

Rheinische Großstädte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Notverwaltung oder Neubeginn?

von Horst Matzerath

Einleitung

Am Ende des Zweiten Weltkrieges lagen nicht nur die meisten deutschen Großstädte in Trümmern, sondern auch deren Verwaltungen waren zerstört und nicht mehr funktionsfähig. Aus diesem Sachverhalt ergeben sich mehrere Fragen: Welchen Beitrag hat die Kommunalverwaltung beim Wiederaufbau des öffentlichen Lebens geleistet? Welche politischen Veränderungen haben die Stadtverwaltungen in dieser Umbruchphase durchgemacht, oder anders ausgedrückt: wie radikal war der Neuanfang? Damit mündet diese Frage in die seit langem diskutierten Themen "Stunde Null" und "Restauration oder Neubeginn"? Die hier angestellten Überlegungen gehen aus von dem konkreten Beispiel Kölns.[Anm. 1] Die rheinische Metropole darf als eine der bedeutendsten deutschen Großstädte spezielles Interesse beanspruchen. Wichtiger aber ist, dass Köln - sieht man von dem Sonderfall Aachen ab - die erste deutsche Großstadt war, die in die Hand der Alliierten fiel und damit - zumindest zu Beginn - auch besonders im Blickfeld der alliierten Politik stand. Das Kölner Beispiel wird zugleich aber in den Zusammenhang der Entwicklung anderer rheinischer Großstädte gestellt.[Anm. 2] Auf diese Weise soll hervortreten, was Ausdruck der Gesamtentwicklung in dieser Phase war und inwiefern das Kölner Beispiel durch Besonderheiten gekennzeichnet ist. Im Vordergrund dieses Beitrages stehen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, und zwar im wesentlichen bis zu Beginn des Jahres 1946, d.h. also die erste Aufbauphase. Dieser Zeitraum gliedert sich für Köln in zwei Phasen: die ersten Anfänge der deutschen Verwaltung unter amerikanischer Besatzungsherrschaft sowie die Zeit der britischen Militärverwaltung. Aber auch bei den Städten, die ausschließlich unter britischer Militärverwaltung standen, lassen sich deutliche Veränderungen bezüglich der Politik und der Aufbauarbeit im Ablauf des ersten Jahres der Militärverwaltung etwa um die Jahresmitte feststellen.

Die erste Phase der Besatzungsherrschaft.

Die militärische Besetzung der westdeutschen Städte erstreckte sich über einen gewissen Zeitraum. Nachdem Aachen bereits am 21. Oktober 1944 von amerikanischen Truppen eingenommen worden war, erfolgte mit der Besetzung des linksrheinischen Köln am 6. März 1945 die Eroberung der ersten deutschen Großstadt.[Anm. 3] Bis zum April fielen dann auch die übrigen rheinischen Städte in die Hand der alliierten Truppen. Nach der unmittelbaren militärischen Besetzung gab es im Raum der früheren Rheinprovinz im südlichen (Trier, Koblenz) und mittleren Teil (Bonn, Köln, Düsseldorf) Militärverwaltungen der Amerikaner, in Teilen des Ruhrgebiets und am Niederrhein zunächst teils britische, teils amerikanische Militärbehörden.

Die Besetzung bedeutete faktisch eine Stunde Null in der politischen und kommunalen Entwicklung der Städte. Die Träger der politischen Macht waren ebenso wie die Repräsentanten der staatlichen und kommunalen Verwaltung verschwunden, die Reste der Macht- und Verwaltungsapparate waren zusammengebrochen.

In Köln waren bereits seit November 1944 die Dienststellen der meisten staatlichen Behörden und der Parteiorganisationen in das engere und weitere rechtsrheinische Umland verlagert worden, in den ersten Tagen des März 1945 erfolgte der endgültige Exodus aller Partei-, Staats- und Kommunalbehörden. Damit gab es im linksrheinischen Köln - abgesehen von einigen Beamten der Ernährungsverwaltung, die sich der Evakuierungsanordnung entzogen hatten - keine Verwaltung mehr. Die Stadt Köln selbst war in Trümmer gelegt und in der Innenstadt eine riesige Ruinenlandschaft, aus der sich relativ unversehrt der Dom erhob. Die gesamte Infrastruktur - Wasser, Elektrizität, Gasversorgung - war zerstört und zusammengebrochen. Der verheerende Luftangriff vom 2. März, mit dem Köln sturmreif gebombt worden war, hatte die letzten Reste noch funktionsfähiger Einrichtungen zerstört. Innerstädtische Verkehrsmittel gab es nicht mehr. Die Brücken waren - eine nach der anderen - seit Oktober 1944 zerstört worden; die letzte wurde unmittelbar beim Abzug von deutschen Pionieren gesprengt. Köln wurde nach nur schwachem Widerstand am 6. März 1945 eingenommen.

Die Eroberung der einzelnen rheinischen Großstädte verlief unterschiedlich. Bisweilen versuchten Vertreter der Stadtverwaltung oder einzelne Bürger entgegen den ausdrücklichen Befehlen Hitlers eine friedliche Übergabe der Stadt zu erreichen. Fünf Bürger der Stadt Düsseldorf bezahlten diesen Versuch mit dem Leben: Einen Tag nach ihrer Hinrichtung zogen die Amerikaner am 17. April 1945 kampflos in die Stadt ein.[Anm. 4] In Bad Godesberg intervenierten Bürger und der Schweizer Generalkonsul von Weiss: Sie brachten zusammen mit dem am Ort verbliebenen stellvertretenden Bürgermeister eine kampflose Übergabe zustande.[Anm. 5] In Koblenz verblieb ein Verwaltungsstab der Stadt, der die Stadt den Amerikanern übergab.[Anm. 6] Im Bonn geschah dies durch einen mit Genehmigung des Gauleiters in der Stadt gebliebenen Stadtrechtsrat.[Anm. 7] Während im hart umkämpften nördlichen Rheinland die Behördenapparate teilweise bereits lange vor der Besetzung verlagert worden waren, stießen die Amerikaner im südlichen Rheinland wegen der rascheren Eroberung auf halbwegs intakte Behörden. [Anm. 8]

Die Situation eines völligen Zusammenbruchs bedeutete zugleich eine Offenheit für die weitere Entwicklung, die freilich begrenzt war durch die Notwendigkeit, die Lebensgrundlagen der zerstörten Großstadt und die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Denn verblieben waren in Köln etwa 45.000 Menschen - jeweils zur Hälfte im Links- und im Rechtsrheinischen, die zumeist in Bunkern und zerstörten Häusern lebten.[Anm. 9] Die Wiederingangsetzung des öffentlichen Lebens lag in dieser ersten Phase ausschließlich in der Hand der amerikanischen Militärverwaltung, in Köln unter dem Stadtkommandanten Oberst Patterson, der am 9. März offiziell seine Tätigkeit aufnahm. Dieser stellte

daher auch in seinem ersten Tagesbericht vom 9./10. März 1945 fest: "There was no civil administration of any kind functioning when the Detachment became operative." [Anm. 10] Die Militärverwaltung machte sich zunächst daran, die schlimmsten Schäden aufzunehmen und die Infrastruktur notdürftig wieder in Gang zu bringen, d.h. für Wasser, Elektrizität, Gas sowie Lebensmittel und Heizstoff zu sorgen, die Gesundheitsversorgung wiederherzustellen und die öffentliche Sicherheit zu garantieren.

Generell wurde auf alliierter Seite ein mehrstufiger Militärverwaltungsapparat aufgebaut, der sich weitgehend an die deutsche Verwaltungsorganisation anlehnte. [Anm. 11] Die Grundlagen dafür waren bereits vor der Besetzung von anglo-amerikanischen Spezialisten erarbeitet und in einem „Handbook of Military Government in Germany“ niedergelegt worden. [Anm. 12] Nach diesem Konzept fungierte die Militärverwaltung als Kontrollapparat neben den deutschen Verwaltungsbehörden. Grundprinzip dieses Konzepts war das der „indirect rule“. Zumindest für die Großstädte gab es in den Stäben der Militäradministration Spezialisten für unterschiedliche Aufgabengebiete. Diese "indirekte Herrschaft" hatte zwei Grundprinzipien: die Veränderung der Personalstruktur durch "Entnazifizierung", damit zugleich Demokratisierung, sowie die Weitergeltung von Gesetzen, Bestimmungen und Institutionen, soweit nicht ausdrücklich nationalsozialistischen Charakters. [Anm. 13]

Beim Einzug der Amerikaner waren die katholische und in einigen Städten auch die protestantischen Kirchen die einzigen Großorganisationen, die weiter funktionierten und zudem als nicht kompromittiert galten. In Köln gewann der katholische Stadtdechant Dr. Robert Grosche, der mit knapp 100 Geistlichen in der Stadt ausgeharrt hatte, während der Kölner Erzbischof nach Honnef gegangen war, als Ansprechpartner der Amerikaner eine gewisse Bedeutung. Die Erfahrungen in Aachen, wo diese Kontakte zu einer starken Einflussnahme des katholischen Milieus auf die Personalpolitik geführt hatte, veranlasste die amerikanische Militäradministration aber zu einer gewissen Zurückhaltung. [Anm. 14]

Die Situation in den ersten Wochen trug den Charakter eines Ausnahmezustandes. Daraus resultierten in Köln auch eine nächtliche Ausgangssperre und die sofort angeordnete Einrichtung einer Sperrzone in Höhe des Militärrings, einer ringförmigen Verbindungsstraße zwischen den ehemaligen Forts, die Köln von den Vororten trennte. [Anm. 15] Vorderhand blieb die rechte Rheinseite in der Hand der deutschen Truppen. Auf der rechten Rheinseite setzte unmittelbar nach dem 6. März eine kleine Gruppe von Mitgliedern der alten Stadtverwaltung unter dem Stadtkämmerer Dr. Dr. Türk die Arbeit in einem Vorort fort. Nachdem in der Zeit vom 12.-15. April auch das rechtsrheinische Köln besetzt worden war, erhielt am 26. April die neue Kölner Administration den Auftrag, die rechtsrheinische Verwaltung abzusetzen. Drei Vertreter der neuen Verwaltung begaben sich ins Rechtsrheinische und enthoben die führenden Vertreter der Verwaltung sowie alle anderen Beamten und Angestellten, die der NSDAP angehört hatten, ihres Amtes. Aus den verbleibenden 14 nichtbelasteten Personen wurde eine rechtsrheinische Verwaltung aufgebaut.

Die Reorganisation des öffentlichen Lebens bestand zunächst in einer Reihe von Sofortmaßnahmen, die die dringendste Versorgung sicherstellen sollten. Um Personal für diese Maßnahmen zu bekommen, wurden in Köln zum 14. März alle bisherigen und ehemaligen Beamten, Angestellten und Arbeiter der städtischen und staatlichen Behörden zur sofortigen Meldung aufgefordert.[Anm. 16] Gleichzeitig erging ein Aufruf an die Kölner Bevölkerung, dass sich erfahrene Fachleute aus allen Bereichen der Stadtverwaltung beratend und helfend für einen Selbsthilfeausschuss zur Verfügung stellen sollten. Die neue Stadtverwaltung suchte sofort die Plünderungen zu unterbinden und ordnete unter dem 21. April die Rückgabe aller geplünderten Güter an. Zu diesen Sofortmaßnahmen gehörte auch die Berufung von Polizeikräften.

Das eigentliche Problem aber waren Spezialisten für Leitungsfunktionen. Gefordert waren qualifizierte und nach den Grundprämissen der Militärverwaltung politisch nicht kompromittierte Fachleute. Daran aber mangelte es, da die Gegner des NS-Systems bereits 1933 aus ihren Ämtern verdrängt und teilweise auch verfolgt worden waren, sich zu diesem Zeitpunkt jedenfalls auch nicht in ihrer Stadt befanden. Die nach 1933 im Amt Gebliebenen hatten sich angepasst, im allgemeinen die Parteimitgliedschaft angenommen und galten daher als belastet.

Die Suche nach qualifizierten, politisch nicht belasteten Persönlichkeiten, die den Wiederaufbau der Verwaltung betreiben konnten, konzentrierte sich daher vor allem auf Kommunalpolitiker aus der Weimarer Zeit, die von den Nationalsozialisten aus dem Amt vertrieben worden waren, damit zugleich aber auch auf eine Generation, die noch im Kaiserreich entscheidend geprägt worden war. Namen für die Besetzung wichtiger Positionen waren seit 1943 unter der Federführung des amerikanischen Geheimdienstes in einer sogenannten "weißen Liste" zusammengestellt worden,[Anm. 17] die neben den Empfehlungen politisch unbelasteter lokaler Honoratioren nun die Basis für Neubesetzungen bildete. Unter den ersten Namen, die in den Überlegungen der Amerikaner für Köln auftauchten, waren - neben Adenauer - die der früheren Beigeordneten Dr. Billstein und Dr. Suth. Suth wurde am 16. März 1945 als Leiter der Stadtverwaltung eingesetzt. Anderthalb Monate später - am 4. Mai - übernahm dann formell Adenauer als Oberbürgermeister die Leitung der Verwaltung. Ihm war dieses Amt von Patterson bereits vor der Ernennung seines Schwagers Suth und auch danach mehrfach angetragen worden. Er hatte es schließlich auf Drängen angenommen, nicht ohne sich versichern zu lassen, dass er es jederzeit wieder niederlegen könne. Bereits vor der formellen Übernahme hatte er aber als Berater Pattersons in sachlichen wie in personellen Fragen entscheidenden Einfluss ausgeübt. In den ersten Wochen und Monaten wurde noch eine Reihe von weiteren Dezernenten berufen.

In anderen Städten verlief die Entwicklung ähnlich, wobei die Militärverwaltungen zunächst die provisorische Einsetzung eines leitenden Beamten vornahmen, der der Militärregierung gegenüber alleinverantwortlich sein und in permanentem Kontakt mit ihr stehen sollte.[Anm. 18] Bereits am 2. März war Trier von den Amerikanern besetzt worden, die dort schon am 5. März als Leiter der

Stadtverwaltung einen "Zivilleiter" beriefen und ihm - ähnlich wie in Aachen - weitgehend freie Hand bei der Besetzung der städtischen Ämter ließen.[Anm. 19] In Mönchengladbach übernahm man einen ehemaligen Beigeordneten als zeitweisen Oberbürgermeister, obwohl er der NSDAP angehört hatte, [Anm. 20] ebenso in Koblenz einen früheren leitenden Beamten.[Anm. 21] In Bonn wurde mit Eduard Spoelgen ein 1933 entlassener Beigeordneter Verwaltungsleiter, der 1923/24 während Haft und Ausweisung des seinerzeitigen Oberbürgermeisters Falk durch die Besatzungsmacht zeitweise die Geschäfte des Oberbürgermeisters geführt hatte.[Anm. 22] Er bildete zunächst mit vier anderen von den amerikanischen Behörden Berufenen einen Fünferat, dem die Verwaltung der Stadt, aber auch die der Universität unterstand. Erst im August 1945 erfolgte die Ernennung zum Oberbürgermeister. Durchgängig wurden ehemalige Kommunalfachleute mit dem Amt des Verwaltungsleiters betraut, von denen die meisten dem früheren Zentrum angehört oder ihm nahegestanden hatten. Das bedeutete im Ergebnis die Berufung von Vertretern aus dem bürgerlich-konservativen Lager.[Anm. 23]

Daß die Übernahme derartiger Funktionen vor Beendigung des Kriegsendes nicht risikolos war, hatte vor allem der Mord an Oppenhoff durch ein sogenanntes "Werwolf"-Kommando in Aachen erwiesen. Goebbels plante gleichfalls einen solchen Anschlag gegen den Anfang März 1945 in Rheydt zum Oberbürgermeister ernannten Verwaltungsdirektor Heinrich Vogelsang.[Anm. 24] Auch Adenauer hatte aus Besorgnis vor Aktionen gegen seine noch im Feld stehenden Söhne die Annahme dieses Amtes in Köln hinausgezögert,[Anm. 25] und in Trier hatte man dem neuen Amtsoberhaupt zugesagt, zunächst dessen Identität vor den Nazis zu verheimlichen.[Anm. 26] Ähnlich war in Bonn die Ernennung eines Oberbürgermeisters zunächst zurückgestellt und waren die Mitglieder des Leitungsgremiums unter den Schutz der Militärpolizei gestellt worden.[Anm. 27]

Die Besetzung der Großstädte auf dem rechten Rheinufer erfolgte erst im April 1945, nach dem Fall der Brücke von Remagen. Die Berufung der führenden Beamten vollzog sich ähnlich wie in den linksrheinischen Großstädten. Der in Koblenz 1933 entlassene Oberbürgermeister Dr. Rosendahl wurde im Mai in Essen auf Veranlassung einer Zentrumsgruppe als Oberbürgermeister eingesetzt.[Anm. 28] In Düsseldorf wurde der ehemalige Kämmerer zum Leiter der Verwaltung ernannt, der zumeist ehemalige Zentrumspolitiker aus der Weimarer Zeit und der Wirtschaft nahestehende Liberale zu Beigeordneten berief.[Anm. 29] In Duisburg ernannten die Amerikaner nach entsprechenden Hinweisen der katholischen Geistlichkeit den früheren Beigeordneten und Zentrumspolitiker Dr. Heinrich Weitz zum Oberbürgermeister.[Anm. 30] Dieser arbeitete eng mit der lokalen Schwerindustrie und anderen Kreisen der Wirtschaft zusammen. Auch in anderen Städten des Ruhrgebiets, aber auch etwa in Krefeld, Wuppertal oder Remscheid,[Anm. 31] schalteten sich die Unternehmer früh in die kommunale Entwicklung ein. Im rheinischen Teil des Ruhrgebiets war nur der Solinger Oberbürgermeister Brisch, der dieses Amt bereits vor 1933 bekleidet hatte und der 1945 kurzfristig als Beigeordneter in Köln tätig war, Sozialdemokrat.

Eine Übergangerscheinung während der Phase der Besetzung bildete die Einsetzung von Ortsbürgermeistern für einzelne Stadtteile, die vor allem aus dem Ruhrgebiet bekannt ist.[Anm. 32] So etwa gab es in Duisburg, Essen und Oberhausen Ortsbürgermeister, die bis zur Etablierung der zentralen Stadtverwaltungen Ordnungsfunktionen wahrnahmen.

Die Reorganisation der Verwaltung ging zunächst von den Alliierten aus. In Köln legte Patterson in einem Instruktionsbrief vom 26. März an den Leiter der Stadtverwaltung Grundprinzipien für die Tätigkeit des Oberbürgermeisters fest: Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung, Ausscheidung von Nazismus und Militarismus, Abschaffung jeder Diskriminierung. Das bedeutete zugleich ein Beschäftigungsverbot für alle Mitglieder der NSDAP, der SA oder SS. Andererseits sollten in den Spitzenpositionen Vertreter aller nicht verbotenen politischen Überzeugungen und Wirtschaftsgruppen vertreten sein. Zugleich wurden prinzipiell "unoffizielle Bürgerschaften" zugelassen. Die Verwaltungsgeschäfte sollten nach den Prinzipien von vor 1933 geführt werden. Die Militärverwaltungsoffiziere sollten im Regelfalle nur in ihrer Eigenschaft als Aufsichtspersonen handeln. [Anm. 33]

Das Beschäftigungsverbot für Mitglieder der NSDAP, besonders in Beamtenpositionen, war ein zentrales Prinzip der Alliierten und insbesondere der Amerikaner. Es wurde freilich in den einzelnen Städten in unterschiedlicher Rigidität angewandt. In Bonn hatte man zunächst der Weiterbeschäftigung ehemaliger NSDAP-Mitglieder - außer in Leitungsfunktionen - zugestimmt, dann aber die ausnahmslose Beseitigung aller ehemaligen Parteimitglieder verfügt.[Anm. 34]

Unklare Konzepte und Kompetenzen auf Seiten der Militäradministration sowie Unsicherheit und Mangel an Mitteln auf Seiten der deutschen Verwaltung verhinderten zunächst eine effiziente Verwaltungsführung. In Form von Verwaltungskonferenzen der Beigeordneten suchten Suth und dann Adenauer innerstädtisch wichtige Fragen zu koordinieren.

In einer gemeinsam von Militärregierung und Stadtverwaltung Köln am 21. April 1945 herausgegebenen öffentlichen Bekanntmachung wurden die Grundprinzipien der neuen Stadtverwaltung klar herausgestellt: Sie wurde auf Anordnung der Militärregierung tätig; sie sollte die Geschäfte nur bis zum Zeitpunkt der Wahlen zur Stadtversammlung führen; sie konnte mit Zustimmung der Militärregierung Verordnungen erlassen und Anordnungen treffen; sie sollte den Aufgabenkreis aller bisher in Köln tätig gewesenen Reichs- und Staatsbehörden, die die Stadt verlassen hatten, übernehmen.[Anm. 35] Dies entsprach voll dem Konzept der "indirekten Herrschaft".

Die Bekanntmachung bedeutete, dass die Stadt zum Gesamtträger der öffentlichen Verwaltung geworden war. Konkret hieß das: Feuerwehr, Polizei, Gefängniswesen sowie Finanz- und Zollwesen gingen auf die Stadt über. Die Reorganisation des Staates begann also auf der untersten Ebene.

Der Wiederaufbau der Verwaltungsorganisation war mit unendlichen Schwierigkeiten verbunden. Der städtische Verwaltungsbericht Kölns für die Jahre 1945/47 schilderte die Ausgangssituation: "Die Dienstgebäude ... waren durch Bombenangriffe zerstört. Akten, Büromaterial, Fernsprecher, Schreib- und sonstige Büro- und Kassenmaschinen waren fast restlos vernichtet. Das meiste Inventar war überhastet verschleppt oder so schlecht geborgen worden, dass es durch Diebstahl und Witterungseinflüsse verloren ging".[Anm. 36] Damit gestaltete sich der Aufbau der Verwaltung bereits von seinen Voraussetzungen her mühsam, oder wie es der Verwaltungsbericht ausdrückte - unendlich primitiv. Ähnlich schilderte der Beigeordnete Schwering Mitte Juli 1945 die Anfänge: "Bei Aufnahme der neuen Verwaltungstätigkeit zeigte sich, dass sozusagen mit nichts angefangen werden mußte. Buchstäblich inmitten von Trümmern mußten primitive, fliegende Büros aufgemacht werden."[Anm. 37] Am 2. April 1945 erschien die erste Nummer des "Kölnischen Kurier", der frühesten, von den Amerikanern herausgegebenen Zeitung in Köln. In ihr wurden auch die neuen bereits bestehenden Ämter der Stadtverwaltung genannt: neben dem Leiter der Stadtverwaltung die Beigeordneten für Gesundheit und Wohlfahrt, für das Finanz- sowie für das Bau- und Wohnungswesen, der Gefängnisdirektor, der Polizeipräsident, der Polizeileiter, der Brandmeister, der Leiter der Verwaltungspolizei und des Luftschutzwesens, der des Arbeitsvermittlungsamtes sowie der Direktor der Ernährungsamtes. Damit waren die Verantwortlichen für die Grundbedürfnisse innerhalb der in Trümmern gelegten Stadt benannt.[Anm. 38] Als eine der ersten Maßnahmen wurde in Köln die Registrierung aller über 12 Jahre alten Personen angeordnet, Voraussetzung nicht nur für die Verteilung der Lebensmittelkarten, sondern generell für die Neuorganisation des Verwaltungshandelns und der Versorgung. Die städtische Verwaltung nahm ihren Sitz im teilweise zerstörten Allianz-Gebäude am Kaiser-Wilhelm-Ring.

Die Kooperation mit den amerikanischen Militärbehörden gestaltete sich in Köln bemerkenswert günstig, vor allem wegen der guten Beziehungen zwischen Adenauer und Patterson. In der Zusammenarbeit gelang es Adenauer, im wesentlichen seine Standpunkte durchzusetzen. Dabei schreckte er auch vor Konflikten nicht zurück. So weigerte er sich im Juni 1945, einen von der Militärregierung vorgelegten Entwurf zur Zwangsarbeit für alle Kölner vom 16. bis zum 66. Lebensjahr zu unterzeichnen.[Anm. 39] Gestützt auf die Erfahrungen aus der Weimarer Zeit und in enger Abstimmung mit den Militärbehörden begannen die Vertreter der deutschen Verwaltung zielstrebig mit dem organisatorischen und personellen Aufbau der Stadtverwaltung. Die Einrichtung der Dienststellen erfolgte rasch. Am 25. Juni 1945 erschien in Köln das erste Mitteilungsblatt der Stadtverwaltung und bereits am 17. Mai 1945 die Allgemeine Geschäftsanweisung für die Stadtverwaltung Köln.[Anm. 40] Aus der Situation der Nachkriegszeit geboren war die Einrichtung einiger Sonderbehörden: Besatzungsamt, Fürsorgestelle für Rückwanderer, die für entlassene politische Häftlinge, Wohnungsamt mit Möbelsicherung und -vermietung, Vermisstenstelle und Zentralstelle für Kriegsgefangene.

Gerade unter dem Aspekt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung erwies sich die Verwendung von politisch belasteten Fachleuten als zentrales Problem. Amerikaner wie Briten machten die klare Vorgabe, dass für politisch Belastete in der Verwaltung kein Platz war. Sie verlangten daher die Vorlage von Unterlagen und Fragebogen, in denen die Betroffenen selbst über sich Auskunft geben mussten. Auf falschen oder unvollständigen Angaben standen schwere Strafen. Die Militärbehörden hatten dann die Entscheidung, ob sie die Personalvorschläge der deutschen Behörden annahmen oder ablehnten. In dieser Phase wurden auch einige zunächst ernannte leitende Gemeindebeamte, die von den Alliierten eingesetzt waren, wegen ihrer Parteizugehörigkeit wieder abberufen; so wurde in Koblenz der ernannte Bürgermeister Lanter abgelöst und im Juni durch einen politisch unbelasteten Anhänger der Sozialdemokratie ersetzt.[Anm. 41]

Auch Adenauer nahm in Köln in der Personalfrage zunächst einen rigiden Standpunkt ein. Bereits Suth und dann auch Adenauer verwiesen aber in der Folgezeit den Amerikanern gegenüber insistierend auf die Schwierigkeiten, die Verwaltung ohne Fachleute mit früherer NSDAP-Mitgliedschaft aufzubauen. Diese Frage bildete einen permanenten Konfliktpunkt nicht nur in Köln, sondern auch in den anderen westlichen Großstädten. Das Ausmaß des Wechsels war in den einzelnen Städten unterschiedlich. Für die rheinischen und westfälischen Städte des Ruhrgebiets betrug der Anteil der in der unmittelbaren Nachkriegsphase Entlassenen bei den Beamten zwischen 15 und 30 %, bei den Angestellten zwischen 10 und 30 % und lag nur bei den Arbeitern selten über 10 %.[Anm. 42] Eine andere Möglichkeit, von der beispielsweise in Duisburg intensiv Gebrauch gemacht wurde, war die Rückstufung von Beamten und Angestellten.[Anm. 43] Zumindest die britischen Behörden schienen Wert darauf zu legen, in dieser Frage die Fäden in der Hand zu behalten.[Anm. 44]

Der andere Aspekt des Personalproblems war die Frage nach qualifizierten und moralisch einwandfreien Mitarbeitern. Quantitativ schienen in Köln zunächst keine Probleme zu bestehen, da sich auf den Aufruf der Militärregierung zahlreiche Personen meldeten, auch solche, die bisher nicht in der Stadtverwaltung tätig gewesen waren. Viele verfügten indessen nicht über die erforderliche Qualifikation. Aber auch bei denen, die schließlich eingestellt wurden, zeigte sich, dass die moralische Zuverlässigkeit nicht immer gegeben war. Die Notsituation und die Verwilderung der Sitten und das Aufweichen der moralischen Maßstäbe bereits in den Kriegsjahren führten dazu, dass die Stadtverwaltung zahlreiche Korruptionsfälle verzeichnete, die sich insbesondere aus der Verfügungsgewalt über knappe Güter ergaben. Zudem schien es nötig zu sein, die städtischen Bediensteten häufiger aufzufordern, sich höflich und freundlich gegenüber der Bürgerschaft zu verhalten.

Andererseits lässt sich nicht bestreiten, dass in der Verwaltung eine Aufbruchstimmung herrschte und dass mit großem Engagement Aufgaben angegangen wurden. Die Aktivität der neuen Verwaltung richtete sich vor allem zunächst auf die Wiederherstellung der Versorgungssysteme, die bemerkenswert

rasch bewerkstelligt wurde. Als erstes wurde in Köln am 30. März ein großes Wasserwerk außerhalb der Stadt (Stommeln) wieder in Gang gesetzt. Ab 30. März lieferte das RWE-Netz wieder Strom. Im Mai wurden auch die ersten Verkehrslinien mit Straßenbahnen und Omnibussen wieder in Betrieb genommen, ab 1. Juni auch wieder im linksrheinischen Köln. Von vitaler Bedeutung war neben der Wiederschiffbarmachung des Rheins die Verbindung zwischen dem links- und rechtsrheinischen Köln. Die Amerikaner bauten zunächst eine provisorische Pontonbrücke, die im Mai 1945 durch eine behelfsmäßige Pfahljochbrücke abgelöst wurde. Diese wurde ihrerseits im Juni 1946 durch die Patton-Brücke ersetzt. Auch die Müllabfuhr nahm Anfang Juni ihre Arbeit wieder auf. Damit hatte - bei allen fortbestehenden Problemen - die Reorganisation des öffentlichen Lebens und der Versorgung der Bevölkerung einen bemerkenswerten Anfang genommen.

Das Ausmaß der Probleme, die in Köln dringend nach Lösung verlangten, ergab sich dabei nicht nur durch den Umfang der Zerstörungen, sondern zugleich dadurch, dass die aus der Domstadt ins Umland gezogenen oder in die mitteldeutschen Evakuierungsgebiete verbrachten Rheinländer rasch wieder zurückkehrten. Ende Juni 1945 hatte Köln wieder 240.000 Einwohner. Zwei Grundbedürfnisse galt es vorrangig zu befriedigen: Nahrung und Unterkunft. Die Schaffung von Wohnraum für die zurückflutende Bevölkerung, besonders durch die Wiederherstellung von beschädigtem Wohnraum, war daher eine der dringlichsten Aufgaben. Zu diesem Zweck beschlagnahmte die Stadtverwaltung am 25. April alle von ihren bisherigen Besitzern oder Mietern verlassenen Wohnungen.

Im Juni 1945 hatte der organisatorische Aufbau der städtischen Verwaltungen einen gewissen Abschluss erreicht. Die wichtigsten Bereiche der Infrastruktur funktionierten wieder. Die Stadtverwaltungen hatten eine bestimmte Struktur und Effektivität wiedererlangt. Zwar war etwa in Köln bei weitem noch nicht der Personalstand während des Krieges erreicht,[Anm. 45] aber mit Ende Juli 1945 3.720 Beamten und Angestellten und 3.979 Arbeitern (einschl. Polizei) verfügte die Verwaltung wieder über einen bemerkenswerten Mitarbeiterstab, wenngleich viele von ihnen keine entsprechende Ausbildung besaßen.[Anm. 46] Noch freilich fehlte es an Wichtigem: Selbst Mitte Juli 1945 bestand noch keine städtische Telefonzentrale, weil - wie Schwering schrieb - "seitens der Militärregierung nur sehr stockend weitere Anschlüsse zugestanden wurden".[Anm. 47]

Etwa zu diesem Zeitpunkt traten auch die kommunale und die staatliche Ebene wieder auseinander. In der Zwischenzeit hatte die Reorganisation der staatlichen Behörden begonnen. Die Finanzämter nahmen in Köln ihre Arbeit am 1. August 1945 wieder auf. Bereits am 30. April hatten die Militärbehörden den ehemaligen rheinischen Oberpräsidenten Hans Fuchs mit der Leitung des Rheinprovinz-Militärdistrikts beauftragt, der neben der ehemaligen Rheinprovinz die Rheinpfalz, Rheinhessen und das Saarland umfasste. Auch auf der Ebene der Regierungsbezirke begann der Prozeß der Reorganisation der staatlichen Gewalt. Sehr früh wurde in Trier bereits am 20. März 1945 ein Regierungspräsident ernannt, augenscheinlich weil die nach Bernkastel verlagerte Bezirksverwaltung wenigstens teilweise noch

funktionsfähig war.[Anm. 48] Schon am 25. März 1945 wurde der frühere Gewerkschafter Ludwig Philipp Lude Regierungspräsident in Aachen, Eduard Sträter am 18. April in Düsseldorf und am 8. Mai der frühere Reichsrichter am Reichsfinanzhof Dr. Clemens Busch neuer Regierungspräsident in Köln.
[Anm. 49]

Veränderungen Mitte 1945

Mitte 1945 bildet eine neue Phase in der unmittelbarem Nachkriegsentwicklung, vor allem für die Großstädte, die unter amerikanischer Militärverwaltung gestanden hatten. Die Neuregelung der Zoneneinteilung im Juni 1945 schuf die Voraussetzung für feste Zuordnungen zu einzelnen Besatzungszonen und damit auch zum Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Militärverwaltungen. Der nördliche Teil der alten Rheinprovinz kam geschlossen zur britischen Besatzungszone. Damit gingen die bisher von den Amerikanern verwalteten Großstädte im mittleren Teil der Rheinprovinz am 21. Juni 1945 an die britischen Behörden über. Die südlichen Teile der alten Rheinprovinz mit den Regierungsbezirken Koblenz und Trier wurden am 10. Juli 1945 Teil der französischen Besatzungszone. Gleichzeitig verstärkte sich auch der Ausbau der staatlichen Gewalt: Im Juni 1945 wurde die Nord-Rheinprovinz - bestehend aus den ehemaligen Regierungsbezirken Köln, Düsseldorf, Aachen - als oberste Stufe der staatlichen Organisation gebildet, als deren erster Oberpräsident Dr. Hans Fuchs mit Sitz in Düsseldorf ernannt wurde. Durch die Beendigung des SHAEF (Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces) und den Beginn nationaler Politik im Bereich der Militärverwaltung im Juli 1945 wurden zugleich die gemeinsamen Verwaltungsprinzipien im anglo-amerikanischen Bereich aufgegeben.

Das Verhältnis zur neuen britischen Militärverwaltung gestaltete sich in Köln deutlich kühler als zu den Amerikanern.[Anm. 50] Vertreter der Militärverwaltung für den Stadtkreis Köln wurde Major Prior. Daneben war für den Regierungsbezirk Köln ein eigenes Detachment eingerichtet worden. Prior legte Wert darauf, dass die Verfahrenswege klar eingehalten wurden, das bedeutete, dass die Verbindung der Stadtverwaltung zu dieser Stelle nur über ihn lief. In zahlreichen Verfahrensfragen gab es augenscheinlich Spannungen zwischen den deutschen und den britischen Behörden. Verzögert wurden die Abläufe noch durch die prinzipielle Doppelsprachigkeit. Hinzu kam, dass die Briten auch im Protokoll ihre Rolle als "Träger der obersten Staatsgewalt" peinlichst gewahrt sehen wollten.[Anm. 51]

Ein altes Problem setzte sich fort und erhielt eher eine weitere Zuspitzung, die Verwendung von ehemaligen Beamten und Angestellten, die Mitglied in der NSDAP und ihren Organisationen gewesen waren. Vertreter der Stadt versuchten immer wieder mit Hinweis auf bloß nominelle Parteimitgliedschaft, auf die Bedürfnisse der Stadtverwaltung und auf die hohen Kosten für Pensionszahlungen, die Briten von der Notwendigkeit zu überzeugen, auch politisch belastete Beamte einzusetzen. Diese ihrerseits beharrten auf grundsätzlichen Positionen. In dieser Frage spielte Köln augenscheinlich eine Sonderrolle, denn in zahlreichen anderen Städten waren die Briten bei der

Verwendung ehemaliger Nationalsozialisten großzügiger und bei der Durchführung der Entnazifizierung im Bereich der Verwaltung weniger rigide.[Anm. 52] Der personelle Ausbau der Verwaltung machte trotz dieser Probleme rasche Fortschritte: Ende Dezember verfügte die Stadt Köln über 12.468 Mitarbeiter, davon mehr als die Hälfte Arbeiter.[Anm. 53] Zu diesem Zeitpunkt hatte die Rheinmetropole bereits wieder 470.000 Einwohner erreicht.

Zu den neuen Schwerpunktsetzungen der britischen Militärverwaltung zählte eine stärkere Berücksichtigung der politischen Parteien, die sich in der Zwischenzeit neu zu bilden begonnen hatten. Dabei sollten nach dem Willen der Engländer in Köln auch die Kommunisten einbezogen werden, ebenso verstärkt Außenseiter. Prior betonte Ende September bei einer Besprechung, "die Basis der Stadtverwaltung in parteimässiger Hinsicht müsse unbedingt verbreitert werden. Es genüge nicht, Leute zu wählen, die einer bestimmten Partei naheständen, sie müssten in der Öffentlichkeit als Anhänger dieser betr. Partei bestens bekannt sein." [Anm. 54] Kritik an der starken Vertretung ehemaliger Zentrumsangehöriger in den entscheidenden Funktionen der Stadtverwaltung drückte sich auch in der Anweisung aus, der Vertreter Suths solle nicht dessen Partei angehören.[Anm. 55]

Auch in den übrigen rheinischen Großstädten kamen vorrangig Vertreter der ehemaligen Zentrumsparterie bzw. der sich neu bildenden CDU in entscheidende Funktionen, besonders dort, wo die Position des Oberbürgermeisters bereits in der Hand eines Angehörigen dieser Partei lag, wie etwa in Duisburg und Essen.[Anm. 56] Lediglich in Mülheim stellte die SPD den Kämmerer, einen Beigeordneten und einen unbesoldeten Beigeordneten. Kommunisten waren unter den Beigeordneten oder anderen leitenden Stellungen eher die Ausnahme und wurden auf unbedeutendere Positionen abgeschoben.

In dieser Zeit erlangte die Frage der parteipolitisch getönten Personalpolitik bereits eine gewisse Zuspitzung. Die Personalpolitik in Köln, besonders unter Adenauer, konzentrierte sich stark auf Mitglieder des Zentrums bzw. der neugegründeten CDU. In der Stadt kursierte der Vorwurf des "Zentrumsklüngels".[Anm. 57] Adenauer selbst zeigte eine starke Zurückhaltung nicht nur gegenüber den Kommunisten, sondern - ganz im Gegensatz zur Weimarer Zeit - auch gegenüber den Sozialdemokraten. Zudem erregten die Auseinandersetzungen über den künftigen Charakter der Schulen, die im Sinne der Konfessionsschule entschieden wurden, die Gemüter.[Anm. 58] Ähnlich wie in Köln wurde auch in Düsseldorf die Schulfrage, die Fronten vor allem zwischen Vertretern des Katholizismus und Anhängern von SPD und KPD aufwarf, heftig diskutiert.

Adenauer hielt diese Situation auch für geeignet, an ältere kommunalpolitische Zielsetzungen aus der Weimarer Zeit anzuknüpfen. Im August 1945 stellte er an die Militärregierung den Antrag, durch Eingemeindungen, die im Linksrheinischen und Rechtsrheinischen weit über die früheren Stadtgrenzen bis nach Brühl und Brauweiler bzw. bis nach Bensberg und Bergisch Gladbach reichten, das Stadtgebiet erheblich zu erweitern.[Anm. 59] In Düsseldorf zeigten sich entgegengesetzte Tendenzen: Dort suchten

eingemeindete Vororte, vor allem Benrath und Oberkassel, vor 1933 getroffene Entscheidungen wieder rückgängig zu machen.[Anm. 60]

Eine spontane Entwicklung, die sich aus der Situation des Zusammenbruchs der öffentlichen Verwaltung ergeben hatte, überdauerte - zumindest als politisch relevante Erscheinung - nicht den Herbst 1945: die Ortsausschüsse. Sie hatten sich in der ersten Phase in zahlreichen Städten in sehr unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichen Zielsetzungen gebildet. In Köln entwickelten sich in der Zeit der faktischen Abtrennung der rechtsrheinischen Stadtteile durch die schlechten Verkehrsverbindungen dort politische Strukturen, die vor allem auf der Ebene der Großbetriebe ansetzten. Es bildeten sich dort Ortsausschüsse, die selbst mit der Reorganisation des öffentlichen Lebens begannen.[Anm. 61] Sie hatten ihre Basis in alten Gewerkschaftsfunktionären und Vertretern der ehemaligen Linksparteien (SPD und KPD) und betrieben den Wiederaufbau der öffentlichen Dienstleistungen, halfen bei der Wohnraum- und Nahrungsmittelbeschaffung, Reparatur der Versorgungssysteme, Trümmerbeseitigung, Arbeitseinsatz und der Erfassung ehemaliger Nationalsozialisten. Die zwölf rechtsrheinischen Ortsausschüsse, die überwiegend Vorsitzende aus dem Kreis der entstehenden Parteien hatten, fanden sich Anfang Mai 1945 zu einem Arbeitsausschuss zusammen, der die Ausschüsse gegenüber der Stadtverwaltung vertrat. Im linksrheinischen Köln hingegen entstanden Mitte Juni 1945 gleichfalls Ortsausschüsse, die stark kommunistisch orientiert waren und stärker politische Zielsetzungen hatten. Sie sollten nach den Vorgaben der Bezirksleitung Mittelrhein der KPD der „konsequenten Durchführung des Kampfes gegen Nazis, Kriegs- und Volksverbrecher und zum Wiederaufbau unserer Heimat in einem neuen demokratischen Deutschland“ dienen.[Anm. 62] Andere Ortsausschüsse im linksrheinischen Köln wurden seit Ende Juni von der Stadtverwaltung selbst eingerichtet und ordneten sich ihr unter. Sie setzten sich vorwiegend aus Angehörigen des mittleren und oberen Bürgertums zusammen. Zunehmend begann unter diesen Ortsausschüssen eine intensivere Zusammenarbeit. Im gleichen Maß aber wurde diese Entwicklung von Seiten der neuen Stadtverwaltung mit Argwohn betrachtet. Bereits am 20. Juni 1945 erging seitens der Stadtverwaltung die Anordnung: "Die in verschiedenen Stadtteilen und Vororten gebildeten Orts- und Bürgerausschüsse haben keinerlei öffentliche Befugnisse. Niemand ist verpflichtet, ihren Anweisungen Folge zu leisten".[Anm. 63] Sie organisierten sich schließlich auf Stadtebene in einem Viererausschuss. Der Beigeordnete Schwering entmachtete sie schrittweise, bis sie schließlich auf stadtteilbezogene Funktionen unbedeutenderer Art beschränkt wurden.

In anderen Städten entstanden ähnliche Organisationen, die sich meist aus Linksorganisationen zusammensetzten. In Düsseldorf entstand eine Antifaschistische Kampforganisation. Die "Bürgerausschüsse" in den einzelnen Stadtteilen fanden eine Spitze in einem "Zehnerausschuss", der die Amerikaner und dann die Briten beriet. Auch hier ging der Oberbürgermeister auf deutliche Distanz zu diesem Ausschuss.[Anm. 64] Der wachsende kommunistische Einfluss ließ die britische Militärregierung zunehmend von der Antifa abrücken und führte schließlich zu ihrem Verbot. Auch in anderen Städten,

vor allem im Ruhrgebiet, bildeten sich solche "Aktionsausschüsse".[Anm. 65] In Duisburg veranlasste der Oberbürgermeister die Militärregierung zum Einschreiten dagegen.

Andererseits suchte man dort wie auch in Essen, Mülheim und Oberhausen die sich entwickelnden lokalen politischen Kräfte - Bezirksvorsteher sowie lokale Beiräte, die teils nach einem gewissen Parteienproporz, teils nach berufsständischen Kriterien zusammengesetzt waren - in die Verantwortung einzubinden. Die in einzelnen Städten bereits unter den Amerikanern gebildeten Bürgerausschüsse hatten im allgemeinen nur sehr begrenzte Bedeutung. Darüber hinaus wurden gesamtstädtische Ausschüsse gegründet, so am 26. Juni 1945 in Düsseldorf der Vertrauensausschuss als eine vorläufige Vertretung der Bürgerschaft.[Anm. 66] In Koblenz billigte die französische Militärregierung am 21. Juli 1945 die Bildung eines „antifaschistischen Bürgerrates“, dem - neben drei nicht parteipolitisch Gebundenen - nach dem Proporz von vor 1933 Vertreter der Parteien angehörten und der als eine Art ernannter Stadtvertretung fungierte.[Anm. 67] Bis zum Herbst entstanden in den Städten der britischen Zone derartige Gremien, die sehr unterschiedliche Bezeichnungen trugen: Stadtausschuss, Stadtparlament, Bürgerausschuß, Verwaltungsbeirat.[Anm. 68] Diese Beiräte erhielten zwar nur beratende Funktionen, waren aber eine Stufe auf dem Weg zu repräsentativen Beschlußorganen.

In Konflikt geriet die Kölner Stadtverwaltung auch zu den Vertretern der politisch Verfolgten, bei denen sich deutliche Linkstendenzen zeigten. Am 12. Oktober verfügte Schwering: Die sogenannte Fürsorgestelle für die politischen Opfer der Naziherrschaft habe ihre Arbeit im wesentlichen beendet. "Weil sie sich aber ganz besonders mit Aufgaben beschäftigte, die nicht zu ihrer Zuständigkeit gehörten, und zahlreicher, gegen die Gesetze verstoßender Handlungen überführt wurde, war ich genötigt, ihre weitere Tätigkeit zu untersagen".[Anm. 69] Er verwies dabei auf die Hilfsstelle für politisch Verfolgte beim Wohlfahrtsamt. Zwei Monate später indessen beklagte seitens des Stadtverbandes der SPD ein Vertreter der Verfolgten, dass die politisch Verfolgten unter ferner liefen und forderte ein Amt ssür politisch Verfolgte unmittelbar unter dem neuen Oberbürgermeister.[Anm. 70]

Im Herbst 1945 begann sich das Konzept der britischen Politik unter der neugebildeten Labourregierung Attlees gegenüber der deutschen Kommunalverwaltung grundsätzlich zu ändern. An die Stelle des Wiederaufbaus einer demokratischen Verwaltung von der Basis her, die an der bisherigen deutschen Selbstverwaltung anknüpfte (restoration), trat das Konzept einer Demokratisierung und Dezentralisation der örtlichen und regionalen Verwaltung. Die Kritik setzte einmal am bestehenden Zustand an, so in einer grundlegenden Direktive an die Militärverwaltung vom September 1945: „Die Verwaltung in Deutschland ist im Augenblick sowohl seitens der Militär-Regierung als auch deutscherseits vollkommen exekutiv. Ernennungen werden in erster Linie vorgenommen unter dem Gesichtspunkt der wirksamen Sicherung der Befehle, für welche die Militär-Regierung verantwortlich ist.“[Anm. 71] Diese Kritik schloss aber grundsätzlich auch das Prinzip der deutschen kommunalen Selbstverwaltung ein, die als undemokratisch, autoritär und bürokratisch eingestuft wurde. An deren Stelle sollte nach dem Modell

der englischen Verwaltung ein System der Lokalverwaltung treten von Räten mit ausschließlicher Entscheidungsbefugnis und einem ehrenamtlichen Bürgermeister an der Spitze und der unter der Leitung eines Direktors stehenden Verwaltung als reinem Durchführungsorgan. Dieses Konzept wurde in verschiedenen Schritten im Verlauf des folgenden Jahres umgesetzt.

Die Frage wurde nicht zufällig an dem Punkt akut, als es um die Frage der Einführung von repräsentativen Organen ging, die die Bevölkerung an der Willensbildung beteiligen sollten. Die Wiedererrichtung einer Stadtvertretung gehörte freilich zu den früheren, unter den Amerikanern begonnenen Konzepten für die Demokratisierung der Stadtverwaltung. Wahlen scheiterten in Köln aber vorläufig daran, wie eine Prüfung des Statistischen und Einwohneramtes Mitte August 1945 ergab, dass keine Einwohnerkartei zur Verfügung stand, auf deren Grundlage sich Wahllisten hätten erstellen lassen. Dies erforderte nach dortiger Einschätzung noch einen Zeitraum von 8-9 Monaten.[Anm. 72]

Daher ernannte die britische Militärregierung für Köln eine aus 24 Personen bestehende Stadtverordnetenversammlung mit Beschlussfunktion, die in öffentlicher Sitzung unter der Leitung des Oberbürgermeisters zusammentreten sollte. Sie bestand aus 9 Vertretern der CDU, 7 der SPD, 5 der KPD und 3 Parteilosen. Ihre Arbeit vollzog sich auf der Basis der bis 1933 gültigen Rheinischen Städteordnung von 1856. Bei ihrem ersten Zusammentreten am 1. Oktober 1945 unter dem Vorsitz von Oberbürgermeister Adenauer betonte Major Prior neben der Hoffnung auf die "Wiedergeburt des Verantwortlichkeitsgefühls in der Verwaltung städtischer Belange den Vorbehalt seiner absoluten Autorität als Kommandeur der Militärregierung." [Anm. 73] Neben der Frage der Beschäftigung früherer Parteimitglieder in der Stadtverwaltung stellte er der Verwaltung besonders folgende Aufgaben: Wohnungsbau und Instandsetzung, Massenspeisung und Brennmaterial, Gesundheitsversorgung. Adenauer begrüßte die Ernennung der Stadtverordneten und verwies dabei auf die Grundsätze "unserer altbewährten Selbstverwaltung, wie sie bis zum unseligen Jahre 1933 bestanden hat." [Anm. 74]

Auch in anderen Städten wurden in dieser Phase ernannte Stadtvertretungen eingesetzt. So trat in Düsseldorf am 29. November eine Stadtvertretung an die Stelle des bisherigen Vertrauensausschusses. In Duisburg und Essen wurden gleichfalls solche Nominated Representative Councils eingerichtet. [Anm. 75] Diese ernannten Gemeinderäte waren ein erster Schritt im Rahmen der von den Briten konzipierten Kommunalreform. [Anm. 76]

Das Spannungsverhältnis zwischen britischen und deutschen Behörden, augenscheinlich aber auch das unterschiedliche Politik- und Demokratieverständnis, kumulierten in der Entlassung des Kölner Oberbürgermeisters Adenauer. Vor den großen Rechenschaftsberichten der Dezernten in den ersten Sitzungen des neu ernannten Rates wurde Adenauer am 6. Oktober von der britischen Militärregierung entlassen. Die Gründe dafür sind häufig diskutiert worden: Ein Zusammenspiel des Sozialdemokraten Görlinger mit der britischen Labour-Regierung, wie Adenauer argwöhnte; der politische Flirt mit den Franzosen, wie es Henning Köhler in seiner jüngsten Adenauer-Biographie sieht; die Weigerung, den

Grüngürtel als Brennholz für den Winter abzuholzen, oder aber die Gründe, die der britische Brigadier Barraclough anführte: Versäumnisse bei der Instandsetzung der Gebäude, der Trümmerbeseitigung, der Vorbereitung auf den Winter.[Anm. 77] Sie hängen sicher aber auch mit dem geänderten Kommunalkonzept der britischen Regierung zusammen. Nachfolger Adenauers wurde am 20. November Dr. Pünder. Adenauer war freilich nicht der einzige prominente deutsche Politiker, der in dieser Phase entlassen wurde: So wurde Fuchs am 2. Oktober als Oberpräsident durch Lehr ersetzt, zudem der Düsseldorfer Oberbürgermeister Füllenbach am 18. September abgelöst und stattdessen der Sozialdemokrat Kolb ernannt.[Anm. 78] Auch diese Vorgänge deuten darauf hin, dass die Gründe für Adenauers Entlassung nicht nur in der Person Adenauers zu suchen sind, sondern mit einer veränderten Politik der Briten zusammengehangen haben müssen. Sie hatten in Düsseldorf auch zur Folge, dass dort fünf neue Beigeordnete aus dem sozialdemokratischen und kommunistischen Lager ernannt wurden. [Anm. 79]

Die Entwicklung der Kommunalverfassung wurde in Köln zielstrebig fortgesetzt. Wie von Prior bereits am 1. Oktober 1945 angekündigt, wurde die Zahl der Stadtverordneten am 17. Januar 1946 erweitert, und zwar - entsprechend dem früheren Parteischlüssel - um 34 auf 58 Mitglieder.

Konkret realisiert wurde das neue politische Konzept der britischen Regierung in der für die gesamte britische Zone geltenden abgeänderten Deutschen Gemeindeordnung vom 1. April 1946,[Anm. 80] die das nationalsozialistische Kommunalverfassungsrecht der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 ablöste, es freilich nur in zentralen Bestimmungen bezüglich der gemeindlichen Organe veränderte.

Bereits am 7. März 1946 war indessen für Köln mit Genehmigung der Militärregierung eine Kölnische Stadtverfassung erlassen worden, die dieses Prinzip vorwegnahm;[Anm. 81] danach stand dem Rat als Entscheidungsgremium mit dem Oberbürgermeister an der Spitze die Verwaltung mit dem von der Stadtverordnetenversammlung gewählten Oberstadtdirektor und den ihn unterstützenden Beigeordneten gegenüber. Ähnlich war in Düsseldorf bereits am 26. Januar 1946 eine Stadtverfassung eingeführt worden, die im Juni 1946 von der Militärregierung endgültig genehmigt wurde, die gleichfalls bereits vor Erlass der Revidierten Deutschen Gemeindeordnung die Trennung in Rat mit dem Oberbürgermeister und Verwaltung mit dem Oberstadtdirektor vornahm.[Anm. 82]

Den Abschluss dieser Entwicklung bildete die erste freie Wahl nach dem Kriege, die Kommunalwahl vom 13. Oktober 1946. Träger des politischen Lebens waren nunmehr wieder die Parteien. In Köln erreichte die CDU dabei die Mehrheit der Stimmen, aufgrund des britischen Mehrheitswahlrechts aber vier Fünftel der Mandate. Ernst Schwering (CDU) wurde der erste gewählte Oberbürgermeister der Stadt Köln nach dem Kriege.

Zusammenfassung

Es hat sich gezeigt, dass die Entwicklung in Köln zwar Besonderheiten aufweist, die durch die besondere Situation und durch bestimmte personelle Konstellationen bedingt waren, dass die Grundlinien der Entwicklung in den einzelnen Städten indessen - bei einer gewissen Variationsbreite - stärkere Übereinstimmungen zeigen, als es die weitgehende Zerstörung der Städte, aber auch die Situation des Neubeginns hätten erwarten lassen. Diese Übereinstimmungen ergaben sich einmal aus ähnlichen Problemlagen in den einzelnen Städten, aber auch durch die Tatsache, dass die angloamerikanischen Besatzungsmächte mit einem generellen Konzept für die neue Militärverwaltung und für den Aufbau der deutschen Verwaltung angetreten waren. Die Unterschiede waren vor allem begründet in der konfessionellen und wirtschaftlichen Struktur der einzelnen Städte, aber auch in Besonderheiten der jeweiligen Militärverwaltungen. Insbesondere bei den Industriestädten zeigt sich, dass in der ersten Phase der kirchliche Einfluss zumeist geringer ausgeprägt war, dafür aber die lokale Wirtschaft für die kommunale Entwicklung von vornherein von stärkerer Bedeutung war. Auch die Rigidität bezüglich der Ausschaltung ehemaliger Nationalsozialisten lässt durchaus lokale Unterschiede erkennen.

Die Situation des Zusammenbruchs, die "Stunde Null" oder der Selbstverwaltungsrausch der ersten Jahre nach 1945,[Anm. 83] war nur von kurzer Dauer. Sehr rasch wurde mit dem Aufbau von Strukturen begonnen, die weitgehend das überkommene Verwaltungssystem wiederherstellten. Die Gesamtverwaltung herkömmlich staatlicher und kommunaler Aufgaben auf lokaler Ebene bildete eine Erscheinung der Not- und Übergangszeit und war von vornherein nicht auf Dauer angelegt. Dies hatte zum Ergebnis, dass die unmittelbarsten Probleme rasch angegangen und - nach Lage der Dinge - auch verhältnismäßig zügig bewältigt wurden.

Seit Mitte des Jahres, insbesondere seit der Bildung einer einheitlichen britischen Besatzungszone, traten die lokalen Besonderheiten mehr und mehr zurück, ohne freilich völlig zu verschwinden.

Eine grundsätzliche Diskussion und prinzipielle Bemühungen um eine veränderte Form oder Funktion der künftigen Stadtverwaltung hat es nicht gegeben. Rasch erfolgte der Rückgriff auf bekannte und erprobte Strukturen aus der Weimarer Zeit, wobei die kommunale Selbstverwaltung als nicht diskreditiertes Modell galt. Als zentrales Problem erschien die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Die konsequente Ausschaltung aller politisch Belasteten und die radikale demokratische Erneuerung war eigentlich zu keinem Zeitpunkt das zentrale Ziel der deutschen Kommunalpolitiker. Auch das Konzept, durch ortsnahe Gremien die Bürgerschaft aktiv und persönlich am administrativen Prozess zu beteiligen und dadurch Verwaltung zu dezentralisieren, lag außerhalb der Vorstellungskraft und der Interessen der alten Kommunalpolitiker: Derartige Entwicklungen wurden nur unter dem Blickwinkel der Anmaßung von Kompetenzen und der Gefahr kommunistischer Unterwanderung gesehen. In der Konsequenz bewirkten alle diese Entwicklungen die Stärkung der Verwaltungsspitze, d.h. des Oberbürgermeisters; er war nach unten hin in der Übergangsphase durch kein Organ der lokalen Willensbildung fest eingebunden und von oben her der eigentliche

Ansprechpartner der Militärregierung; damit interpretierte er zugleich deren Entscheidungen. Ergebnis der beiden geschilderten Phasen war der Wiederaufbau der Kommunalverwaltung aus den Erfahrungen und - zumindest in den Spitzenpositionen - aus dem personellen Reservoir der Weimarer Republik. Die starke Stellung des Oberbürgermeisters nach der rheinischen Städteordnung, formal verstärkt noch durch die nationalsozialistische Deutsche Gemeindeordnung, setzte sich damit unter der Oberaufsicht der Alliierten zunächst fort.

Die stärkere Einbindung der kommunalen Bürokratie in die lokale Willensbildung und die Begrenzung der Entscheidungsgewalt der Verwaltung durch ein Repräsentativorgan, die kommunale Vertretungskörperschaft, war somit eine konsequente Entwicklung. Durch die Übertragung des englischen Modells erhielt dieses Prinzip freilich eine Form, die der Tradition der deutschen Kommunalverfassung fremd war. Sie wurde daher auch nur widerwillig akzeptiert und wird gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen wieder rückgängig gemacht.

Anmerkungen:

1. Zur Situation Kölns bei Kriegsende vor allem: Adolf Klein: Köln im Dritten Reich, Köln 1983, S. 258ff.; Eric Taylor/Willy Niessen: Frontstadt Köln. Endkampf an Rhein und Ruhr, Düsseldorf 1980; Bernd A. Rusinek: Gesellschaft in der Katastrophe. Terror, Illegalität, Widerstand - Köln 1944/45, Essen 1989. Zum Ausmaß des Luftkrieges und der Zerstörungen: P. Simon: Köln im Luftkrieg 1939-1945, in: Statistische Mitteilungen der Stadt Köln, H.2, 1954, S. 63-124. Zur Erfahrung der Bevölkerung: Horst Matzerath (Bearb.): "...vergessen kann man die Zeit nicht, das ist nicht möglich..." Kölner erinnern sich an die Jahre 1929-1945, Köln 1985.
2. Die Entwicklung Aachens bleibt weitgehend ausgeklammert. Sie ist Gegenstand eines eigenen Beitrages in diesem Band. Vgl. dazu auch: Klaus Pabst: Die Nachkriegszeit begann in Aachen, in: Walter Först (Hg.): Beiderseits der Grenzen, Köln 1987, S. 9-46.
3. Generell zur Entwicklung Kölns unter der amerikanischen Militärverwaltung: Reinhold Billstein/Eberhard Illner: You are now in Cologne. Compliments: Köln 1945 in den Augen seiner Sieger; Hundert Tage unter amerikanischer Kontrolle, Köln 1995; März '45. Kriegsende in Köln. Ausstellung zum 50. Jahrestag der Besetzung Kölns durch amerikanische Truppen (Katalog), Köln 1995. Außerdem: Köln 1945 - Zerstörung und Wiederaufbau. Beiheft zur Ausstellung, (Köln 1985); Robert Frohn: Köln 1945-1981, Köln 1982. - Die Besetzung Kölns im Rahmen der allgemeinen Entwicklung; Klaus-Dietmar Henke: Die amerikanische Besetzung Deutschlands, München 1995. - Allgemein zur Entwicklung Kölns in der unmittelbaren Nachkriegszeit: Otto Dann (Hg.): Köln nach dem Nationalsozialismus. Der Beginn des gesellschaftlichen und politischen Lebens in den Jahren 1945/46, Wuppertal 1981.
4. Peter Hüttenberger: Die Industrie- und Verwaltungsstadt (20. Jahrhundert). (Düsseldorf. Geschichte von den Anfängen bis ins 20. Jahrhundert, Bd. 3), Düsseldorf 1989, S. 647ff. Zu Düsseldorf auch: Düsseldorf 1945-1994, 50 Jahre in Zahlen, Daten und Fakten, zusammengestellt von Andrea Trudewind, Düsseldorf 1995, S. 13ff.
5. Henke, Besetzung (wie Anm. 3), S. 357ff. Vgl. auch Hanns Jürgen Küsters, Peter Mensing (Hg.): Kriegsende und Neuanfang am Rhein. Konrad Adenauer in den Berichten des Schweizer Generalkonsuls Franz-Rudolph von Weiss 1944-1945, München 1986, S. 64ff.
6. Geschichte der Stadt Koblenz, Bd. 2: Von der französischen Stadt bis zur Gegenwart, Stuttgart 1993, S. 191.
7. Geschichte der Stadt Bonn, Bd. 4: Bonn. Von einer französischen Bezirksstadt zur Bundeshauptstadt 1784-1989, Bonn 1989, S. 616.
8. Henke, Besetzung (wie Anm. 3), S. 365.
9. Henke, Besetzung (wie Anm. 3), S. 365.
10. Patterson-Berichte (Daily Report) Nr. 1 v. 9./10.3.1945.
11. "Britische Besatzungszone", in: Nordrhein-Westfalen. Landesgeschichte im Lexikon, 2. Aufl. Düsseldorf 1994, bes. Schaubild S. 78 (Herbst 1945).
12. Hartmut Pietsch: Militärregierung, Bürokratie und Sozialisierung. Zur Entwicklung des politischen Systems in den Städten des Ruhrgebietes 1945 bis 1948, Duisburg 1978, bes. S. 19ff.; vgl. auch Henke (wie Anm. 3), S. 205ff.; Billstein/Illner (wie Anm. 3), S. 90ff.
13. Ullrich Schneider: Nach dem Sieg: Besatzungspolitik und Militärregierung, in: Josef Foschepoth/Rolf Steininger (Hg.): Britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945-1949, Paderborn 1985, S. 59.
14. Dazu bes. Henke (wie Anm. 3), bes. S. 284ff., sowie Billstein/Illner (wie Anm. 3), S. 115ff. Zu Aachen siehe den Beitrag von Klaus Schwabe im vorliegenden Band.
15. Ähnlich wurde für Bonn eine Ausgangssperre für die Zeit zwischen abends 18 und morgens 7.30 Uhr verfügt; Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 619; dazu generell: Pietsch (wie Anm. 12), S. 26.
16. Abgedruckt in: Köln 1945 - Zerstörung und Wiederaufbau (wie Anm. 3), S. 80.

17. Reinhold Billstein: Das entscheidende Jahr. Sozialdemokratie und Kommunistische Partei in Köln 1945/46, Köln 1988, S. 17.
18. Pietsch (wie Anm. 3), S. 44ff.
19. Henke (wie Anm. 3), S. 365f. Vgl. auch Kurt Düwell, Franz Irsigler (Hg.): Trier in der Neuzeit, Trier 1988, S. 591.
20. Margrit Sollbach-Papeler: Kriegsende 1945 und frühe Besatzungszeit in Mönchengladbach und Rheydt, Mönchengladbach 1992, S. 24. Er wurde aber bereits am 2.4.1945 wieder aus dem Amt entfernt und durch den ehemaligen Polizeipräsidenten von Krefeld, Elfes, ersetzt, der schon am 4.4.1945 durch eine Versammlung von Bürgern gewählt wurde.
21. Geschichte der Stadt Koblenz (wie Anm. 6), S. 191.
22. Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 489ff. u. S. 619f.
23. Henke (wie Anm. 3), S. 377.
24. Ebd., S. 363. Zur Ernennung von Vogelsang auch Sollbach-Papeler (wie Anm. 20), S. 25.
25. Auch in Bonn erfolgte die formelle Ernennung von Spoelgen aus Schutz vor möglichen Racheakten erst später; Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 619.
26. Henke (wie Anm. 3), S. 366.
27. Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 619.
28. Pietsch (wie Anm. 12), S. 46. Auf Empfehlung des katholischen Stadtdechanten wurde Dr. Weitz, bis 1933 Oberbürgermeister in Trier, im Mai 1945 Oberbürgermeister von Duisburg (ebd.). Ein Überblick über die Ernennung von Oberbürgermeistern im Frühjahr/Sommer 1945: ebd., S. 313ff.
29. Hüttenberger (wie Anm. 4), S. 679. In Mülheim wurde der 1933 entlassene Kämmerer mit einem Lastwagen aus Bayern geholt und zum Oberbürgermeister bestellt; Pietsch (wie Anm. 12), S. 46.
30. Henke (wie Anm. 3), S. 499.
31. Ebd., bes. S. 508f.
32. Pietsch (wie Anm. 12), S. 51ff.; zu Rheydt auch Sollbach-Papeler (wie Anm. 20), S. 25. In Köln bis April für die ländlichen Gebiete nördlich des Militärrings: Billstein (wie Anm. 17), S. 122.
33. HASTK (Historisches Archiv der Stadt Köln), Best. 904/479, S. 128ff. - Zu dem im März 1945 eingerichteten Selbsthilfeausschuß merkte Werner Hansen in einem Brief an Willi Eichler aus Köln vom 20.4.1945 an: "Doch dieser Selbsthilfeausschuß war nicht etwa als eine beratende Körperschaft in dem Sinne gedacht, dass ein bestimmter Personenkreis, der die verschiedenen Bevölkerungsgruppen repräsentiert, sich regelmäßig zusammensetzt und beratend und kontrollierend der Stadtverwaltung zur Seite steht. Er sollte nichts sein als eine Art Briefkasten, in den jedermann Vorschläge hineinstecken kann. Er hat keinerlei praktische Bedeutung erlangt"; Archiv der sozialen Demokratie, IJB/ISK Box 56.
34. Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 620.
35. Abgedruckt in: Köln 1945 - Zerstörung und Wiederaufbau (wie Anm. 3), S. 81.
36. Verwaltungsbericht 1945/47 (wie Anm. 9), S. 11.
37. HASTK, Best. 904/486, S. 14.
38. Kölnischer Kurier v. 2.4.1945.
39. Werner Bornheim gen. Schilling: Der rheinische-Phönix, Konrad Adenauer 1945 - Erinnerungen eines Weggefährten, in: Die politische Meinung, Jg. 27 (1982), H. 201, S. 116.
40. HASTK, acc. 9/1/13.
41. Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 191.
42. Pietsch (wie Anm. 12), S. 76.
43. Ebd., S. 75.
44. So etwa in Essen; ebd., S. 74.
45. Verhandlungen der Stadtverordnetenversammlung zu Köln, 3. Sitzung v. 18.10.1945, S. 26f.
46. HASTK, Best. 904/486, S. 6ff.; Bericht Schwerings v. 30.7.1945.
47. Ebd., S. 14f.; Schwering 18.7.1945.
48. Henke (wie Anm. 3), S. 364. Nach Düwell/Irsigler (wie Anm. 19), S. 591: im April 1945.
49. Peter Hüttenberger: Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie, Siegburg 1973, S. 162ff.
50. Zur britischen Besatzungspolitik in Köln vor allem Heribert Treiss: Britische Besatzungspolitik in Köln, in: Dann (wie Anm. 3), S. 73ff.- Eine ähnlich Abkühlung des Verhältnisses wird beispielsweise auch für Kölns Nachbarstadt Bonn festgestellt: Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 620.
51. HASTK, Best. 901/22: Schreiben des Oberpräsidenten der Nord-Rheinprovinz an den Regierungspräsidenten von Köln v. 3.12.1945 mit Mustern für Einladungen an Brigadier Barraclough.
52. Pietsch (wie Anm. 12), S. 73f.
53. HASTK, Best. 904/506, S. 21ff.
54. HASTK, Best. 904/482.
55. HASTK, acc. 2/337. Selbst der Nachfolger und Parteifreund Adenauers, Pünder, attestierte der Kölner SPD „berechtigte Klagen“ über Adenauers Personalpolitik: Hermann Pünder: Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968, S. 215. Vgl. dazu auch Billstein (wie Anm. 17), S. 130f.
56. Pietsch (wie Anm. 12), S. 71f.
57. Daran wurde auch bereits früh von aus der Emigration zurückkehrenden Gewerkschaftern Kritik geübt, so z.B. von Robert Neumann schon im April 1945: Ulrich Borsdorf/Lutz Niethammer (Hg.): Zwischen Befreiung und Besatzung. Analysen des US-Geheimdienstes über Positionen und Strukturen deutscher Politik 1945, Wuppertal 1976, S. 42ff.
58. Hüttenberger (wie Anm. 4), S. 687ff.

59. HASTK, acc. 2/1403.
60. Hüttenberger (wie Anm. 4), S. 681.
61. Zu Köln bes. Dietrich Hirschberg: Die Kölner Ortsausschüsse, in: Dann (wie Anm. 3), S. 93ff.
62. Horst Matzerath: Städte nach zwei Weltkriegen, in: Walter Först (Hg.): Städte nach zwei Weltkriegen, Köln u.a. 1984, S. 15.
63. Verwaltungsblatt der Stadt Köln, Nr. 1 v. 25.6.1945, S. 8.
64. Hüttenberger (wie Anm. 4), S. 681f.
65. Pietsch (wie Anm. 12), S. 54ff.
66. In Bonn war bereits am 24.5.1945 ein nach konfessionellen und berufsständischen Gesichtspunkten ausgewähltes Beratungsgremium (Zwölferrat) eingesetzt worden, das sich gegenüber den Besatzungsbehörden artikuliert: Geschichte der Stadt Bonn (wie Anm. 7), S. 621.
67. Geschichte der Stadt Koblenz (wie Anm. 6), S. 191f.
68. Pietsch (wie Anm. 12), S. 66ff. Als provisorisches Stadtparlament war als erster Stadtausschuss der von Mönchengladbach bereits am 4. April 1945 zusammengetreten. Weitere: neben Bonn und Düsseldorf in den Städten Leverkusen, Remscheid, Rheydt, Wuppertal, Neuss.
69. HASTK, Best. 904/480, S. 291.
70. HASTK, acc. 9/2b; Schreiben v. 25.12.1945 unmittelbar an Oberbürgermeister Pünder; zugleich Forderung eines entsprechenden Stadtausschusses.
71. Wolfgang Rudzio: Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, Stuttgart 1968, S. 41.; vgl. auch Ulrich Reusch: Deutsches Berufsbeamtentum und britische Besatzung. Planung und Politik, Stuttgart 1985, S. 169.
72. HASTK, Best. 904/546.
73. HASTK, Best. 904/546.
74. Ebd., S. 5.
75. Pietsch (wie Anm. 12), S. 196ff.
76. Rudzio (wie Anm. 71), S. 56f.
77. Hans Peter Schwarz: Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart 1986, S. 470.
78. Hüttenberger (wie Anm. 4), S. 689.
79. Ebd., S. 689.
80. Christian Engeli, Wolfgang Haus (Bearb.): Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart u.a. 1975, S. 702ff.
81. Verwaltungsblatt der Stadt Köln, Nr. 5/Mai 1946, S. 1ff.
82. Hüttenberger (wie Anm. 4), S. 689f.
83. So ein niedersächsischer Kommunalpolitiker im Jahre 1949; zitiert nach Rudzio (wie Anm. 71), S. 97.