

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 88

ULRICH SPRINGORUM

Entstehung und Aufbau der Verwaltung
in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg
(1945-1947)



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

ULRICH SPRINGORUM

**Entstehung und Aufbau der Verwaltung
in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg
(1945-1947)**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 88

**Entstehung und Aufbau der Verwaltung
in Rheinland-Pfalz nach dem Zweiten Weltkrieg
(1945-1947)**

Von

Dr. Ulrich Springorum



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05128 9

Inhaltsverzeichnis

Zeittafel	11
-----------------	----

Einleitung

1. Fragestellung	13
2. Quellen	15
3. Forschungsstand	18

Teil I

1. Grundzüge der Verwaltungsorganisation nach dem Ersten Weltkrieg in Preußen, Bayern und Hessen	21
a) Preußen	22
b) Bayern	25
c) Hessen	26
d) Verwaltungsorganisation und Besatzungsherrschaft	27
2. Laufbahnregelungen und Auswahl der Beamten	28
a) Preußen	28
b) Bayern und Hessen	32
3. Die Auswirkungen der Reichsexekution von 1932 auf die preußische Verwaltung	33
4. Entwicklungen in der preußischen Verwaltung von 1933 bis 1935	35
a) Organisatorische Änderungen	35
b) Personalpolitische Maßnahmen	37

5. Die preußische Verwaltung von 1936 bis 1945	41
a) Die Umstellung der Verwaltungsorganisation auf die Kriegswirtschaft	41
b) Personalpolitik	44
c) Das Ende der Verwaltung in den südlichen Teilen der Rheinprovinz 1945	45
6. Die Administration der Pfalz von 1933 bis 1945	46
a) Verwaltungsgliederung und Personalpolitik	46
b) Das Ende der Westmarkverwaltung	50
7. Die hessische Verwaltung in der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft	51

Teil II

1. Pläne und Vorbereitungen der Vereinigten Staaten für die Besetzung und Verwaltung Deutschlands	53
2. Die Anfänge der deutschen Verwaltung im Militärbezirk Westmark-Südhessen	56
3. Die Provinz Saarland-Pfalz-Südhessen und ihr Oberpräsidium ab Mai 1945	63
a) Namensgebung	63
b) Personalgewinnung	64
c) Grenzziehung	66
d) Kooperation mit der Besatzungsmacht und Anfänge der Behördentätigkeit in Neustadt	70
4. Der Wiederaufbau der Behörden in den Regierungsbezirken Trier und Koblenz ab März 1945	71
a) Regierungsbezirk Trier	71
b) Regierungsbezirk Koblenz	76
5. Die Provinz Mittelrhein-Saar	80
a) Die Bildung der neuen Verwaltungseinheit	80

b) Die Auswahl der Regierungspräsidenten	82
c) Erschwernisse der Behördenarbeit durch neue Planungen und Vorhaben der Besatzungsmacht	85
d) Die Konsolidierung der Verwaltung	86
e) Fragen der Entnazifizierung und des Fortbestandes der Beamtenverhältnisse	90
6. Die Ablösung der Regierung Heimerich	93
Exkurs: Die Grenzziehung der französischen Zone	97
7. Die französische Besatzungsverwaltung	102
a) Die Vorbereitungen in Frankreich	102
b) Die Umorganisation der Besatzungsverwaltung	104
c) Widersprüche zwischen Organisationsmodell und Verwaltungsrealität in der französischen Zone	107
8. Die Aufteilung von Mittelrhein-Saar und Einrichtung der Delegationen in diesem Gebiet	110
9. Die Verwaltung von Hessen-Pfalz von Juli bis Dezember 1945	115
10. Hessen-Pfalz unter der „Regierung Eichenlaub“ bis zur Bildung der rheinland-pfälzischen Landesregierung	122
a) Die Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht und erste Schritte zur Eigenstaatlichkeit von Hessen-Pfalz	122
b) Entnazifizierung	128
c) Der Überparteiliche Ausschuß	134
11. Rheinland-Hessen-Nassau bis zur Errichtung des Oberpräsidiums ..	138
a) Die Entwicklung im Regierungspräsidium Koblenz von Juli bis Dezember 1945	138
b) Das Regierungspräsidium Trier bis Ende 1945	142
c) Der Französisch-deutsche Rat	144
12. Die Anweisung der Besatzungsmacht vom 19. November 1945 zur Bildung einer Zentralbehörde in Koblenz	147

13. Das Oberpräsidium Rheinland-Hessen-Nassau	153
a) Die Auswahl der Präsidialdirektoren	153
b) Die Amtseinführung Bodens und der Präsidialdirektoren	157
c) Die Personalpolitik bis Dezember 1946	159
d) Die Beibehaltung des traditionellen Beamtenrechts	160
e) Die Einrichtung neuer Dienststellen	165
f) Entnazifizierung	168

Teil III

1. Die Verordnung Nr. 57 und die Deklaration über die „Schaffung eines rhein-pfälzischen Landes“ vom 30. August 1946	170
2. Die Gemischte Kommission und ihre beiden Unterausschüsse	179
3. Die Beratungen der Gemischten Kommission und des Verwaltungsausschusses	185
4. Die Bildung der rheinland-pfälzischen Landesregierung im November/Dezember 1946	194
a) Die Besetzung der leitenden Positionen in den Ministerien	194
b) Zuständigkeitsfragen und Organisationsprobleme	199
5. Der Kampf um die Sonderstellung der Pfalz	203

Zusammenfassung	218
------------------------------	-----

<i>Anhang</i>	225
---------------------	-----

<i>Karten</i>	233
---------------------	-----

<i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i>	237
--	-----

<i>Personenregister</i>	252
-------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	= Amtsblatt
AM	= Amtliche Mitteilungen
A. M. F. A.	= Administration Militaire Française en Allemagne
Antifa	= antifaschistisch(e)
AS	= Amtliche Sammlung
Berat. LV	= Beratende Landesversammlung
Bespr.	= Besprechung
Best.	= Bestand
Bez.Reg.	= Bezirksregierung
BI	= Bulletin d'Information
BO	= Bulletin Officiel
BCSV	= Badische Christlich Soziale Volkspartei
CDU	= Christlich Demokratische Union
CDP	= Christlich Demokratische Partei
CdZ	= Chef der Zivilverwaltung
Cpt.	= Captain
FFI	= Forces Françaises de l'Intérieur
Gen. Kommission	= Gemischte Kommission
Gen.Verw.	= Generalverwalter
GO	= Geschäftsordnung
GS	= Gesetzsammlung
GVB1.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Hdb.	= Handbuch
IHK	= Industrie- und Handelskammer
JO	= Journal Officiel
KP	= Kommunistische Partei
KZ	= Konzentrationslager
LA	= Landesarchiv
LHA	= Landeshauptarchiv
LP	= Liberale Partei
LR	= Landrat
LT	= Landtag
lt.	= laut
ltd.	= leitend
LVO	= Landesverordnung
MdB	= Mitglied des Bundestages
MdL	= Mitglied des Landtages
mdl.	= mündlich
MdR	= Mitglied des Reichstages
MinRat.	= Ministerialrat

MP	= Ministerpräsident
Nachl.	= Nachlaß
NRW	= Nordrhein-Westfalen
NS	= Nationalsozialismus/nationalsozialistisch
NSDAP	= Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OB	= Oberbürgermeister
o. D.	= ohne Datum
Ob. Deleg.	= Oberster Delegierter
Oberkdr.	= Oberkommandierender
Org.Erlaß	= Organisationserlaß
o. J.	= ohne Jahr
OReg.Präs.	= Oberregierungspräsident/Oberregierungspräsidium
OT	= Organisation Todt
o. O.	= ohne Ort
OVG	= Oberverwaltungsgericht
P. D. R.	= Personnes déplacées, réfugiés
P. T. T.	= Postes, télégraphes, téléphones
Rd.Schr.	= Rundschreiben
Rd.Verfg.	= Rundverfügung
Reg.Bl.	= Regierungsblatt
RLP	= Rheinland-Pfalz
Reg.Präs.	= Regierungspräsident/Regierungspräsidium
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
Reichsbes.Ord.	= Reichsbesoldungsordnung
RPF	= Rassemblement du Peuple Français
RStatth.	= Reichsstatthalter
SHAEF	= Supreme Headquarters, Allied Expeditionary Forces
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StZ	= Staatszeitung
SV	= Sozialer Volksbund
RVK	= Reichsverteidigungskommissar
Verfg.	= Verfügung
VfZ	= Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VO	= Verordnung
VOABl.	= Verordnungs- und Amtsblatt
VOBl.	= Verordnungsblatt
WP	= Wahlperiode

Zeittafel

1945

1. März	Amerikanische Truppen besetzen Trier
20. März	Ernennung von Steinlein zum Regierungspräsidenten in Trier
21. März	Amerikanische Truppen besetzen Mainz
Ende März bis Mitte April	Einsetzung von Landräten im Regierungsbezirk Koblenz und im gesamten linksrheinischen Gebiet
8. Mai	Bedingungslose Kapitulation der Wehrmacht
10. Mai	Einsetzung einer Verwaltung für Saar-Pfalz-Südhes- sen („Regierung Heimerich“)
23. Mai	Verhaftung der Regierung Dönitz in Flensburg
1. Juni	Zusammenschluß des Gebietes Saar-Pfalz-Südhes- sen mit den Regierungsbezirken Trier und Koblenz zur Verwaltungseinheit Mittelrhein-Saar unter Ober- regierungspräsident Heimerich
Anfang/Mitte Juni	Ernennung bzw. Bestätigung der Regierungspräsi- denten in Mainz, Trier und Koblenz
5. Juni	Förmliche Übernahme der Regierungsgewalt in Deutschland durch alliierte Besatzungsmächte
22. Juni	Endgültige Festlegung der Grenze zwischen amerika- nischer und französischer Besatzungszone
8. Juli	Entlassung der „Regierung Heimerich“; Berufung von Hoffmann als Oberregierungspräsident in Neustadt
10. Juli	Übernahme der Zone durch französische Truppen
17. Juli bis 2. August	Potsdamer Konferenz (ohne Beteiligung Frankreichs)
Ende Juli	Auflösung von Mittelrhein-Saar und Teilung in das Gebiet Hessen-Pfalz und die Regierungsbezirke Trier und Koblenz
Ende Juli/ Anfang August	Dienstantritt von General Koenig und Generalverwal- ter Laffon in Baden-Baden. Beginn der Umstrukturi- erung der Besatzungsverwaltung
22. August	Erste Zusammenkunft des Französisch-deutschen Rates
Anfang Sept.	Errichtung von Obersten Delegationen in Neustadt/W. und Bad Ems

- 1./2. Oktober Ablösung der „Regierung Hoffmann“ in Neustadt; Berufung von Eichenlaub zum Oberregierungspräsidenten
- 3.—5. Oktober Besuch de Gaulles in der Besatzungszone
19. November Französische Anweisung zur Errichtung des Oberpräsidiums Rheinland-Hessen-Nassau

1946

2. Januar Amtseinführung von Oberpräsident Boden in Koblenz
- ab Januar Zulassung von Parteien in der französischen Besatzungszone
18. Juli Vereinigung des Nordteils der Rheinprovinz mit Westfalen zum Land Nordrhein-Westfalen
30. August Schaffung des Landes Rheinland-Pfalz durch VO Nr. 57 der französischen Militärregierung
- September Beginn des Zusammenschlusses von amerikanischer und britischer Zone (Bizone)
12. September Beginn der Beratungen der Gemischten Kommission für Rheinland-Pfalz
15. September Gemeinderatswahlen in der französischen und britischen Besatzungszone
13. Oktober Kreistagswahlen
17. November Wahlen zu den Beratenden Landesversammlungen in der französischen Besatzungszone
2. Dezember Ernennung der rheinland-pfälzischen Landesregierung unter Ministerpräsident Boden

1947

9. Januar bis Erste Lesung der Verfassung von Rheinland-Pfalz in
13. März der Beratenden Landesversammlung
18. Mai Volksabstimmung über die Verfassung von Rheinland-Pfalz und zugleich Wahl zum ersten Landtag
9. Juni Durch VO Nr. 95 werden die Kompetenzen zwischen der französischen Besatzungsmacht und den Landesregierungen der Zone neu abgegrenzt
13. Juni Bildung der Übergangsregierung Boden
9. Juli Bildung der ersten Regierung Altmeier
- Herbst Beginn der Personalverminderung bei der französischen Militärregierung (Ausscheiden des Generalverwalters)

Einleitung

1. Fragestellung

Im Jahre 1947 wurde von allen maßgeblichen deutschen Politikern das durch die französische Besatzungsmacht geschaffene Land Rheinland-Pfalz, das „weder historisch geworden noch organisch gewachsen sei“¹, übereinstimmend als Übergangslösung betrachtet². Innerhalb weniger Jahre trat hier jedoch ein Wandel ein: Die Politiker der großen Parteien, die bis 1951 gemeinsam die Landesregierung trugen, identifizierten sich zunehmend — wenn auch mit gewissen Abstufungen zwischen CDU und SPD — mit dem neuen Land.

Die traditionellen Bindungen in den nördlichen und südlichen Landesteilen, rheinabwärts im Norden und über den Rhein hinweg im Süden, schwanden schneller als erwartet. Die Volksabstimmungen in Teilen des Landes stießen schon Mitte der fünfziger Jahre nicht mehr auf ein ausreichendes Interesse der Wahlbürger. Damit einher ging ein wachsendes Zusammengehörigkeitsgefühl der Landesbewohner. Es kam auch darin zum Ausdruck, daß in den Publikationen der Landesregierung der in den Anfangsjahren herausgestellte, nicht recht überzeugende Rückgriff auf die drei Kurfürstentümer Kurtrier, Kurmainz und die Kurpfalz als historische Grundlage des Landes Rheinland-Pfalz³ einer nüchterneren Betrachtungsweise weichen konnte, die die Zusammengehörigkeit in erster Linie auf die gemeinsame Aufbauleistung zurückführt⁴.

Bei der Neubildung oder umfassenden Erweiterung einer politischen Einheit kommt, wie sich an Beispielen der neueren deutschen Geschichte (Bayern 1806, Preußen 1815, Thüringen 1920) zeigen läßt, der Administration eine Schlüsselfunktion zu; denn gegenüber den Bürgern der einzelnen Landesteile tritt der neue Staat zunächst durch seine Bürokratie

¹ *Altmeier* in der Sitzung der Berat. LV vom 24. 4. 1947, Drucksache Berat. LV Nr. 16, S. 8.

² Dazu nur: *Altmeier* in o. a. Sitzung; *Hoffmann* in o. a. Sitzung, Drucksache Berat. LV Nr. 16, S. 14, und *Boden* in der Sitzung der Beratenden LV am 25. 4. 1947, Drucksache Berat. LV Nr. 16, S. 62 f.

³ Zum ersten Mal von *Boden* in seiner Regierungserklärung vom 5. 12. 1946 erwähnt, Drucksache Berat. LV Nr. 1, S. 9. Später veröffentlichte die Staatszeitung zu den Jahrestagen der Verfassung regelmäßig entsprechende Aufsätze. Vgl. dazu beispielsweise StZ vom 18. 5. 1957 und StZ vom 13. 5. 1962.

⁴ Dazu nur: „Report Rheinland-Pfalz“, Ausgabe April 1977.

in Erscheinung. Bringt die Änderung eine leistungsfähigere Verwaltung, kann sie viel zum Abbau bestehender Vorbehalte beitragen und das Zusammenwachsen des neuen Staates erleichtern.

Die vorliegende Arbeit untersucht den Wiederaufbau und Neubau der staatlichen Verwaltung in den einzelnen Landesteilen in den Jahren 1945 und 1946 sowie deren Zusammenfassung und Angleichung und leistet unter diesem Aspekt einen Beitrag zur besseren Kenntnis der Geschichte unseres Landes.

Ein weiteres Ziel dieser Arbeit ist die Klärung eines anderen Komplexes verwaltungsgeschichtlicher Forschung, die Frage nach der Kontinuität staatlicher Bürokratien nach dem Umbruch von 1945. Untersuchungen über den Fortbestand der Bürokratien, also die Übernahme von hergebrachten Organisationsformen der Verwaltung, ihren rechtlichen Regelungen und insbesondere ihres Personals sind für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg noch nicht allzu zahlreich. Generell gilt für alle Zäsuren in der deutschen Geschichte dieses Jahrhunderts, daß die Frage, inwieweit sich die Bürokratie in Zeiten des politischen Wandels als stationär-konservatives Element⁵ behaupten und auf die zukünftige Entwicklung Einfluß nehmen konnte, noch nicht in wünschenswertem Umfang verfolgt wurde.

Während im Umbruch 1919 und dem des Jahres 1933 die Organisationsformen der Verwaltung kaum Änderungen erfuhren, muß für den Zeitraum nach 1945 neben der Frage nach der personellen Kontinuität oder Diskontinuität auch die Frage, ob und in welchem Umfang traditionelle Verwaltungsstrukturen übernommen wurden, Gegenstand der Untersuchung sein.

Die wenigen einschlägigen Darstellungen über die Jahre 1945 bis 1947 befassen sich, sofern es sich nicht um mehr allgemeine Aussagen über den Weiterbestand der Bürokratie handelt⁶, in erster Linie mit der Entwicklung der zonalen und bizonalen Verwaltungen und deren Überleitung in die Bundesverwaltung, wobei allerdings oftmals auch Bezüge zur Verwaltung der Jahre vor 1945 sichtbar gemacht werden⁷. Die wenigen Studien, die ausführlicher den Wiederaufbau der Bürokratie in einem Bundesland untersuchen und dabei auch mehr oder weniger umfassend auf die Personalpolitik der Anfangsjahre eingehen⁸, bedürfen

⁵ G. Ambrosius, Funktionswandel S. 167.

⁶ So T. Eschenburg, Bürokratischer Rückhalt; ders., Regierung, Bürokratie und Parteien.

⁷ R. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik; W. Strauß, Personalpolitik; T. Pünder, Interregnum, und G. Ambrosius, Funktionswandel. Hinsichtlich der Organisationsfragen siehe insbes. W. Vogel, Westdeutschland.

⁸ z. B. P. Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, und E. Konstanzer, Entstehung.

der Ergänzung durch die Darstellung der entsprechenden Abläufe in anderen Bundesländern, um zu allgemeingültigeren Urteilen und Einschätzungen kommen zu können.

Bei der Frage nach dem Fortbestand der Organisationsformen der Verwaltung kommt für Rheinland-Pfalz noch eine Besonderheit hinzu, die ihm unter den von 1945 bis 1947 gebildeten Ländern der Westzonen eine Sonderstellung verschafft: In Rheinland-Pfalz sind neben kleineren Territorien zwei größere Gebietsteile, die in Umfang und Bevölkerungszahl etwa vergleichbar sind und vor 1934 verschiedenen Ländern zugehörten, zusammengefaßt⁹. Es wird daher auch zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sich trotz der von den Nationalsozialisten lautstark proklamierten Gleichschaltung organisatorische Besonderheiten der preußischen oder bayerischen Verwaltung durchsetzen konnten und welches die Gründe hierfür waren.

Die für den hier zu untersuchenden Zeitraum naheliegende Frage nach dem Zusammenwirken zwischen deutscher Verwaltung und Besatzungsmacht kann für die Zeit von Mitte 1945 bis Mitte 1947 nur teilweise beantwortet werden, da auf Grund der Unzugänglichkeit der französischen Unterlagen verlässliche Aussagen z. Z. noch nicht möglich sind¹⁰. Die Abhängigkeit deutscher Dienststellen von den korrespondierenden Behörden der Besatzungsmacht machte jedoch einige Ausführungen über die Struktur und — soweit feststellbar — über das Personal der Besatzungsverwaltung und deren Verhalten unerlässlich.

2. Quellen

Die geringe Zahl der Untersuchungen über die Kontinuität der Administration nach 1945 ist vor allem auf die Schwierigkeiten beim Zugriff auf das Archivmaterial zurückzuführen. Personalakten unterliegen Sperrfristen, die generell noch nicht abgelaufen sind. Hinzu kommt, daß viele Nachlässe der auf deutscher Seite maßgeblich handelnden Politiker noch auf lange Zeit verschlossen sind. Um so dankbarer ist der Verfasser, daß durch Vermittlung des Landeshauptarchivs Koblenz Teile des Nachlasses Boden¹ zur Einsicht zur Verfügung gestellt wurden. Die Sachakten des Oberregierungspräsidiums Hessen-Pfalz, einschließlich seiner Vorläufer Saarland-Pfalz-Südhessen und Mittelrhein-Saar, sind

⁹ Siehe Kartenanhang.

¹⁰ Das Zusammenwirken zwischen deutschen Verwaltungsbeamten und Offizieren der amerikanischen Militärregierung von Mai bis Juli 1945 ist vergleichsweise gut belegbar. Dies gilt übrigens auch für die folgende Zeit (vgl. insgesamt C. F. Latour/T. Vogelsang, Okkupation).

¹ LHA Koblenz, Best. 700, 155.