wenn die Deutschen die Grundsätze nicht befürworten, auf deren Basis ihre Kommunalverwaltung konzipiert worden ist, werden sie diese ändern. Zu dieser Zeit werden die Deutschen, von denen viele diese Grundsätze bereits bevorzugen, Zeit gehabt haben, sich angesichts ihrer Erfahrung ein dauerhafteres Urteil zu bilden. In der Zwischenzeit hat die Militärregierung sie als in sich gut und auch als notwendigen Schutz gegen einen gefährlichen Grad an bürokratischer Kontrolle durch den deutschen Staatsdienst eingesetzt.

#### Empfehlung

Dass der *Chancellor* die Beibehaltung der bestehenden Politik gutheißt.

2.7 PRO, FO 1033/13, 97143, Dok. 36 A

267/2/7<sup>85</sup>

#### Die Bürgermeister-Direktor Kontroverse

Während meiner jüngsten Besuche in der Zone nahm ich die Gelegenheit wahr, britische und deutsche Sichtweisen zu diesem Thema zu ermitteln. Es scheint ziemlich definitiv der Fall zu sein, dass die deutsche Unterstützung für das System wächst, selbst wenn noch keine mehrheitliche Zustimmung hierzu vorhanden ist, und dass einige Verwaltungsführer und Beamte durch Erfahrung davon überzeugt worden sind, dass es richtig ist. Scheinbar sind rechts gerichtete Kräfte insgesamt eher bereit, die Änderung zu akzeptieren als links gerichtete, die dem Konzept des unpolitischen Kommunalbeamten noch immer zutiefst misstrauen<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Im englischen Original handschriftlich.

<sup>86</sup> Im englischen Original ist der letzte Satz dieses Abschnitts am Rand handschriftlich markiert.

2. Die Gespräche brachten auch den Fehler hervor, der mit der Beibehaltung der alten Titel begangen wurde, die sowohl in den Köpfen der Beamten als auch in der Öffentlichkeit zu Verwirrung geführt hat. Das ist jetzt eine Angelegenheit der Länder, aber es könnte angebracht sein, ihnen Richtlinien zu diesem Thema zu geben, wenn sie den Entwurf der Gemeindeordnungen in Angriff nehmen.

3. BRITISCHE SICHTWEISEN:

[...] <sup>87</sup> (d) Col. Stockwell, Kommandant RB <sup>88</sup> Det. <sup>89</sup> DÜSSELDORF: Der Widerstand scheint geringer zu werden. Auf jeden Fall erhalten wir viel weniger Beschwerden über das System. Jetzt einen Rückzieher zu machen, wäre ein Rückschritt größten Ausmaßes.[...]

4. DEUTSCHE SICHTWEISEN:

[...] <sup>90</sup> (c) Dr. ARNOLD: Oberbürgermeister DÜSSELDORF und stellv. Ministerpräsident des Landes NORDRHEIN-WESTFALEN: (CDU): Die Funktionstrennung und die Konzeption des unpolitischen Kommunalbeamten sind vollkommen richtig. Das ist nicht nur meine Meinung, sondern die der gesamten DÜSSELDORFER <sup>91</sup> Stadtvertretung, die vor kurzem auf einer Sitzung einstimmig einen Beschluss zugunsten des neuen Systems gefasst hat. Die Beibehaltung des alten Titels führt jedoch zu einiger Verwirrung.

(d) Herr DIEDERICHS, Oberbürgermeister MÜLHEIM (CDU) und Herr [...] <sup>92</sup> Oberstadtdirektor (gemeinsam angetroffen): Wir sind beide energisch für das neue System. Es wurde einst allgemein kritisiert: jetzt sehen die Menschen, dass es das beste ist. Der überparteiliche Hauptausschuss des Rates diskutierte es kürzlich und gab ihm seine einstimmige Unterstützung <sup>93</sup>.

(e) Herr FAROFF, Landrat Kreis WIEDENBRÜCK (NORDRHEIN-WESTFALEN) (CDU) und Herr KLOTHE, Oberkreisdirektor (gemeinsam angetroffen):

Herr FAROFF: Ich bin völlig einverstanden mit dem neuen System. Es ist wahre Demokratie.

Herr LOTHE (ein alter unpolitischer Beamter mit einem Hang nach links): Ich bin immer noch nicht wirklich überzeugt. Das alte westfälische System des Magistrats, mit einem gewählten Ausschuss zu seiner Beratung, war wahrscheinlich am besten <sup>94</sup>.

[...] <sup>95</sup>

J.A.B. Hamilton <sup>96</sup>

19. März 47.

<sup>87</sup> Ausgelassen sind an dieser Stelle Stellungnahmen von Vertretern der britischen Militärregierung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

<sup>88</sup> RB = Regierungsbezirk.

<sup>89</sup> Det. = Detachment.

<sup>90</sup> Ausgelassen sind an dieser Stelle Stellungnahmen eines Oberstadtdirektors und eines Landrates aus Niedersachsen.

<sup>91</sup> Hervorhebung so im Original.

<sup>92</sup> Der Name des Mülheimer Oberstadtdirektors ist im Dokument unleserlich; Pietsch zufolge war Poell zu dieser Zeit Oberstadtdirektor von Mülheim/Ruhr (vgl. Hartmut Pietsch, Militärregierung, Bürokratie und Sozialisierung. Zur Entwicklung des politischen Systems in den Städten des Ruhrgebietes 1945 bis 1948, Duisburg 1978, S. 299).

<sup>93</sup> Im englischen Original findet sich zu (d) zweimal die handschriftliche Randbemerkung: „official!“ (Beamter).

<sup>94</sup> Im englischen Originaltext handschriftliche Randbemerkung: „Euphemism?“

<sup>95</sup> Ausgelassen ist an dieser Stelle die Stellungnahme eines Landrates aus Schleswig-Holstein.

<sup>96</sup> Der Dienstrang und die genaue Funktion J.A.B. Hamiltons konnten bisher nicht ermittelt werden.



## Abkürzungsverzeichnis

A. & L.G.Branch	Administration & Local Government Branch
B.A.O.R.	British Army of the Rhine
CCG (BE)	Control Commission for Germany (British Element)
C-in-C	Commander-in-Chief
COGA	Control Office for Germany and Austria
Det.	Detachment
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
D.M.G.	Deputy Military Governor
FO	Foreign Office
GOVSC	Governmental Sub-Commission, CCG(BE)
HQ	Headquarters
I.A. & C. Division	Internal Affairs and Communications Division
K.R.O.	Kreis Resident Officer
LK	Landkreis
Maj Gen.	Major General
PRO	Public Record Office
PRO,FO	Public Record Office, Akten des Foreign Office
RB	Regierungsbezirk
RC	Regional Commissioner
S.CO.	Senior Control Officer
SCOGAS	Standing Committee on Governmental and Administrative Structure, CCG(BE)
Z.A.C.	Zonal Advisory Council