

VERÖFFENTLICHUNGEN  
DER STAATLICHEN ARCHIVE  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

REIHE K: KABINETTSAKTEN

BAND 1

IM AUFTRAGE DES KULTUSMINISTERIUMS  
UND DES MINISTERIUMS FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

HERAUSGEGEBEN VON  
PETER HÜTTENBERGER UND WILHELM JANSSEN

SIEGBURG 1992  
RESPUBLICA-VERLAG, SIEGBURG

DIE KABINETTSPROTOKOLLE DER  
LANDESREGIERUNG VON  
NORDRHEIN-WESTFALEN 1946 BIS 1950

(ERNENNUNGSPERIODE UND ERSTE WAHLPERIODE)

EINGELEITET UND BEARBEITET VON  
MICHAEL ALFRED KANTHER

TEIL 1

EINLEITUNG, DOKUMENTE 1-207

SIEGBURG 1992  
RESPUBLICA-VERLAG, SIEGBURG

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nordrhein-Westfalen / Landesregierung:  
Die Kabinettsprotokolle  
der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1946 bis 1950 /  
eingeleitet und bearb. von Michael Alfred Kanther.  
Siegburg: Respublica-Verl.  
NE: Kanther, Michael Alfred [Bearb.]; HST  
Teil 1, Einleitung; Dokumente 1–207. – 1992  
(Veröffentlichungen der staatlichen Archive  
des Landes Nordrhein-Westfalen: Reihe K, Kabinettsakten; Bd. 1)  
ISBN 3-87710-150-X  
NE: Veröffentlichungen der staatlichen Archive  
des Landes Nordrhein-Westfalen/ K

D 61

Gesamtherstellung: Druckhaus Aschendorff, Münster, 1992

## Inhaltsverzeichnis Teil 1

Inhaltsverzeichnis . . . . .	V
Geleitwort des Ministerpräsidenten . . . . .	VII
Vorwort . . . . .	IX
Einleitung . . . . .	1
I. Landesregierung und Militärregierung . . . . .	1
1. Die Bildung der ersten Landesregierung . . . . .	1
2. Die Militärregierung . . . . .	4
2.1. Der Aufbau der Militärregierung . . . . .	4
2.2. Selbstdemontage nach wichtigen Weichenstellungen: Grundzüge der Politik der Militärregierung . . . . .	9
3. Die Landesregierung . . . . .	14
3.1. Die „faktische Landesverfassung“ 1946–1949 – Kompetenzen von Militärregierung und Landesregierung . . . . .	14
3.2. Die politische Wirklichkeit – Der steinige Weg zur Normalität . . . . .	17
4. Konflikte und Kooperation . . . . .	26
4.1. Zwischen „Reibungsverlusten“ und erfolgreicher Partnerschaft: Die Interaktion von Landes- und Militärregierung . . . . .	26
4.2. Zur Kommunikation und Atmosphäre zwischen Landes- und Militärregierung . . . . .	29
II. Das Kabinett . . . . .	31
1. Die Institution des Landeskabinetts . . . . .	31
2. Preußische Tradition und neue Zwänge: Die Organisation der Landesregierung . . . . .	33
3. Das zweite Kabinett Amelunxen und das erste Kabinett Arnold . . . . .	39
4. Die „Raumfrage“ der Landesregierung . . . . .	42
III. Die Landeskanzlei . . . . .	45
1. Zur Geschichte der Kanzleien . . . . .	45
2. Bildung und Organisation der Landeskanzlei . . . . .	46
3. Die politischen Referate . . . . .	49
3.1. Kernaufgaben und Sonderaufgaben . . . . .	49
3.2. „Landesaußenpolitik“ . . . . .	50
	V

4. Die Landesplanungsbehörde . . . . .	54
5. Die Landespressestelle . . . . .	58
6. Die Landesarchivverwaltung . . . . .	61
Einrichtung der Edition . . . . .	65
1. Zur Beschaffenheit der Quellen. Auswahl und Anordnung der Dokumente	65
2. Dokumentenbeschreibung . . . . .	67
3. Änderungen der Schreibweise . . . . .	68
4. Anmerkungen . . . . .	68
4.1. Textkritische Anmerkungen . . . . .	68
4.2. Sachanmerkungen . . . . .	69
5. Abdruck der Kabinettsprotokolle . . . . .	69
6. Abdruck der Sachaktenstücke . . . . .	70
Nachbemerkung . . . . .	71
Verzeichnis der Dokumente . . . . .	73
Dokumente 1-207 . . . . .	115

## Teil 2

Dokumente 208-506 . . . . .	504
Verzeichnisse . . . . .	957
Verzeichnis der regelmäßigen Teilnehmer an den Kabinettsitzungen . . . . .	958
Verzeichnis der Abkürzungen . . . . .	969
Verzeichnis der Archivalien . . . . .	971
Verzeichnis benutzter Editionen und Literatur . . . . .	972
Bildquellennachweis . . . . .	984
Register . . . . .	985

## Geleitwort von Ministerpräsident Johannes Rau

In wenigen Jahren wird Nordrhein-Westfalen ein halbes Jahrhundert alt. Das Bindestrichland hat längst jede Rechtfertigungsnotwendigkeit hinter sich gebracht; unser Land hat Geschichte erworben.

Viele Menschen an Rhein und Ruhr können sich noch an die frühen Jahre Nordrhein-Westfalens und darüber hinaus erinnern. Wie viele haben freilich diese Zeit nicht oder noch nicht bewußt miterlebt. Ihnen müssen wir Einblicke in die Anfänge unseres Landes verschaffen, weil sie dabei helfen können, Gegenwärtiges zu verstehen und Zukünftiges aktiv zu gestalten. So wichtig die Summe vieler einzelner Erinnerungen von Bürgern auch ist, damit ein lebendiges Bild von der Vergangenheit eines Gemeinwesens bewahrt bleiben kann: Auf Dauer kann nur die peinlich genaue und wahrheitsgetreue Darstellung von Abläufen und Ursachen vergangener Ereignisse wirklich lehrreich sein und zu begründeten Überzeugungen führen. Seit Beginn des vorigen Jahrhunderts nutzt die zu Objektivität verpflichtete Geschichtswissenschaft das überlieferte Geschehen als historische Quellen, befragt und wertet sie aus nach strengen erprobten Methoden. Nur sie liefert uns ein umfassendes und zutreffendes Bild des wirklich Gesagten und Getanen.

Wesentliche Voraussetzungen für eine verlässliche Kenntnis und ein weiterführendes Bewußtsein der eigenen Geschichte sind daher die Qualität und die Zugänglichkeit der verfügbaren historischen Quellen. Die Landesregierung hat deshalb den Kultusminister und die Ministerin für Wissenschaft und Forschung aus Anlaß des vierzigsten Jahrestages der Gründung des Landes beauftragt, eine wissenschaftlich kommentierte Edition der Kabinettsprotokolle herauszugeben. Mit den Arbeiten dafür wurden Herr Leitender Staatsarchivdirektor Professor Dr. Wilhelm Janssen, Nordrhein-Westfälisches Hauptstaatsarchiv, und Herr Professor Dr. Peter Hüttenberger, Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf, beauftragt.

Nun liegt als erstes Ergebnis dieser Doppelband vor. Er enthält die Protokolle und Akten der Ernennungsperiode und der ersten Wahlperiode (1946–1950), dokumentiert also die Entstehungszeit des Landes nach der Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg und dem Zusammenbruch des „Dritten Reiches“.

Die Texte sind im nüchternen, wenig gefühlvollen Verwaltungsstil geschrieben; sie lassen dennoch die Bemühungen der verantwortlichen Politiker spürbar werden, zunächst einmal für das nackte Überleben der von Not und Entbehrungen gequälten und vom Verhungern bedrohten Bevölkerung zu sorgen. Zugleich sollten in dem wirtschaftlichen Chaos und im Augenblick unklarer Wertvorstellungen, die die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft hinterlassen hatte, die Grundlagen für eine neue gesellschaftliche Ordnung und für ein demokratisches, der sozialen Verantwortung verpflichtetes Gemeinwesen gelegt werden. Nordrhein-Westfalen hat bei dieser Aufgabe als das bevölkerungsreichste und wirtschaftlich stärkste neue Land in der Zeit vor der

Gründung der Bundesrepublik Deutschland in mancher Hinsicht eine führende und beispielhafte Rolle gespielt.

Die in diesem Doppelband edierten Protokolle und Aktenstücke werden nicht nur das Interesse der Historiker von Profession finden. Ihre Lektüre sollte auch bei älteren und jüngeren Mitbürgern die innere Verbundenheit mit ihrem Lande fördern können, das sich aus düsteren, von Not, Elend und Hoffnungslosigkeit bedrückten Anfängen nach und nach durch den Lebenswillen, durch die Beharrlichkeit und durch den Fleiß der hier lebenden Menschen zu einem Staat entwickelt hat, in dem man sich zu Hause fühlen kann. Bei allen, die die in diesem Buch dokumentierte Zeit noch selber miterlebt haben, wird beim Blättern manches Vergessene oder Verdrängte wieder in den Sinn kommen. Welche Empfindungen werden dabei entstehen? Was kann durch die Dokumentation dessen, um was es damals wirklich ging, zurechtgerückt werden in den ganz persönlichen Erinnerungen an diese Zeit? Wem schließlich die Jahre vor 1950 Vor-Lebenszeit sind, der kann die Lektüre der Texte nutzen, um über die Lebensverhältnisse und die politischen Situationen ungemein viel zu erfahren. Das kann dem gegenseitigen Verständnis zwischen den Generationen besser helfen als manch gutgemeinter Appell.

Wir alle in Nordrhein-Westfalen können uns durch die Zeugnisse, die in diesem Buch zusammengetragen wurden, in der Überzeugung gestärkt fühlen, daß unser Land bislang außerordentlich große Probleme meistern konnte, die zweifellos an seinem Anfang lagen. Das sollte uns Zuversicht für die Zukunft geben.

Ich danke dem Kultus- und dem Wissenschaftsministerium für die Initiative und den Herausgebern für ihre engagierte Arbeit. Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Michael Kanther, der den jetzt vorliegenden Band bearbeitet hat.

Ich wünsche dem Werk eine breite Aufnahme, also viele aufgeschlossene und neugierige Leser, damit es Sinn macht, die erfreulich begonnene Edition kontinuierlich fortzusetzen.

*Haamerkan.*

## Vorwort

Die Geschichte Nordwestdeutschlands, der Rumpfprovinz Nordrhein, die 1945 mit der Teilung der preußischen Rheinprovinz entstanden war, und der Provinz Westfalen, zumal aber des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, bietet in der Zeitspanne zwischen dem Ende des 2. Weltkrieges 1945 und dem Inkrafttreten der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen 1950 ein vielfältiges und widersprüchliches Bild.

Sie ist beherrscht von einem ernsthaften, ja verzweifelten Bemühen der Menschen, zum Nationalsozialismus auf Distanz zu gehen; der Schock über die katastrophale Niederlage des Reiches und die Aufdeckung der massenhaften Verbrechen des Regimes saßen tief. Andererseits vermochte jedoch kaum jemand aus den langen Schatten, die die jüngste Vergangenheit weiter warf, herauszutreten. Angesichts dessen suchten die Deutschen nach Auswegen in eine bessere Zukunft, aber die Wirtschaft lag darnieder, die staatlichen Behörden waren zerfallen und erholten sich nur allmählich. Sie vergewisserten sich ihrer eigenen demokratischen und humanistischen Traditionen, waren jedoch zugleich genötigt, sich freiwillig und unfreiwillig mit den politischen Vorstellungen, Vorschlägen und Anordnungen der Siegermächte auseinanderzusetzen, die ihrerseits entschlossen waren, Gesellschaft und Staat der Besiegten einschneidend zu verändern, insbesondere den Nationalsozialismus bis in seine Fundamente hinein auszulöschen, und jedenfalls in den westlichen Besatzungszonen ein neues Staatswesen aufzubauen.

Vorstellungen und Interessen der Deutschen, die sich selbst erneuern wollten, stimmten nicht in allem und immer mit den Absichten und Plänen der Besatzungsmächte überein. Reibereien, die 1946 auch die Landesregierung z. B. auf den Gebieten der Entnazifizierung, der Polizeiorganisation, der Justiz, der Demontage, der Bodenreform und der Mitbestimmung in der Großindustrie berührten, blieben folglich nicht aus.

Die deutsche Gesellschaft brachte ferner gleich mit dem Aufleben ihrer politischen Kräfte im Spätsommer 1945 in ihr schon längst angelegte Konflikte wieder hervor: zuerst kam der alte Streit zwischen Kirchen einerseits und liberalen und sozialistischen Organisationen andererseits um die Kultur-, Bildungs- und Erziehungspolitik auf, ein Streit, der die gesamte Landesgeschichte durchziehen sollte. Dann zeichneten sich die überkommenen Gegensätze zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern um das Eigentum an Produktionsmitteln, um Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung ab und verschärften sich im Lauf der Jahre 1947 und 1948.

Weiterhin tauchten 1946 die ersten Querelen zwischen Einheimischen und wandernden Flüchtlingen, Vertriebenen, Aussiedlern und Displaced Persons auf, die ihren Anteil an den allzu knappen Ressourcen für sich beanspruchten. Schließlich begann im Herbst 1946 das Ringen zwischen den neuen Parteien und Interessenverbänden um den künftigen Staatsaufbau: Zentralstaatlichkeit oder Föderalismus, repräsentative oder unmittelbare Demokratie, Verhältnis- oder Persönlichkeitswahl bildeten u. a. die großen Fragen der Zeit.

Diese Konflikte waren eingebettet in die Hungersnöte der Großstädte, in Energiekrisen, die auch eine forcierte Förderung der Kohleproduktion nicht beheben konnte, in



die Probleme einer angeschlagenen Volksgesundheit, Verzerrungen des Arbeitsmarktes und in einen gewaltigen Mangel an Wohnungen.

Daneben spürten ab Sommer 1946 auch die Deutschen die sich nun anbahnenden Feindseligkeiten in den internationalen Beziehungen, die wachsende Uneinigkeit unter den Siegermächten, sich über den künftigen Status Deutschlands in Europa zu einigen. Die Kluft zwischen den Westzonen und der sowjetischen Zone erweiterte sich zunächst auf der Ebene der Wirtschaft, dann der des Rechts, der Handhabung der Entnazifizierungen, der Kultur und schließlich auf der der staatlichen Organisation; 1947 zeichnete sich die Teilung Deutschlands zwar zuerst nur in Umrissen, aber doch geradezu unaufhaltsam ab.

In diese Vorgänge eingelagert waren Gründung und Aufbau der neuen Länder in der britischen Zone, darunter ab August 1946 die des Landes Nordrhein-Westfalen: eine Zusammenfügung der Provinz Westfalen mit Nordrhein, zu der einige Monate später das Land Lippe hinzukam.

Nordrhein-Westfalen, seine Staatsorgane Landtag und Landesregierung, wurden mit diesem Akt der britischen Regierung, durch die schon arbeitenden Oberpräsidien in Düsseldorf und Münster nur notdürftig vorbereitet, in die vorhandenen sozialen und politischen Konflikte gleichsam hineingestoßen, ohne allerdings zur Bewältigung der daraus resultierenden Aufgaben über angemessene staats- und verwaltungsrechtliche Vollmachten und über annähernd ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügen zu können, auch ohne eine politisches Selbstbewußtsein schaffende intakte Staatstradition zu besitzen; denn das junge Land stellte seinerseits nur ein Staatsfragment des 1947 durch den Kontrollrat aufgelösten Preußen dar.

Nordrhein-Westfalen war zudem von vornherein ein Land im Sinne der Begriffe herkömmlicher deutscher Bundesstaatlichkeit, aber ihm fehlte bis Herbst 1949 der dazu gehörende Bundesstaat, den auch der Wirtschaftsrat in Frankfurt nicht zu ersetzen vermochte. Deshalb sah es sich häufig gezwungen, selbst wie ein Bundesstaat vor allem gegenüber den britischen Dienststellen aufzutreten. Es mußte überdies Lebensmittel, Brennstoffe und Wohnungen besorgen und verteilen, das Schulwesen völlig neu ordnen, die Verwaltung, insbesondere die Beziehungen zwischen den Kommunen, den zahlreichen noch bestehenden Sonderbehörden, dem funktionierenden westfälischen Provinzialverband und den Regierungspräsidenten reorganisieren und eine vom Nationalsozialismus gereinigte, gerechte und in den Turbulenzen der Zeit wirksame Justiz schaffen. Aber es besaß dafür nicht den starken Rückhalt einer vom Volk angenommenen Verfassung, ja es fehlte ihm zeitweilig sogar die Macht, z. B. die widerspenstigen, auf ihre Eigenständigkeit bedachten Oberlandesgerichtspräsidenten der Regierungsgewalt zu unterwerfen.

Die Kabinettsprotokolle, anfänglich Mitschriften, bald jedoch lediglich Beschlußprotokolle, spiegeln diese Widersprüche und Defizite nur schwach wider. Erst das komplementäre Schriftgut der Landeskanzlei, der einzelnen Ressorts und des Landtags, aber auch das des Military Governors, das allerdings beim Abtransport nach England in erheblichem Umfang kassiert wurde, bringen sie zum Sprechen, lassen Probleme und Schwierigkeiten auch in Einzelheiten erkennen und vermitteln aus dem Blick der Landesregierung ein lebendiges Bild vom Gang der Verhältnisse. Die Kabinettsprotokolle dokumentieren vor allem die Gewichtung der Staatsaufgaben während der Besatzungszeit, die Stationen der verwickelten Entscheidungsprozesse, das allmähliche Wachsen und Reifen der inneren Zusammenhänge der Exekutive, kurz: die Entstehung eines neuen Staatswesens im Zerfall des Deutschen Reiches – und dies in einer

der kompliziertesten und politisch prekärsten Regionen Deutschlands, der zerstörten Stadtlandschaft des rheinisch-westfälischen Industriegebietes.

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat die bis dahin vertraulichen Kabinettsprotokolle zur Veröffentlichung freigegeben und damit der Forschung zugänglich gemacht. So wird es künftig möglich sein, die vorhandenen, in manchem noch disparaten Ansätze der Geschichtsschreibung logisch zu koordinieren und neue Perspektiven auch für die Legislaturperioden der fünfziger Jahre zu entwickeln.

Das Ministerium für Wissenschaft und Forschung und das Kultusministerium haben dankenswerterweise durch die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen das Editionsprojekt unterstützt und seine angemessene Veröffentlichung ermöglicht.

Der Dank der Herausgeber gilt nicht zuletzt Herrn Michael Kanther M.A., der die umfangreiche Arbeit zügig, sorgfältig und konzentriert durchgeführt hat. Ihm hat dabei Herr Staatsarchivdirektor Dr. Horst Romeyk mit seiner archivarischen und wissenschaftlichen Erfahrung über das dienstlich gebotene Maß hinaus zur Seite gestanden, wofür auch ihm ausdrücklich gedankt sei.

PETER HÜTTENBERGER

WILHELM JANSSEN



## Einleitung

Wer es heute übernimmt, an verantwortlicher Stelle in den Regierungen der Länder oder in den zonalen und bizonalen Instanzen tätig zu sein, muß sich darüber klar sein, daß ein großer Mut, eine unendliche Geduld und der gesamte Einsatz der Person dazu gehört, um etwas zu erreichen. Der Politiker, der das tut, wird nicht erwarten dürfen, Dank für diesen Einsatz zu ernten, er ist ständig der heftigsten Kritik und den gehässigsten Angriffen ausgesetzt. Damit wird er sich abfinden müssen und sich abfinden können, soweit er sich vor seinem eigenen Gewissen sagen darf, das nach menschlichem Ermessen Beste getan und angestrebt zu haben.

Karl Arnold (20. April 1948)

## I. Landesregierung und Militärregierung

### 1. DIE BILDUNG DER ERSTEN LANDESREGIERUNG

Im Juli und August 1946 wurde das Land Nordrhein-Westfalen gegründet<sup>1</sup>. Der Weg dorthin, die Entstehungsgeschichte des Landes also, ist bereits in zwei mustergültigen, 1988 erschienenen Quelleneditionen dokumentiert worden<sup>2</sup>. Während Rolf Steininger die einschlägigen britischen Aktenstücke zusammenfaßte und um einige französische und amerikanische Dokumente ergänzte, bearbeitete Wolfgang Hölscher die deutschen Quellen zur Entstehung Nordrhein-Westfalens. Hölschers Edition belegt z. T. noch die westfälisch-nordrheinischen Präliminarien über die anstehende Regierungsorganisation, klammert aber die Ernennung des ersten Ministerpräsidenten Rudolf Ame-

<sup>1</sup> Die Entscheidung der Besatzungsmacht, die preußischen Provinzen Nordrhein und Westfalen zu einem Land zusammenzufassen („*Operation Marriage*“), fiel in einer Sitzung des *Overseas Reconstruction Committee* in London am 21. Juni 1946 und wurde am 17. Juli in Berlin offiziell bekanntgegeben. Der staatsrechtliche Gründungsakt war die Verkündung der Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung am 23. August 1946.

<sup>2</sup> Steininger, Ruhrfrage; Hölscher, Deutsche Quellen. – Zur Vorgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen vgl. auch Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 8–20; Först, Nordrhein-Westfalen, S. 7–15 u. 77–151; Ders., Kleine Geschichte, S. 9–16; Hansgeorg Molitor, Land und Staat. Der geschichtliche Raum Nordrhein-Westfalen, in: Peter Hüttenberger (Hg.), Vierzig Jahre, Düsseldorf 1986, S. 13–30, sowie Otto Dann, Gibt es eine Vorgeschichte von Nordrhein-Westfalen?, in: Gerhard Brunn (Hg.), Neuland. Nordrhein-Westfalen und seine Anfänge nach 1945/46, Essen 1986, S. 29–37, wo diese Frage verneint wird.

lunxen und die Verhandlungen der deutschen Politiker über die Bildung der ersten Landesregierung aus. Steininger beschränkte sich im wesentlichen darauf, die Rolle der Besatzungsmacht bei der Regierungsbildung zu dokumentieren<sup>3</sup>. Es empfahl sich daher, diese Edition nicht mit der ersten Kabinettsitzung, sondern schon mit der Bildung des ersten Landeskabinetts im August 1946 beginnen zu lassen<sup>4</sup>.

Die Vorgänge zwischen dem 1. und dem 17. August 1946 sind ein Musterbeispiel dafür, wie im zweiten Nachkriegssommer eine vom *Parteiinteresse* bestimmte Politik endgültig jene frühe Phase ablöste, in der noch ein Bewußtsein der „Gemeinsamkeit der Demokraten“ wirkungsmächtig gewesen war. Der britischen Besatzungsmacht hatte eine Allparteienregierung für das neue Land vorgeschwebt. Sie entsprach der Zielvorgabe einer parlamentarischen Demokratie, an deren Aufbau alle politischen Kräfte des Landes, in der Legislative ebenso wie in der Exekutive, mitarbeiten sollten. Doch die beiden größten Parteien – nicht nur die CDU, an deren Hartnäckigkeit die „Kabinettsbildung unter Beteiligung sämtlicher Parteien“ (Amelunxen) schließlich scheiterte<sup>5</sup>, sondern auch die SPD – waren nicht mehr gesonnen, für ein politisches Ideal auf Machtpositionen zu verzichten. Die einzige Position von nennenswerter Bedeutung in Nordrhein-Westfalen, die noch zu vergeben war, nachdem die Militärregierung das Amt des Ministerpräsidenten bereits mit dem damals noch parteilosen Rudolf Amelunxen besetzt hatte, stellte das Innenministerium dar, ein Ressort, in dem viel gestaltet werden konnte. Wer Innenminister war, konnte mit einigem Geschick die Vorstellungen seiner Partei in den wichtigen Bereichen Verfassung, Verwaltung, Beamtenrecht und Polizei verwirklichen, auch in gewisser Hinsicht die Personalplanung der anderen Ministerien beeinflussen, und so bestimmte Weichen für die weitere Entwicklung des neuen Landes – vielleicht ganz Deutschlands – stellen. Keine der beiden großen Parteien wollte der anderen das Innenministerium überlassen. Nachdem sich in der entscheidenden Sitzung am 17. August die kleineren Parteien KPD, Zentrum und FDP in der Frage des Innenministeriums hinter die SPD gestellt hatten, zog sich die CDU unter Führung von Konrad Adenauer aus der Beratung und damit aus der ursprünglich allseits bejahten Verantwortungsgemeinschaft für das neue Land zurück. „Wahrscheinlich war Adenauer“, schreibt Först, „der als rheinischer und Zonenvorsitzender seiner Partei das Heft längst fest in der Hand hatte, von vornherein entschlossen, mit der CDU der ersten Landesregierung fernzubleiben. Er wollte erst durch Wahlen festgestellt wissen, welchen Rückhalt die neue Partei in der Bevölkerung besaß“<sup>6</sup>. Landtagswahlen hatten noch nicht stattgefunden, und die CDU konnte sich aufgrund der Wahlergebnisse in süddeutschen Ländern ausrechnen, daß sie bei einem Urnengang in Nordrhein-Westfalen als stärkste Partei bestätigt werden würde, womit ihr nach demokratischem Brauch das Amt des Ministerpräsidenten zufallen mußte. Nur unter dieser Voraussetzung wollte man der SPD das Innenministerium überlassen.

Das erste Landeskabinetts bildeten also vier Parteien. Die SPD erhielt drei der zehn Ressorts (Inneres, Wirtschaft und Arbeit), die KPD zwei (Soziales und Wiederaufbau), das Zentrum ebenfalls zwei (Verkehr und Kultus) und die FDP eines (Finanzen). Der Minister für Ernährung und Landwirtschaft, Hermann Heukamp, und der Justizmini-

<sup>3</sup> Steininger, Ruhrfrage, Dok. 220–244.

<sup>4</sup> Dok. 1–3.

<sup>5</sup> Dok. 3.

<sup>6</sup> Först, Kleine Geschichte, S. 32.

ster Eduard Kremer waren parteilos; in ihren Ressorts bestand eine „Verfügungsmasse“ für den Fall eines späteren Eintritts der CDU.

Am 27. August legte Amelunxen dem Regional Commissioner William Asbury die endgültige Ministerliste vor, bei deren Zusammenstellung es beinahe gelungen war, den Proporz nach den Landesteilen Nordrhein und Westfalen zu wahren. Sechs Minister kamen aus Westfalen, vier waren gebürtige Rheinländer. Nachdem die Militärregierung den Kandidaten der FDP für das Finanzministerium, den Westfalen Höpker-Aschoff, abgelehnt hatte, konnte mit dem Ersatzkandidaten Blücher beiläufig doch noch die Parität erreicht werden. Die Beachtung des Proporz, die von der Besatzungsmacht nicht aufgegeben worden war (Asbury hatte lediglich angeordnet, daß das Kabinett „beide Provinzen vertreten“ müsse<sup>7</sup>), wurde in Nordrhein-Westfalen Tradition. Allerdings war die gleichmäßige Verteilung der Ministersessel auf Rheinländer und Westfalen gegenüber dem Parteiproporz nachrangig.

Im übrigen kreuzten sich die Proporzüberlegungen Amelunxens und der Parteiführer mit einer nicht zu unterschätzenden britischen Einflußnahme auf die Regierungsbildung, die sich nicht auf das Amt des Ministerpräsidenten beschränkte (hier hatte die Militärregierung dem Westfalen Rudolf Amelunxen nicht nur gegenüber seinem nordrheinischen Gegenpart Robert Lehr, sondern auch gegenüber Karl Arnold den Vorzug gegeben, wobei Amelunxens „fachliches Können“ und Arnolds „Charakter“ gegeneinander abgewogen worden waren<sup>8</sup>). Auch bei der Auswahl der Minister äußerten die Briten teils offiziell, teils inoffiziell konkrete personelle Wünsche. So sollte Arnold das Innenressort erhalten und gleichzeitig stellvertretender Ministerpräsident sein<sup>9</sup>; das zerschlug sich durch den Rückzug der CDU. Weniger bekannt ist, daß die Berufung des Nationalökonomens Erik Nölting zum Wirtschaftsminister auf eine britische Entscheidung zurückging. Sie wurde von dem Leiter der Wirtschaftsabteilung (*Economic Group*) der neuen Landes-Militärregierung, Oberst Marsh-Kellet, durchgesetzt, der zuvor die entsprechende Stelle in der Provinzial-Militärregierung von Westfalen geleitet hatte und auf seinen vertrauten deutschen Partner, eben Nölting, auch in Düsseldorf nicht verzichten wollte<sup>10</sup>. Nöltings nordrheinischer Kollege, der Wirtschaftshistoriker Bruno Kuske, mußte ebenso wie sein britisches Gegenüber vor den „Westfalen“ weichen. Es versteht sich von selbst, daß die Militärregierung auch ein negatives Auswahlrecht besaß. So traf ein britisches Veto den westfälischen Generalreferenten für Finanzen, Hermann Höpker-Aschoff, den die FDP als Finanzminister nominiert hatte<sup>11</sup>. Die Briten begründeten ihre Ablehnung Höpker-Aschoffs (den sie in Münster akzeptiert hatten) mit dessen Tätigkeit in der sogenannten Haupttreuhandstelle Ost, einer Behörde zur Verwaltung konfiszierten polnischen Grundbesitzes, während des Zweiten Weltkrieges. An Höpker-Aschoffs Stelle wurde der Essener Bankier Franz Blücher Finanzminister.

<sup>7</sup> Dok. 1.

<sup>8</sup> HStAD RWN 122-2 (Aufzeichnung des Journalisten Peter Lütsches über ein Gespräch mit einer „englischen Persönlichkeit“ am 20. 8. 1946). Zur Frage: Lehr oder Amelunxen s. *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 227 f.; *Först*, Kleine Geschichte, S. 32; *Steininger*, Ruhrfrage, S. 196 ff.

<sup>9</sup> Dok. 1.

<sup>10</sup> HStAD RWN 139 Nr. 5 (Erinnerungen des Ministerialdirektors im Wirtschaftsministerium, Carl Ewers [1967]).

<sup>11</sup> Dok. 4.

## 2. DIE MILITÄRREGIERUNG

### 2.1. Der Aufbau der Militärregierung

Wie die anderen Länder der drei westlichen Besatzungszonen, stellte Nordrhein-Westfalen von seiner Gründung an bis zum 5. Mai 1955 in staatsrechtlicher Hinsicht eine Besonderheit dar. Auf der einen Seite waren die Länder parlamentarische Demokratien, die von dem guten Willen aller in den Landtagen vertretenen Parteien und aller sonst am politischen Leben beteiligten Organisationen getragen wurden. In Nordrhein-Westfalen, wo die britische Demokratie das Vorbild abgab, gehörten der Ministerpräsident und in der Regel auch die Minister dem Landtag an; die Landesregierung erkannte dem Parlament selbstverständlich den protokollarischen Vorrang zu, wenn auch der Ministerpräsident vor dem Landtagspräsidenten rangierte. Auf der anderen Seite repräsentierte auch der erste, aus freien Wahlen hervorgegangene und damit demokratisch legitimierte Landtag, der am 19. Mai 1947 zusammentrat, zwar das Staatsvolk, aber nicht den *Souverän* – ganz zu schweigen von dem vorherigen, ernannten Landtag. Denn die *Souveränität* im staatsrechtlich nicht untergegangenen Deutschen Reich und in allen seinen Gliedstaaten lag seit dem 5. Juni 1945 in der Hand der alliierten Siegermächte des Zweiten Weltkriegs. An diesem Tag hatte jegliche deutsche Staatsgewalt zu bestehen aufgehört.

Bis zu der „Proklamation betreffend die Aufhebung des Besatzungsstatuts und die Auflösung der Alliierten Hohen Kommission sowie der Länder-Kommissariate“ vom 5. Mai 1955, die den „Deutschlandvertrag“ in der Fassung vom 23. Oktober 1954 in Kraft setzte<sup>12</sup>, blieb die britische Militärregierung den drei Gewalten im Staat Nordrhein-Westfalen *de iure* und *de facto* übergeordnet, wenn sie auch nach und nach immer mehr Kompetenzen an die Landesregierung abgab und sich zuletzt auf die Funktion eines Aufsichtsorgans beschränkte. Erst durch die Proklamation vom 5. Mai 1955 wurde der Grundsatz, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, in Nordrhein-Westfalen wie in den anderen Bundesländern Rechtswirklichkeit.

Faktisch hat sich die Militärregierung schon seit 1947 Schritt für Schritt aus dem politischen Geschehen zurückgezogen und den deutschen Staatsorganen immer mehr Zuständigkeiten und Handlungsspielräume überlassen. Sie reduzierte in mehreren Etappen ihre ursprüngliche Allzuständigkeit auf einen zum Schluß recht schmalen Katalog von Prärogativen auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet. Daß der wichtigste Markstein auf diesem Weg das Besatzungsstatut vom September 1949 war, tritt auch in dieser Edition zutage; der letzte für die Kabinettsberatungen relevante und deshalb edierte Brief des Gouverneurs an ein Mitglied der Landesregierung trägt das Datum vom 29. 7. 1949<sup>13</sup>.

Die Abbildung 1 stellt den Aufbau der britischen Militärregierung für Deutschland bis zur Kreisebene dar. An der Spitze stand der Militärgouverneur mit Sitz in Berlin-Wilmersdorf; er war gleichzeitig Oberbefehlshaber der britischen Streitkräfte in Deutschland. Als Militärgouverneur amtierte zunächst Feldmarschall Bernard L. Montgomery. Der britische Kriegsheld, Sieger von El Alamein, wurde im Februar 1946 von dem Luftmarschall Sir Sholto Douglas abgelöst. Douglas verkündete am 17. Juli 1946 vor der Presse in Berlin die Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen und nahm am

<sup>12</sup> Der Vertrag ist abgedruckt bei *Thomas Ellwein u. Jens Joachim Hesse*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987, S. 469–472.

<sup>13</sup> Dok. 427.

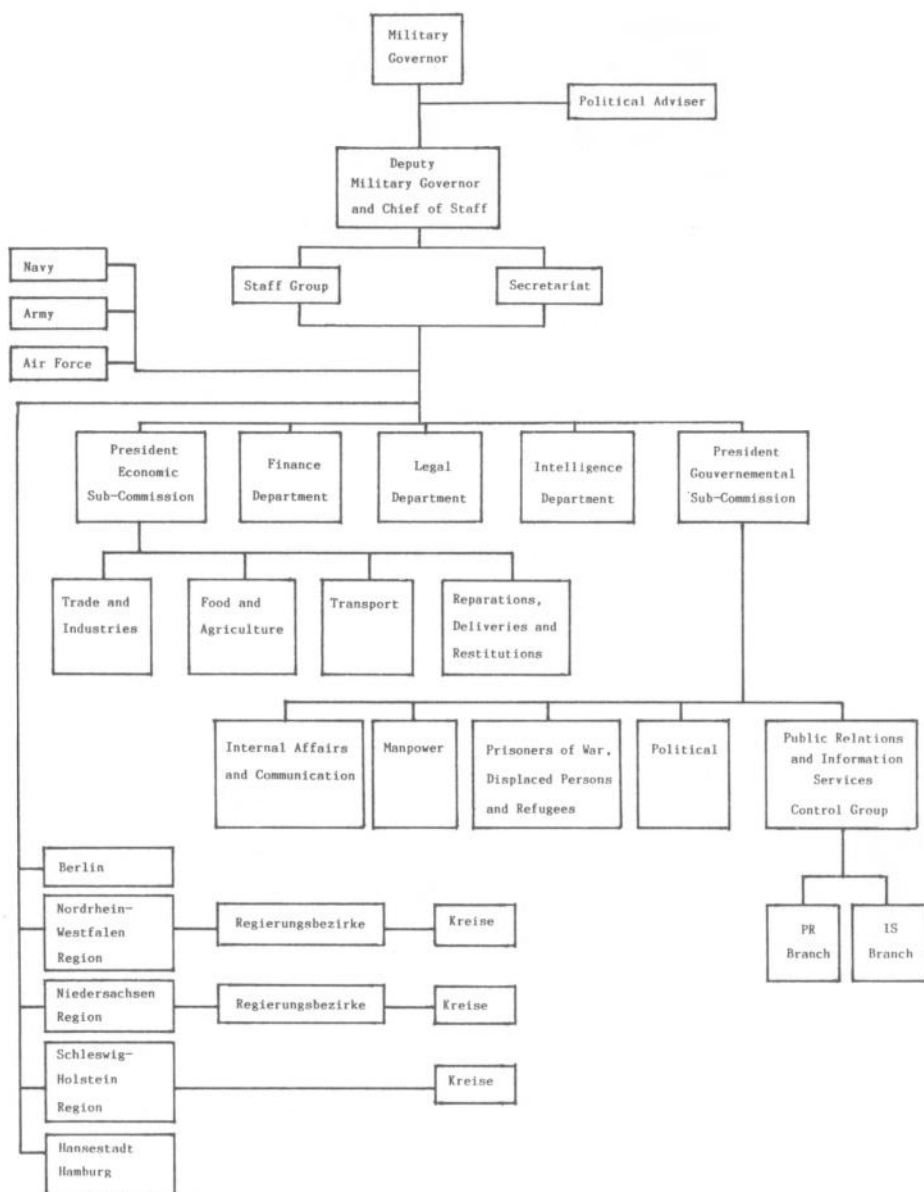


Abb. 1 Aufbau der britischen Militärregierung für Deutschland



2. Oktober an der Eröffnungssitzung des Landtags in Düsseldorf teil. Stellvertretender Militärgouverneur und Stabschef der Militärregierung unter Montgomery und Douglas war Generalmajor Sir Brian Hubert Robertson; er trat am 7. November 1947 die Nachfolge von Douglas an.

Das *British Element* der alliierten Kontrollkommission für Deutschland fungierte als oberste Regierungsbehörde der britischen Besatzungszone. Eine Außenstelle der Berliner Zentrale war das *Zonal Executive Office*, dessen Dienststellen sich auf die ostwestfälischen Kleinstädte Lübbecke, Herford, Bad Oeynhausen und Bünde verteilten. Diese Orte hatten zum einen den Vorteil, im Kriege unzerstört geblieben zu sein, zum anderen lagen sie verkehrsgünstig in der Nähe der Autobahn vom Ruhrgebiet nach Hannover und Berlin und doch weit genug von dem als krisenanfällig betrachteten Ruhrgebiet entfernt. Der *Control Commission for Germany/British Element* bzw. dem *Zonal Executive Office* unterstanden die verschiedenen Kontrollämter auf Zonenebene und die regionalen Militärregierungen für die Länder und preußischen Provinzen in der britischen Zone, die von *Regional Commissioners* (Landesbeauftragten) geleitet wurden. Der organisatorische Unterbau der Militärregierungen für die Länder und preußischen Provinzen lehnte sich an die deutsche Verwaltungsgliederung an. Auf Regierungsbezirks-, Kreis- und Gemeindeebene überwachten jeweils britische Offiziere und Zivilbeamte die Tätigkeit der deutschen Behörden.

Im Sommer und Herbst 1946 nahmen die Briten eine umfassende territoriale und staatliche Neuordnung ihrer Zone vor. Durch die Gründung der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verringerte sich die Zahl der regionalen Militärregierungen zunächst von acht auf fünf<sup>14</sup>, durch den Anschluß Lippes an Nordrhein-Westfalen schließlich auf vier. Die Militärregierung für Nordrhein-Westfalen entstand durch die Zusammenfassung von westfälischen und nordrheinischen Dienststellen. In personeller Hinsicht sah das so aus, daß ein Teil der Offiziere und Beamten der Militärregierung Nordrhein in Düsseldorf blieb und ein Teil der Militärregierung Westfalen von Münster in die neue Landeshauptstadt umzog. Nach dem gleichen Muster bildete sich auch die deutsche Landesregierung.

Chef der Militärregierung von Nordrhein-Westfalen wurde der Regional Commissioner der Nordrheinprovinz, der seit dem 1. Mai 1946 amtierende Zivilist und Labour-Politiker William Asbury. Sein Kollege in Westfalen, Sir Henry Vaughan Berry, ging in gleicher Funktion nach Hamburg. Asbury, der seit Anfang November 1946 den Titel *Gouverneur* trug<sup>15</sup>, schied am 1. Januar 1948 aus dem Amt. Als seinen Nachfolger setzte die Londoner Regierung am 1. März 1948 den Generalmajor a. D. William Henry Alexander Bishop ein. Dritter und letzter Chef der Militärregierung von Nordrhein-Westfalen war vom 1. Januar 1951 bis 1954 Brigadegeneral a. D. John Lingham. Er führte den Titel *Land Commissioner*, der nach dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts am 21. September 1949 an die Stelle des Gouverneurtitels getreten war.

Schon von 1945 bis zum 1. Mai 1946, als Asbury in Düsseldorf und Berry in Münster ihre Ämter angetreten hatten, waren die Militärregierungen von Offizieren geleitet worden. Asburys Vorgänger, Brigadegeneral Sir John Barraclough, „ein im Auftreten

<sup>14</sup> Die britische Zone umfaßte 1945/46 von Preußen den Nordteil der Rheinprovinz, die Provinzen Westfalen, Hannover und Schleswig-Holstein, die Länder Braunschweig, Oldenburg und Lippe (mit Schaumburg-Lippe) und den Stadtstaat Hamburg. Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe wurden im November 1946 zum Land Niedersachsen vereinigt.

<sup>15</sup> Dok. 20.

und Geist strenger Soldat mit Kolonialerfahrungen“<sup>16</sup>, mußte sich ab dem 1. Mai 1946 mit der Funktion des stellvertretenden Regional Commissioners der Nordrheinprovinz, dann Nordrhein-Westfalens, begnügen. Die Leiter der *Economic Group* und der Abteilung *Internal Affairs and Communication*, Oberst E. Marsh-Kellet und Major John H. A. Emck, kamen aus Münster nach Düsseldorf; dagegen hatten z. B. der *Senior Finance Officer* P. E. Greensmith und der Leiter des *Regional Commissioner's Office*, Oberst C. D. Renny, ihre Funktionen schon in der nordrheinischen Militärregierung ausgeübt.

Die Behörde der Militärregierung firmierte, ihren Ursprung nicht verleugnend, auch noch Jahre nach der deutschen Kapitulation als HQ (*Headquarter*) 714. Das *Detachment* 714 der britischen Rheinarmee hatte im Juni 1945 die Kontrolle über die Nordrheinprovinz übernommen und als Amtssitz die Stadt Düsseldorf gewählt, wohin am 26. Juni auch das Oberpräsidium verlegt worden war. Die Entscheidung der Briten für Düsseldorf als Regierungssitz des Landes Nordrhein-Westfalen wurde dem Ministerpräsidenten Amelunxen durch Asbury offiziell am 1. August 1946 mitgeteilt<sup>17</sup>. Amtssitz des Regional Commissioners war der „Stahlhof“ in der Düsseldorfer Karlstadt (Breite Straße), der frühere Sitz des Stahlwerksverbandes. Hier fanden im Sommer 1946 die Konferenzen über die Bildung der ersten Landesregierung statt.

Die organisatorische Gliederung der Behörde des Regional Commissioners, also des Düsseldorfer „Oberbaues“ der Militärregierung Nordrhein-Westfalen, ist aus der Abbildung 2 ersichtlich. Sie entsprach nicht ganz der Organisation der Berliner Militärregierung bzw. des *Zonal Executive Office*<sup>18</sup>. Vor allem fehlten in Düsseldorf die Verbindungsstellen der drei Waffengattungen; auf der Berliner bzw. Zonenebene gab es seit Anfang 1947 keine selbständige Erziehungsabteilung mehr. In beiden Organisationsebenen waren die mit Wirtschaftsfragen befaßten Abteilungen und die „innenpolitischen“ Abteilungen in besonderen Gruppen zusammengefaßt.

Die für die Ebene der Provinzen Nordrhein und Westfalen feststellbare „spiegelbildliche Übereinstimmung“ zwischen der Militärregierung und der deutschen Provinzialregierung<sup>19</sup> war im Land Nordrhein-Westfalen nicht mehr gegeben. Dem Ministerpräsidenten stand der Gouverneur gegenüber, und den zehn Ministerien entsprach in der Regel ein *Department* oder eine *Branch* der Militärregierung. Doch war die Militärregierung mehrstufig gegliedert, sodaß einigen deutschen Ministerien eine britische Hauptabteilung, einigen nur eine Abteilung (z. B. *Food and Agriculture, Manpower*) zugeordnet war. Das Sozialministerium sah sich einer Abteilung (*Prisoners of War, Displaced Persons and Refugees*) und einer Unterabteilung (*Public Health*) gegenüber, das Innenministerium hatte mit mehreren Abteilungen der *Gouvernemental Group* zu tun. Die Militärregierung umfaßte auch Abteilungen, die sich nicht einem einzelnen deutschen Ministerium zuordnen ließen; so war z. B. das *Land Legal Department* für die Überwachung der gesamten deutschen Gesetz- und Verordnungsgebung zuständig.

<sup>16</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 38.

<sup>17</sup> Dok. 1. – Die Entscheidung war bereits am 17. Juli 1946 von Militärgouverneur Douglas verkündet worden (Hölscher, Deutsche Quellen, Dok. 191 u. 192).

<sup>18</sup> Ein Schaubild dieser Organisation bei Jochen Thies, What is going on in Germany? Britische Militärverwaltung in Deutschland 1945/46, in: C. Scharf u. H.-J. Schröder (Hg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949, Wiesbaden 1979, S. 29–50, hier: S. 39.

<sup>19</sup> Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 14.

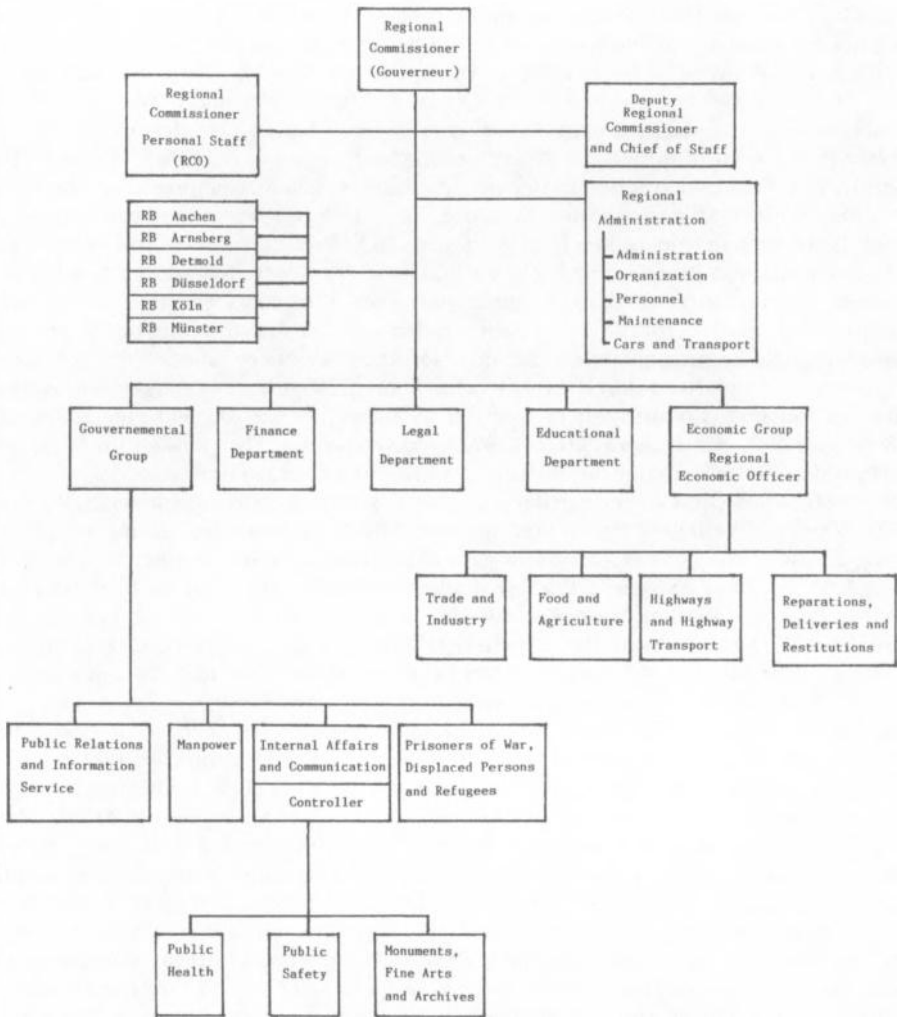


Abb. 2 Die Militärregierung von Nordrhein-Westfalen

## 2.2. Selbstdemontage nach wichtigen Weichenstellungen: Grundzüge der Politik der Militärregierung

Eine auch nur annähernd umfassende Darstellung der Politik der britischen Militärregierung in Nordrhein-Westfalen würde den Rahmen dieser Einleitung sprengen. Leider gibt es gerade auf diesem Gebiet immer noch große Forschungslücken<sup>20</sup>. Zum Verständnis der britisch-deutschen Konflikte, die viele Dokumente dieser Edition widerspiegeln, ist es freilich notwendig, sich die Grundzüge der britischen Besatzungspolitik vor Augen zu führen. Im Potsdamer Protokoll vom 2. August 1945 hatten sich die Siegermächte auf einige gemeinsam anzustrebende Hauptziele verständigt. Deutschland sollte auf demokratischer Grundlage wiederaufgebaut und auf eine „eventuelle friedliche Mitarbeit“ in der internationalen Politik vorbereitet werden. Die politischen Strukturen sollten dezentralisiert werden und auf die Entwicklung lokaler Verantwortung ausgerichtet sein. Leitbild des politischen Wiederaufbaues war die von Parteien getragene repräsentative Demokratie. Zur Demokratisierung kam die Denazifizierung, die Zerschlagung des Nationalsozialismus, die Entfernung der Nationalsozialisten aus allen leitenden Funktionen in Staat und Wirtschaft<sup>21</sup> und die Bestrafung von Kriegs- und NS-Verbrechern. Die Wirtschaft sollte dezentriert, die Rüstungsindustrie zerstört, die deutschen Produktionskapazitäten insgesamt verringert werden. Diese Grundsätze waren recht vage formuliert und konnten sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Eine gründliche Planung zur Errichtung einer Demokratie blieb aus. Was unter „Demokratie“ zu verstehen war, wurde gar nicht verbindlich festgelegt. „Aufgrund dieser Lücke“, schreibt Hüttenberger, „blieb den Besatzungsmächten ein weiter Handlungsspielraum, angesichts dessen die einzelnen Militärregierungen sich freilich – wie konnte es anders sein! – an ihren eigenen historischen und gesellschaftlichen Erfahrungen und Modellen orientierten“<sup>22</sup>. Die Briten präzisierten die Kontrollratsbeschlüsse nach ihren Vorstellungen in der Direktive „On Administrative, Local

<sup>20</sup> Monographien über die Militärregierung in Nordrhein-Westfalen und über die Geschichte der britischen Besatzungszone sind Desiderate. Es gibt bislang nur zwei Aufsatzsammlungen, die immerhin einen Aufriß der Probleme bieten, und zwar *Claus Scharf u. Hans-Jürgen Schröder* (Hg.), *Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949*, Wiesbaden 1979, sowie *Josef Foschepoth u. Rolf Steininger* (Hg.), *Britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945–1949*, Paderborn 1985. Die Zeit nach der Gründung der Bundesrepublik bleibt in beiden Bänden unberücksichtigt. Der „Bild/Text-Band“ von *W. Trees, C. Whiting u. T. Omansen*, *Drei Jahre nach Null. Geschichte der britischen Besatzungszone 1945–1948*, Düsseldorf 1978, enthält zwar viel „Atmosphärisches“, ist aber trotz des anspruchsvollen Untertitels völlig unzulänglich. Des weiteren fehlt eine Biographie des Generals Robertson, der als Wegbereiter der Weststaatsbildung, als einer der „Gründerväter“ der Bundesrepublik, keine geringere Rolle gespielt hat als sein amerikanischer Kollege Clay. Zu nennen sind drei Arbeiten von *Ulrich Reusch*: *Deutsches Berufsbeamtenum und britische Besatzung. Planung und Politik 1943–1947*, Stuttgart 1985, der Aufsatz: *Briten und Deutsche in der Besatzungszeit*, in: *Geschichte im Westen*, Heft 2/1987, S. 145–158, sowie das Porträt des britischen Deutschlandministers John Burns Hynd (1902–1971), in: *Geschichte im Westen*, Heft 1/1986, S. 53–80.

<sup>21</sup> Der Artikel 6 des Potsdamer Protokolls besagte, daß „alle Mitglieder der nazistischen Partei, welche mehr als nominell an ihrer Tätigkeit teilgenommen haben, und alle anderen Personen, die den alliierten Zielen feindlich gegenüberstehen“, aus den „öffentlichen oder halböffentlichen Ämtern“ zu entfernen seien. Auszüge des Potsdamer Protokolls in: *Ellwein/Hesse*, *Regierungssystem der Bundesrepublik* (s. Anm. 12), S. 463–469.

<sup>22</sup> *Hüttenberger*, *Nordrhein-Westfalen*, S. 43.

and Regional Government and the Public Services“<sup>23</sup>. Danach sollte sich der Neuaufbau der Demokratie, wenn schon nicht in ganz Deutschland, wenigstens in der eigenen Zone nach dem britischen Muster vollziehen. In dem Bewußtsein, daß die heimatliche Demokratie die „robusteste“ auf der Welt sei, gingen die Briten daran, zahlreiche Institutionen und Elemente der in Jahrhunderten entwickelten politischen Kultur ihres Inselreiches in die Länder ihrer Zone zu verpflanzen. Dazu gehörten die strikte Gewaltentrennung auch auf der Gemeindeebene, eine dezentralisierte Verwaltung, die in den Gemeinden als Selbstverwaltung organisiert werden sollte, ebenso eine dezentralisierte und von lokalen Gremien kontrollierte Polizei (nach dem Modell der britischen Grafschaftspolizei), ein Wahlsystem, bei dem es auf den Kandidaten, nicht (wie es in der Weimarer Republik gewesen war) auf die Liste ankam, ein staatsferner Rundfunk. Die nach Deutschland exportierten britischen Regierungs- und Verwaltungstraditionen setzten sich zu einem großen Teil durch. Allerdings erwies sich die dezentralisierte Polizeiorganisation in der deutschen Nachkriegswirklichkeit als unpraktikabel<sup>24</sup>, und in der Rundfunkpolitik gingen die Deutschen schon ab 1947, nachdem sie Mitbestimmungsmöglichkeiten erlangt hatten, eigene Wege.

Zu den gemeinsamen Zielen der Siegermächte gehörten neben dem Wiederaufbau einer föderativen Ordnung Deutschlands<sup>25</sup>, der sich bis zum Januar 1947 in der Gründung von 16 Ländern – ohne Berlin – in den vier Zonen konkretisierte, die Entnazifizierung von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft und die Demontage eines großen Teils der deutschen Industrie.

Bei der *Entnazifizierung*, deren vielfältige Aspekte und Probleme das Landeskabinett bis 1950 immer wieder beschäftigten, verfahren die Briten weniger rigoros als die Amerikaner und die Russen in ihren Zonen. Der britischen Militärregierung kam es vor allem auf die Säuberung der Spitzenpositionen von Nationalsozialisten an, weniger auf die Gesinnungsprüfung jedes Einzelnen. Dabei ging sie durchaus pragmatisch vor und begünstigte z. B. Landwirte und, mit Rücksicht auf den schlechten Gesundheitszustand der Bevölkerung, Ärzte mit einer Privatpraxis gegenüber beamteten und Kassenärzten<sup>26</sup>. Eine fehlerhafte Konzeption der Entnazifizierung und mangelhafte Ausführungsbestimmungen bewirkten in der Bevölkerung eine große Rechtsunsicherheit<sup>27</sup>, die z. T. durch die Verordnung Nr. 79 vom 24. Februar 1947 beseitigt werden konnte. Im Dezember 1947 übertrugen die Briten in Nordrhein-Westfalen die Verantwortlichkeit für die Entnazifizierung auf die Landesregierung<sup>28</sup>.

Die britische *Demontage-Politik* war von eigenen Wirtschaftsinteressen bestimmt, was jedoch genauso für die anderen Siegermächte galt. Nach außen hin hatte die Demontage nur den Zweck, die deutsche Rüstungsindustrie zu zerstören und die deutsche Industriekapazität allgemein zu verringern. Unversehrte Industrieanlagen sollten abgebaut und als Reparationsgüter in die von Deutschland geschädigten Länder transportiert werden. Die Vernichtung der deutschen Rüstungsindustrie konnte ohne weiteres mit dem Sicherheitsbedürfnis der von Deutschland angegriffenen Staaten begründet

<sup>23</sup> HStAD RWN 133.

<sup>24</sup> S. dazu Dok. 38 und 59.

<sup>25</sup> Die Sowjetunion hatte dieses Ziel nur widerwillig unterschrieben; sie rückte 1952 mit der Beseitigung der fünf Länder der DDR offen davon ab.

<sup>26</sup> Vgl. dazu die Dok. 43–45 sowie *Sons*, Gesundheitspolitik, S. 52–65.

<sup>27</sup> Dok. 43 und 44.

<sup>28</sup> Zur Entnazifizierung in Nordrhein-Westfalen: *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 391–408; *Irmgard Lange*, Entnazifizierung in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1976; *Krüger*, Entnazifiziert.

werden. Doch schon bei dem Ziel einer allgemeinen Reduzierung der deutschen Industriekapazität spielte für die Alliierten der Wunsch nach Ausschaltung der deutschen Konkurrenz auf dem Weltmarkt eine Rolle, was man freilich nicht an die große Glocke hängte.

Maßgebend für den Umfang der Demontage sollte der am 28. März 1946 verkündete „Industrieplan“ der Alliierten sein. Er blieb *de facto* bedeutungslos, weil Russen und Franzosen in ihren Zonen die vereinbarten Produktionsquoten überschritten. Differenzen zwischen den beiden angelsächsischen Mächten einerseits, der Sowjetunion und Frankreich andererseits machten eine einheitliche Demontagepolitik unmöglich<sup>29</sup>. Währenddessen wurden in allen Zonen erste Industrieanlagen abgebaut, im Ruhrgebiet z. B. das Krupp'sche Hüttenwerk in Essen-Borbeck. Im August 1947 nahmen Briten und Amerikaner eine Revision des Industrieplans für die Bizone vor. Die darin enthaltene Festlegung von höheren Produktionsquoten für die deutsche Industrie entsprach der britischen Interessenlage ebenso wie der deutschen; die Briten mußten darauf aus sein, als Ausgleich für die zur Ernährung der Bevölkerung ihrer Zone nötigen Importe den deutschen Export anzukurbeln. Die Zone, deren Unterhaltung dem wirtschaftlich geschwächten Großbritannien über den Kopf wuchs, sollte sich im wesentlichen selbst tragen<sup>30</sup>. Daneben gab es einen politischen Aspekt: das Ruhrgebiet mußte vor der völligen Verelendung bewahrt werden, wenn es nicht dem Kommunismus anheimfallen sollte.

Auf dem revidierten Industrieplan basierte die endgültige, am 16. Oktober 1947 veröffentlichte Demontageliste. Von den 682 zur Demontage vorgesehenen Werken in der Bizone befanden sich 294 (darunter 43 Rüstungsbetriebe) in Nordrhein-Westfalen. In diesem Land, so schätzte man, würde die Demontage 34 000 Arbeitsplätze vernichten. Nachdem diese Daten vorlagen, begann die Landesregierung unter Führung von Karl Arnold und Wirtschaftsminister Erik Nölting einen zähen Kampf um jedes einzelne Werk, das nicht zur Rüstungsindustrie gehört hatte<sup>31</sup>. Doch während die Amerikaner mit dem Marshall-Plan schon den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft vorbereiteten und das Interesse an der Demontage verloren, ließen sich die Briten nicht davon abbringen, das Demontageprogramm voll zu verwirklichen. „Bevor die Weichen für die Westintegration endgültig gestellt waren, versuchten sie, noch einen bescheidenen Gewinn aus der deutschen Konkursmasse einzustreichen“<sup>32</sup>. Die planmäßigen Demontagearbeiten begannen im Sommer 1948 auf zunächst 131 Werken. Sie wurden nach der Gründung der Bundesrepublik durch das „Petersberger Abkommen“ vom 22. November 1949 weitgehend reduziert, aber erst 1951 ganz eingestellt<sup>33</sup>. Immerhin achteten die Briten darauf, daß die Demontage die Kohleförderung nicht

<sup>29</sup> Hierüber *Kleßmann*, Doppelte Staatsgründung, S. 102–108.

<sup>30</sup> *Kleßmann*, Doppelte Staatsgründung, S. 103.

<sup>31</sup> S. dazu das Kapitel I. 3.2.

<sup>32</sup> *Hans-Peter Schwarz*, Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied <sup>2</sup>1980, S. 174.

<sup>33</sup> Zur Bewertung der Demontage: *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 338–350; *Dieter Scriverius*, Die britische Demontagepolitik im Spiegel der Überlieferung des Hauptstaatsarchivs Düsseldorf, in: C. Scharf und H.-J. Schröder (Hg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949, Wiesbaden 1979, S. 93–101; *Hein Hoebink*, Demontage in Nordrhein-Westfalen, in: Westfälische Forschungen Bd. 30, 1980, S. 47–59; *Scriverius*, Demontagen (1981); neuerdings *Claudia Nölting*, Erik Nölting, S. 240–260, die eine Wertung *ex eventu* vermeidet und die Demontage als akutes Problem aus der Sicht der Zeitgenossen beschreibt.

beeinträchtigte; so wurden im August 1948 34 Zulieferbetriebe des Bergbaues von der Liste gestrichen. Von den 294 nordrhein-westfälischen Fabriken auf der Demontage-liste fielen 140 der Voll- und 78 der Teildemontage zum Opfer<sup>34</sup>.

In der Frage der *Sozialisierung*<sup>35</sup> verliefen die Fronten nicht zwischen Briten und Deutschen. Hier standen sich auf der einen Seite die Londoner Labour-Regierung, die Militärregierung, die KPD, die SPD, die Zentrumspartei und die Mehrheit der CDU, auf der anderen Seite der rechte CDU-Flügel um Adenauer und die FDP gegenüber, mit denen konservative Persönlichkeiten der Militärregierung sympathisiert haben dürften. Eine ähnliche Konstellation bildete sich in der Diskussion um die *Bodenreform*<sup>36</sup>. Diese beiden Themen sollen deshalb hier nicht behandelt werden. Die Sozialisierung ist im Kabinett – nach Ausweis der Protokolle – nur ein einziges Mal erörtert worden<sup>37</sup>.

Wieder anders lagen die Dinge bei der *Entflechtung* der deutschen Montanindustrie, des I.G.-Farben-Konzerns und der drei Großbanken (Deutsche, Dresdner und Commerzbank), die in Artikel 12 des Potsdamer Abkommens vorgesehen war. Das Land Nordrhein-Westfalen betrafen vor allem die Maßnahmen zur Entflechtung der sechs Montankonzerne Vereinigte Stahlwerke AG, Krupp, Mannesmann, Haniel, Hoesch und Klöckner, deren Vermögensgegenstände schon am 20. August 1945 durch die Militärregierung beschlagnahmt worden waren. Die Vertreter der Unternehmenseigner leisteten den britischen Entflechtungsplänen als „lebensgefährlichen Amputationen“ energischen Widerstand und fanden dabei auch die Hilfe der Gewerkschaften, welche die Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer in die Diskussion einbrachten und letztendlich auch durchsetzten. Das Landeskabinett hat sich nur selten mit der Entflechtung beschäftigt. Immerhin hatte die Landesregierung bei der Bestellung der deutschen Treuhänder für die in Nordrhein-Westfalen gelegenen Teile der großen Privatbanken mitzureden<sup>38</sup>. Für die Entflechtung der Montankonzerne wurde ein im Auftrag der Militärregierung von dem ehemaligen Finanzdirektor der Vereinigten Stahlwerke, Heinrich Dinkelbach, erarbeiteter und im Dezember 1947 vorgelegter Plan maßgebend. Das in ihm enthaltene Modell der paritätischen Mitbestimmung der Arbeitnehmer bildete die Grundlage für das am 10. April 1951 vom ersten Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz über die Montanmitbestimmung. Ent-

<sup>34</sup> *Scriverius*, Die britische Demontagepolitik (s. Anm. 33), S. 100.

<sup>35</sup> S. dazu zwei Aufsätze von *Rolf Steininger*: Reform und Realität. Ruhrfrage und Sozialisierung in der anglo-amerikanischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Bd. 27, 1979, S. 167–240; Die Sozialisierung fand nicht statt, in: J. Foschepoth und R. Steininger (Hg.), Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945–1949, 1985, S. 135–150, sowie *Steininger*, Ruhrfrage, S. 212–216. Ferner drei Arbeiten von *Horst Lademacher*: Die britische Sozialisierungspolitik im Rhein-Ruhr-Raum, in: C. Scharf u. H.-J. Schröder (Hg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949, 1979, S. 29–50; Großbritannien und die Rhein-Ruhr-Frage, in: W. Först (Hg.), Entscheidungen im Westen, 1979, S. 81–108; Nachkriegsdiskussionen um Sozialisierung, in: W. Först (Hg.), Land und Bund, 1981, S. 39–67. Schließlich *Wolfgang Rudzio*, Die ausgebliebene Sozialisierung an Rhein und Ruhr, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 18, 1978, S. 1–39.

<sup>36</sup> Dazu *Günter J. Trittel*, Die Bodenreform in der Britischen Zone 1945–1949, Stuttgart 1975, und neuerdings *Ludwig Hügen*, Das Gesetz für die Wolfsschlucht. Britische Besatzungsmacht und Bodenreformpolitik in Nordrhein-Westfalen 1945–1949, Essen 1990.

<sup>37</sup> Dok. 25 und 26.

<sup>38</sup> S. dazu die Dok. 204 und 208.

flechtung und Mitbestimmung statt Sozialisierung: auch das gehört zu den für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik entscheidenden Weichenstellungen der Besatzungszeit<sup>39</sup>.

\* \* \*

Mit der Gesamtkapitulation der Deutschen Wehrmacht im sowjetischen Hauptquartier in Berlin-Karlshorst am 9. Mai 1945 endete die Souveränität der deutschen Staatsorgane. Von diesem Tag an waren alle deutschen Verwaltungen auf bloße „Auftragsverwaltung im Dienste der Besatzungsmacht“<sup>40</sup> beschränkt. Der Alliierte Kontrollrat in Berlin erließ in Gesetzen und Verordnungen die Richtlinien für die Regierung und Verwaltung Deutschlands, der deutschen Länder und Provinzen und der Gemeinden; die einzelnen Militärregierungen präzisierten diese Richtlinien in Ausführungsbestimmungen für ihre jeweiligen Zonen. In der britischen Zone brachte die Bildung der *Länder* Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein anstelle der vier preußischen *Provinzen* einen ersten Kompetenzgewinn für die deutschen „Auftragsregierungen“ mit sich. Die Briten waren entschlossen, sich innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes nach und nach aus dem politischen Alltagsgeschäft in den Ländern ihrer Zone zurückzuziehen; allerdings mußte sichergestellt werden, daß die Deutschen von den ihnen überlassenen Kompetenzen den „richtigen“ Gebrauch machten. Für die britischen Militärregierungen insgesamt gilt das vielzitierte Wort des *Chief Controllers* des Nordwestdeutschen Rundfunks (1946–1948), Hugh Carleton Greene: Es sei seine eigentliche Aufgabe, sich überflüssig zu machen. Zu dieser Politik war die Londoner Regierung schon aus Kostengründen gezwungen<sup>41</sup>.

Den Auftakt zur „Selbstdemontage“ der Besatzungsmacht bildete die Verordnung Nr. 57 vom 1. Dezember 1946. Das Besatzungsstatut „zur Abgrenzung der Befugnisse und Verantwortlichkeiten zwischen der künftigen deutschen Regierung und der Alliierten Kontrollbehörde“ vom 10. April 1949 – es trat am 21. September in Kraft – war die nächste Wegmarke. Im Artikel 1 des Besatzungsstatuts hieß es, daß „die Regierungen Frankreichs, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreiches wünschen und beabsichtigen, daß das deutsche Volk während des Zeitraumes, in dem die Fortdauer der Besetzung notwendig ist, das größtmögliche Maß an Selbstregierung genießt, das mit einer solchen Besetzung vereinbar ist. Abgesehen von den in diesem Statut enthaltenen Beschränkungen besitzen der Bund und die ihm angehörenden Länder volle gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt gemäß dem Grundgesetz und ihren Verfassungen“<sup>42</sup>. Die deutsche „Selbstregierung“ vollzog sich auf Bundesebene seit dem 24. Mai 1949 nach Maßgabe des Grundgesetzes und in Nordrhein-Westfalen seit dem 29. Juni 1950 gemäß den Bestimmungen der am Tag zuvor verkündeten Landesverfassung. Im März 1951 brachte die Revision des Besatzungsstatuts die Deutschen auf dem Weg zur Souveränität noch ein Stück weiter; die Überwachung der deutschen Bundes- und Landesgesetze durch die Alliierte Hohe Kommission hörte auf. Im Zeitraum der vorliegenden Edition jedoch, insbesondere bis zum Sommer 1949, war die Stellung der Militärregierung noch eine recht starke.

<sup>39</sup> Die Entflechtung, die heute z. T. als Fehlschlag gewertet wird (so *Kleßmann*, *Doppelte Staatsgründung*, S. 86), ist bislang noch nicht im Ganzen untersucht worden.

<sup>40</sup> *Reusch*, *Briten und Deutsche*, S. 148.

<sup>41</sup> *Jochen Thies*, *What is going on in Germany?* (s. Anm. 18), S. 29–33 und 40 ff.

<sup>42</sup> Zitiert nach: *Kleßmann*, *Doppelte Staatsgründung*, S. 459.



### 3. DIE LANDESREGIERUNG

#### 3.1. Die „faktische Landesverfassung“ 1946–1949 – Kompetenzen von Militärregierung und Landesregierung

Im staatsrechtlichen Sinn war die Landesregierung, solange das Land noch keine Verfassung hatte, ausschließlich durch Besatzungsrecht legitimiert. Die Landesregierung besaß nur Vollmachten, die ihr durch die Militärregierung übertragen worden waren; sie bildete rein rechtlich nur deren „administrativen Unterbau“<sup>43</sup>. Noch vor der Gründung Nordrhein-Westfalens durch die Verordnung Nr. 46 der britischen Militärregierung am 23. August 1946 hatte der Regional Commissioner Asbury in einem Memorandum, datiert vom 1. August, erste Bestimmungen über das Verhältnis von Militärregierung und Landesregierung und über das Verhältnis von Legislative und Exekutive erlassen<sup>44</sup>. Weitere Richtlinien allgemeiner Art folgten nach der Konstituierung von Kabinett und Landtag am 15. Oktober<sup>45</sup>. Fünf Tage später wurde mit der Verordnung der Landesregierung über die Auflösung der Oberpräsidien der Nordrheinprovinz und Westfalens ein weiterer Schritt auf dem Wege zur Schaffung eines staatsrechtlichen Rahmens für das neue Land getan. Die für die Verfassungswirklichkeit entscheidende Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Militärregierung und Landesregierung blieb nach der ersten Kabinettsitzung noch drei Monate in der Schwebe. Sie wurde erst durch die Verordnung Nr. 57 über die „Befugnisse der Regierungen und der gesetzgebenden Körperschaften in der britischen Zone“ vom 1. Dezember 1946<sup>46</sup> gelöst.

Wichtiger als der relativ kurze Verordnungstext war der Anhang, ein Kompetenzkatalog, der sich in vier Teile (A bis D) gliederte. Im Teil A waren die Angelegenheiten aufgeführt, die einer künftigen „deutschen Zentralregierung“ reserviert und deshalb der Landesgesetzgebung und der Landesexekutive vollständig entzogen bleiben sollten: Auswärtiges, Verteidigung, Fragen der Staatsangehörigkeit, Grenzkontrolle, Währung, Zentralbankwesen, Außenhandel und Devisenverkehr, See- und Binnenschifffahrt, Eisenbahnen, Post- und Telegraphenwesen, Straßengesetzgebung, das Strafrecht und die wichtigsten Gebiete des Zivilrechts, das Urheber-, Patent- und Wertpapierrecht, die Zölle und die ehemaligen Reichssteuern, die „Leitung der Grundindustrie“ und die „Verteilung von Mangelwaren“. Der Teil B umfaßte Befugnisse, die sich die Briten kraft Besatzungsrechts oder wegen der Notlage in der Zone ganz oder teilweise vorbehalten; Entmilitarisierung, Reparationen, Kriegsschuldenregelung, Requisitionen und Besatzungskosten, gesperrte Vermögen, Angelegenheiten der verschleppten Personen, Arbeitslenkung, die „Zuerteilung von Vorrechten für die Beschaffung von Arbeitskräften“ (womit z. B. Vergünstigungen für Bergarbeiter gemeint waren), Sozial- und Arbeitslosenversicherung, Flüchtlingsangelegenheiten und den Einschlag von Nutzholz<sup>47</sup>. Die Kompetenzen für die Preisbildung und die Festsetzung der Löhne waren zwischen Militärregierung und Landesregierung geteilt. Der Teil C nannte einige Aufgaben, die das Land zeitweise nicht bearbeiten durfte, die aber später in deutsche Zuständigkeit übergehen sollten: Bodenreform, Lebensmitteleinfuhr und

<sup>43</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 221 f.

<sup>44</sup> Dok. 1.

<sup>45</sup> Dok. 15.

<sup>46</sup> Abdruck in: *40 Jahre Landtag Nordrhein-Westfalen 1946–1986* (Ausstellungskatalog), hg. vom Landtag Nordrhein-Westfalen, 1986, S. 60 f.

<sup>47</sup> Vgl. dazu Dok. 55.

landwirtschaftliche Produktionsplanung. Was den deutschen Staatsorganen nach Teil D überlassen wurde, war recht wenig: kirchliche Angelegenheiten, Landessteuern, die „Entwicklung und Eigentumsverhältnisse der Industrie“ (allerdings nur der Nicht-Grundindustrie), Betriebsgesetzgebung, Wohnungswesen und Stadtplanung, Straßenbau und Straßenunterhaltung, das Pressewesen und die Erfassung und Bewirtschaftung von Lebensmitteln. Darüber hinaus waren aber einige nicht genannte deutsche Zuständigkeiten unbestritten: Verfassungsgebung und Verwaltungsorganisation, die Legislatur im Bereich der Polizei, das Gesundheitswesen, Schul- und Hochschulangelegenheiten. Auf dem Gebiet des Polizeirechts hatte die Militärregierung schon vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 57 einige Grundentscheidungen getroffen, an die die deutschen Staatsorgane gebunden blieben<sup>48</sup>. Die Verordnung verpflichtete die Landesregierungen außerdem zur Wahrung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung, zur Beachtung der Religions-, Presse- und Versammlungsfreiheit und zur Objektivität der Lehrpläne für die Schulen. Sie verhiess die Übertragung weiterer Vollmachten an die Landesregierungen, „wenn Fortschritte in demokratischer Richtung gemacht werden“<sup>49</sup>.

Man hat die Verordnung Nr. 57 als „unklar“, sogar als „widersprüchlich“ bezeichnet<sup>50</sup>. Dieses Urteil greift jedoch zu kurz. Die Verordnung war so genau, wie eine Enumerativ-Richtlinie sein konnte. Jede Verfassung, jede Verordnung mit Verfassungscharakter bedarf eines Kommentars, der die Anwendung der Bestimmungen auf die politische Wirklichkeit mit ihren mannigfaltigen Problemen erst ermöglicht, und man darf den Briten nicht zum Vorwurf machen, daß sie diesen Kommentar nicht gleich in die Verordnung einbauten. Gouverneur Asbury lieferte ihn in einem ausführlichen Schreiben vom 18. März 1947 nach<sup>51</sup>.

Die Tauglichkeit der Verordnung Nr. 57 zeigt sich darin, daß es zwischen Landesregierung und Militärregierung keine Kompetenzstreite gab, die auf Ungenauigkeiten des Verordnungstextes zurückzuführen gewesen wären<sup>52</sup>. Wo die Landesregierung bewußt die ihr gegebenen Kompetenzen überschritt, geschah dies aufgrund von politischen und wirtschaftlichen Sachzwängen und wurde von der Militärregierung aus Einsicht in die Realität hingenommen. Davon abgesehen, hätten die Deutschen in einem Kompetenzstreit stets den Kürzeren gezogen, und zwar selbst dann, wenn die Position der Briten in einem objektiven Widerspruch zur Verordnung Nr. 57 gestanden hätte. Denn in jedem Fall lag das Recht zum Stichentscheid bei der Militärregierung als der Inhaberin der Souveränität. Insofern darf die Besatzungsherrschaft nicht in herkömmlichen verfassungsrechtlichen Kategorien gesehen werden. Wer die britischen Verordnungen als den Verfassungen konstitutioneller Monarchien des 19. Jahrhunderts vergleichbare Regelwerke zur Streitschlichtung zwischen „Vertragspartnern“ versteht, geht von falschen Voraussetzungen aus.

<sup>48</sup> S. dazu Dok. 37.

<sup>49</sup> HStAD NW 72-161: „Erläuterung der Verantwortungsbereiche, die gemäß Verordnung Nr. 57 (ergänzt durch Verfügung Nr. 1) in die Hände der Landesregierung und der Kommunalverwaltungen übergegangen sind“; Punkt 9.

<sup>50</sup> *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 223 f.; *Klaus Martens*, Militärregierung und Parteien. Der ernannte Landtag 1946/47, in: *Geschichte im Westen*, Heft 2/1986, S. 31-46; S. 40: „Insgesamt war die Verordnung Nr. 57 undeutlich und widersprüchlich formuliert“.

<sup>51</sup> S. Anm. 49.

<sup>52</sup> *Martens*, Militärregierung und Parteien (s. Anm. 50), S. 40, behauptet das Gegenteil.

Die völlige Ohnmacht der Landesregierung gegenüber einem unnachgiebigen Gouverneur beweist z. B. ein Fall, in der ihr nicht einmal die Berufung auf das Völkerrecht – nämlich die Haager Landkriegsordnung – etwas nützte<sup>53</sup>. Die Minister hatten nur die Möglichkeit, sich zu versagen, also zurückzutreten. Das freilich verbot ihnen, sofern sie sich nicht in äußerster Gewissensnot befanden, das Bewußtsein der Verantwortung gegenüber der Bevölkerung. Andererseits muß festgehalten werden, daß von britischer Willkürherrschaft nicht die Rede sein konnte. Der Grad der Selbstbindung an die eigenen, einmal verkündeten Grundsätze war bei den Briten höher als bei jeder anderen Besatzungsmacht.

Bei der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 57 hatte sich die zonale Militärregierung offenbar an der Weimarer Reichsverfassung orientiert, denn abgesehen von den Prärogativen, die sich jede Besatzungsmacht vorbehalten muß (etwa die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten und die Verantwortung für die Verteidigung und die „öffentliche Sicherheit“ des besetzten Landes), fielen in die Zuständigkeit der Militärregierung die gleichen Aufgaben, die nach den Paragraphen 6 bis 11 der Weimarer Verfassung dem Reich reserviert worden waren, während sich die Länderkompetenzen der alten Verfassung und der neuen Verordnung weitgehend deckten. Innenminister Menzel wertete die Verordnung Nr. 57 positiv, weil sie eine „klare Abgrenzung zwischen den künftigen Ländergewalten und den späteren Reichsaufgaben“ vornehme und auf dem von der SPD vertretenen Prinzip „zentraler Lenkung bei dezentralisierter Verwaltung“<sup>53a</sup> aufbaue.

Neben der Kompetenzbestimmung für die Exekutive traf die Verordnung Nr. 57 auch Anweisungen über die Gesetzgebungsarbeit. Die Landesregierung hatte die Gesetzesinitiative nur im Bereich ihrer Zuständigkeiten. Tatsächlich griff sie aber auch auf die der Militärregierung reservierten Gebiete über; davon wird im folgenden Kapitel die Rede sein. Der Gouverneur duldete dies, da ohnehin jedes Gesetz und jede Verordnung nur mit seiner Zustimmung in Kraft treten konnte. Das Gesetzgebungsverfahren wurde von Asbury „pedantisch genau“ festgelegt und nahm dadurch einen „quasi-verfassungsmäßigen Charakter“<sup>54</sup> an. „Noch bevor die Landesregierung einen Entwurf dem Landtag vorlegte, reichte sie ihn beim Landesbeauftragten ein, der prüfte, ob er der VO 57 entsprach. Danach rief dieser die zuständigen Minister zu sich und überarbeitete mit ihnen den Text, der anschließend dem Landtag zugeleitet werden durfte. Zwar war durch dieses Verfahren das Risiko einer Ablehnung nach der langwierigen Beratungsprozedur im Landtag vermieden, aber dessen Arbeit von vornherein doch beeinträchtigt. Der Landtag war also in seiner Freiheit durchaus eingeeengt, was vor allem die CDU immer wieder kritisierte“<sup>55</sup>. Nach der Verabschiedung durch den Landtag ging jedes Gesetz noch einmal über den Schreibtisch des Gouverneurs. Im Verfahren der Gesetzgebung kam dem Justizminister als dem „obersten Justitiar“ der Landesregierung eine besondere Bedeutung zu: Er hatte die Rechtmäßigkeit jedes Gesetzentwurfes, d. h. die Vereinbarkeit mit deutschem und Besatzungsrecht, zu bescheinigen. Ende Dezember 1948 schlug Justizminister Sträter (CDU) die Einrichtung einer interministeriellen Kommission zur Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit der Landesre-

<sup>53</sup> Dok. 94. – Wohl nicht von ungefähr ist das Überreichungsschreiben zu dem Memorandum der Militärregierung vom stellvertretenden Gouverneur, Brigadegeneral Barraclough, unterzeichnet worden, der Asburys „Mann für's Grobe“ gewesen zu sein scheint.

<sup>53a</sup> Zit. nach: Martens, Militärregierung und Parteien (s. Anm. 50), S. 40.

<sup>54</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 225.

<sup>55</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 225 f.

gierung vor<sup>56</sup>. Das ihm vorschwebende Verfahren wurde jedoch von Innenminister Menzel (SPD) und Finanzminister Weitz (CDU) als unzweckmäßig angesehen<sup>57</sup>; die Sache verlief im Sande.

Bis zum Inkrafttreten der Landesverfassung am 11. Juli 1950 bildeten die Verordnungen Nr. 46 und 57 die Quasi-Landesverfassung für Nordrhein-Westfalen. Die Arbeit der Landesregierung sollte sich jedoch zum Teil anders gestalten, als es die Verordnung Nr. 57 beabsichtigt hatte.

### 3.2. Die politische Wirklichkeit – Der steinige Weg zur Normalität

Die Regierungserklärungen, die der nordrhein-westfälische Landtag 1946 und 1947 entgegennahm – zu einer Zeit, da die Politik infolge der partiellen Lähmung von Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden viel größere Gestaltungsmöglichkeiten hatte als heute – zeichneten sich durch treffliche Kürze aus und setzten erkennbare Schwerpunkte<sup>58</sup>. Als das Kabinett Amelunxen am 30. August 1946 erstmals zusammentrat, hatte sich der Landtag noch nicht konstituiert. Das Kabinett wandte sich deshalb mit einer kurzen programmatischen Erklärung direkt an das Volk<sup>59</sup>. In der ersten Landtagssitzung am 2. Oktober 1946 versprach Amelunxen eine sparsame Regierungsführung und erste Schritte zu einer Verwaltungsreform durch Auflösung der größtenteils noch aus der NS-Zeit stammenden Sonderbehörden, die nicht der parlamentarischen Kontrolle unterstanden. Er forderte die Schaffung eines überzonalen Flüchtlingsamtes, die Anwerbung neuer Bergarbeiter durch echte Anreize und für den Wiederaufbau der Wirtschaft ein größeres Industriepotential<sup>60</sup>. Diese wenigen Ziele, das war allen klar, würden schwer genug zu erreichen sein.

Auf der Agenda der Landesregierung stand zunächst einmal – und noch lange – die Sicherung der Existenzgrundlagen der Bevölkerung. Im Herbst 1946 bahnte sich eine Hungerkatastrophe an. Das Kabinett mußte am 16. Oktober beim Regional Commissioner nachdrücklich die notwendigen Lebensmitteleinfuhren anmahnen<sup>61</sup>. Am 15. November wurde darüber mit dem britischen Oberbefehlshaber Douglas verhandelt<sup>62</sup>. Die Landesregierung wies die Militärregierung nicht nur auf den Zusammenhang zwischen Ernährung und industrieller Produktion hin, sondern auch auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensmitteleinfuhr – etwa den Tausch von Fertigerzeugnissen oder Kohle gegen Walfischtran aus Norwegen als Fettrohstoff<sup>63</sup>. Eigenmächtiges Handeln auf diesem Gebiet war den Deutschen nach der Verordnung Nr. 57 untersagt. Anfang 1947 lag der Tages-Kaloriensatz im Ruhrgebiet bei 846, in den anderen Regionen des Landes ungefähr bei 1000. Nach den Normen des Völkerbundes von

<sup>56</sup> Dok. 314.

<sup>57</sup> Dok. 316 und 317.

<sup>58</sup> Regierungserklärung Amelunxens am 2. 10. 1946: Landtag Nordrhein-Westfalen, Stenographischer Bericht über die Eröffnungssitzung des Landtages des Landes Nordrhein-Westfalen am 2. Oktober 1946, S. 6–11; Regierungserklärung Arnolds am 17. 6. 1947: Landtag Nordrhein-Westfalen, 1. Wahlperiode, Stenographischer Bericht über die 6. Landtagssitzung am 17. Juni 1947, S. 9–15.

<sup>59</sup> Dok. 6.

<sup>60</sup> Först, Kleine Geschichte, S. 35.

<sup>61</sup> Dok. 16 und 17.

<sup>62</sup> Dok. 29.

<sup>63</sup> Dok. 62 und 63.

1936 waren aber für einen „Normalverbraucher“ mit achtstündiger Arbeitszeit mindestens 3000 Kalorien pro Tag vonnöten.

Ein ebenso großes Problem stellte die Hausbrandversorgung in einem der härtesten Winter des Jahrhunderts dar<sup>64</sup>. Nicht nur die Fragen der Lebensmitteleinfuhr, sondern auch die Lenkung des Kohlebergbaus gehörten damals noch zum Zuständigkeitsbereich der Militärregierung. Weil diese aber nicht schnell und wirksam genug handelte, war die Landesregierung gezwungen, ihre Kompetenzen zu überschreiten und in das Reservat der Briten vorzustoßen. Bis zur Währungsreform im Sommer 1948 mangelte es nicht nur an Brotgetreide, Kartoffeln, Fleisch, Milch, Fett und Hausbrandkohle, sondern nahezu an allen Konsumgütern und an Medikamenten. Über die Lage im Frühjahr 1947 gibt ein Bericht des Sozialministeriums Auskunft<sup>65</sup>. Damals faßte der britische Verleger Victor Gollancz seine Eindrücke von einer Reise durch die Zone zur Unterrichtung der Öffentlichkeit seines Landes in dem Buch *In darkest Germany*<sup>66</sup> zusammen.

In die Ära Amelunxen fiel noch die Ausarbeitung eines neuen Erfassungssystems für landwirtschaftliche Produkte<sup>67</sup>. Sein Urheber war Rudolf Hüttebräuker, ein Beamter des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Die Militärregierung genehmigte das System durch die Verordnung Nr. 105 vom 1. Juli 1947, verschleppte die Einführung aber monatelang<sup>68</sup>. Die Ernährungslage blieb angespannt<sup>69</sup>. Auch im Winter 1947/48 hungerte die Bevölkerung in den Städten. Wie schon im Februar, März und April 1947, kam es im Ruhrgebiet, in Düsseldorf, Köln und Aachen zu Demonstrationen und Streiks. „Das Land durchlebte eine soziale Krise von einer Schwere, wie sie vorher und nachher nicht mehr vorkam“<sup>70</sup>.

Während die Verwaltungsreform in Ansätzen stecken blieb (es wurde lediglich die Staatsaufsicht über den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk neu geregelt<sup>71</sup>), erarbeitete Innenminister Menzel den Entwurf einer „Übergangsverordnung über den vorläufigen Aufbau der Polizei“, wobei er sich an britischen Vorgaben orientieren mußte, die schon vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 57 gemacht worden waren. Anfang Dezember 1946 legte Menzel den Entwurf dem Landtag vor. Die britischen und deutschen Vorstellungen von einer ebenso effektiven wie demokratischen Polizeiorganisation ließen sich kaum miteinander vereinbaren, was sich in der Praxis gezeigt hatte<sup>72</sup>. Zur offenen deutsch-britischen Kontroverse um die Neuordnung von Polizei und Polizeirecht kam es freilich erst im Frühjahr 1948.

Das zweite Kabinett Amelunxen mußte sich auch der Entnazifizierung zuwenden, die bis Ende 1947 noch eine Angelegenheit der Besatzungsmacht war und unter schweren Verfahrensmängeln litt. Angesichts der großen Rechtsunsicherheit in der Bevölkerung konnte die Landesregierung auch hier nicht tatenlos bleiben. Justizminister Sträter machte sich an die Ausarbeitung von detaillierten Verbesserungsvorschlägen<sup>73</sup>. Der

<sup>64</sup> Dok. 9 und 18; zur Hausbrandversorgung im Winter 1947/48 s. Dok. 150.

<sup>65</sup> Dok. 77.

<sup>66</sup> *Victor Gollancz, In darkest Germany, London 1947.*

<sup>67</sup> Dok. 85.

<sup>68</sup> *Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 359.*

<sup>69</sup> Dok. 122.

<sup>70</sup> *Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 362.*

<sup>71</sup> Dok. 23 und 40–42; zum Ruhrsiedlungsverband s. auch die Dok. 195, 300 und 302.

<sup>72</sup> Dok. 36–38.

<sup>73</sup> Dok. 43–45.

Anschluß des Landes Lippe an Nordrhein-Westfalen durch die Verordnung Nr. 77 der Militärregierung am 21. Januar 1947<sup>74</sup> trat im Bewußtsein der Öffentlichkeit hinter den sozialen Problemen zurück. Zur Erfolgsbilanz der Regierung Amelunxen gehört, daß der Arbeitskräftemangel im Bergbau durch Anwerbung von Arbeitern in allen Teilen Deutschlands abgeschwächt werden konnte<sup>75</sup>; hier erwarb sich auch die Besatzungsmacht Verdienste. In Zusammenarbeit von *North German Coal Control*, Bergbaugewerkschaft und Wirtschaftsministerium entstand das „Bergarbeiter-Punktsystem“, ein Programm zur besseren Versorgung der Bergleute mit Speck, Zucker, Bohnenkaffee, Branntwein, Tabakwaren, Textilien und anderen Konsumgütern. Es wurde im Januar 1947 eingeführt und lief im September 1948 aus<sup>76</sup>.

Die Regierungserklärung des ersten gewählten Ministerpräsidenten Karl Arnold vor dem Landtag am 17. Juni 1947 war ebenfalls recht knapp und lehnte sich teilweise an die Erklärung Amelunxens vom 2. Oktober des Vorjahres an. Arnold nannte zehn Hauptziele seiner Koalitionsregierung: die Sicherstellung der Volksernährung und die Wiederbelebung der Wirtschaft, die Erweiterung der „Vollmachten der Landesregierung“, die Beendigung der arbeitsplatzvernichtenden Demontage „deutscher Friedensindustrien“, die Herbeiführung einer sparsamen Verwaltung, den Ausgleich der öffentlichen Haushalte, die „Bekämpfung jeder Korruption“ und des Schwarzhandels, die Erfassung und Kontrolle der industriellen Produktion und eine Öffnung der „höheren Bildungsstätten“ für alle „durch Begabung Berufenen“. Hiermit war erstmals ein bildungspolitisches Ziel formuliert. Zum Thema Sozialisierung sagte Arnold, daß die angestrebte gemeinwirtschaftliche Betriebsweise „bürokratische Staatswirtschaft“ ebenso ausschließen werde wie eine „Beteiligung privaten Großkapitals“<sup>77</sup>. Auf die Bodenreform ging Arnold aus Rücksicht auf die laufenden Beratungen im Zonenbeirat nicht ein.

Das erste Jahr der Regierung Arnold – also der Zeitraum bis zur Währungsreform am 21. Juni 1948 – war noch von dem oft verzweifelten Kampf gegen Hunger, Wohnungsnot und Hausbrandmangel geprägt. In zähen Verhandlungen versuchte Nordrhein-Westfalen, einen gerechten Lebensmittelausgleich zwischen den Ländern der Bizone zu erreichen<sup>78</sup>. Das Land zwischen Rhein und Weser mit seinen großen städtischen Ballungsräumen war und blieb auf Zufuhren von außen angewiesen. Bayern und Niedersachsen aber lieferten nicht genügend Kartoffeln nach Nordrhein-Westfalen und versorgten stattdessen lieber die eigene Bevölkerung über die auf bizonaler Ebene festgesetzte Norm.

Der Wohnungsbau kam bis zur Währungsreform über ein Improvisieren nicht hinaus. Das Problem der Baulenkung, der Steuerung der Bautätigkeit vor allem über die Baustoffzuteilung, beschäftigte das Kabinett immer wieder<sup>79</sup>. Auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung konnten punktuelle Erfolge erzielt werden. Zum Ausbau der Konsumgüterindustrie (die Lenkung der Grundstoffindustrie war nach der Verordnung Nr. 57 der Militärregierung vorbehalten) versuchte die Landesregierung, ost-

<sup>74</sup> Dok. 32 und 33.

<sup>75</sup> Dok. 51; vgl. dazu *Wiesemann*, Flüchtlinge, S. 167.

<sup>76</sup> Zum Bergarbeiter-Punktsystem s. *Claudia Nölting*, Erik Nölting, S. 222–227; *Wolfgang Benz*, Die Gründung der Bundesrepublik. Von der Bizone zum souveränen Staat, München <sup>2</sup>1986, S. 62 f.

<sup>77</sup> Zitiert nach: *Hüwel*, Arnold, S. 117.

<sup>78</sup> *Först*, Kleine Geschichte, S. 52.

<sup>79</sup> Dok. 101, 102, 196–198 und 231.

mittel- und sudetendeutsche Betriebe nach Nordrhein-Westfalen zu holen<sup>80</sup>; es gelang z. B. die Ansiedlung der „nordböhmischen“ Glasindustrie im Raum Rheinbach ab September 1947 und der Breslau-stettinischen Bekleidungsindustrie in Gelsenkirchen<sup>81</sup>. Die Masse der „Flüchtlingsbetriebe“ zog jedoch wegen des Wohnraummangels und der Zuzugssperren an Nordrhein-Westfalen vorbei, vor allem in die Länder der amerikanischen Zone. In Düsseldorf sollte eine Filmindustrie entstehen<sup>82</sup>. Die Kölner Messe wurde im Rahmen der Möglichkeiten finanziell gefördert<sup>83</sup>.

Im Oktober 1947 begann, nachdem die Militärregierung die endgültige Demontageliste vorgelegt hatte, der eigentliche Kampf gegen die Demontage<sup>84</sup>. Die Landesregierung war genötigt, bei der Vertretung der deutschen Interessen die Führung zu übernehmen und in einer „konzertierten Aktion“ mit den Industrieverbänden und den Gewerkschaften alles zu tun, um die Demontagemaßnahmen abzuwenden. Das nahm fast die ganze Arbeitskraft des Wirtschaftsministers in Anspruch. In der Erkenntnis, daß die Zeit gegen die Briten arbeitete, weil die Amerikaner als finanziell dominierende Besatzungsmacht im Westen das Interesse an der Demontage verloren hatten und bereits dazu übergingen, den Wiederaufbau der deutschen Industrie zu fördern, setzte Nölting nicht ohne Erfolg auf eine Verschleppungstaktik<sup>85</sup>.

Die strukturelle Verwaltungsreform, bei der Innenminister Menzel federführend war, kam im Frühjahr 1948 in Gang. Zug um Zug wurden die Sonderbehörden aufgehoben und z. T. in die allgemeine Verwaltung eingegliedert, z. T. kommunalisiert<sup>86</sup>. Zur gleichen Zeit mußten sich der Innenminister und deutsche Verwaltungsstellen mit der Militärregierung über die Neuordnung der Polizei auseinandersetzen<sup>87</sup>. Die Polizei war der krisenhaften Lage im Land, vor allem den Überfällen auf Bauernhöfe, immer noch nicht gewachsen. Ihre Einsatzfähigkeit litt unter einem Kompetenzwirrwarr, den die Militärregierung zu verantworten hatte. Zur Bekämpfung der um sich greifenden Korruption im öffentlichen Dienst wurde im Oktober 1947 ein Staatskommissariat als Sonderbehörde auf Zeit geschaffen<sup>88</sup>. Nordrhein-Westfalen erlebte damals mit dem „Fall Watz“<sup>89</sup> eine kleinere Staatsaffäre, die im Frühjahr 1949 in dem nicht weniger unerfreulichen „Fall Wiedemann“ ihre Fortsetzung fand<sup>90</sup>. Die Arbeit des Staatskommissars Werner Jacobi (SPD) war per Saldo recht effektiv, freilich nicht unumstritten; z. B. richtete der Arnsberger Regierungspräsident Fritz Fries (SPD) sehr polemische Angriffe gegen Jacobi<sup>91</sup>, die allerdings auf ihn zurückschlügen.

Im ersten Jahr der Regierung Arnold begann auch die Diskussion um die Bodenreform. Sie wurde vor allem im Landtag geführt; die Kabinettsprotokolle geben dazu nicht viel her<sup>92</sup>. Noch während der Versorgungskrise, am 4. September 1947, hatte die

<sup>80</sup> Dok. 186.

<sup>81</sup> Kleinert, Flüchtlinge und Wirtschaft, S. 247–256 bzw. 256–259.

<sup>82</sup> Dok. 70 und 293.

<sup>83</sup> Dok. 289 und 472.

<sup>84</sup> Dok. 135, 138, 141, 142 und 152.

<sup>85</sup> Claudia Nölting, Erik Nölting, S. 240–260.

<sup>86</sup> Dok. 95, 96 (zur Verwaltungsreform allgemein), 200, 238, 266, 329–332.

<sup>87</sup> Dok. 208 und 212.

<sup>88</sup> Dok. 132, 134, 177, 179 und 421.

<sup>89</sup> Dok. 127.

<sup>90</sup> Dok. 346–351 und 398.

<sup>91</sup> Dok. 262 und 263.

<sup>92</sup> Dok. 132, 133, 156 und 158.

Militärregierung die Länder der Zone aufgefordert, binnen dreier Monate Bodenreformgesetze vorzulegen. Das war völlig illusorisch; in Nordrhein-Westfalen benötigte man 14 Monate. „Mit der Bodenreform hatte sich schon der Zonenbeirat befaßt“, schreibt Först, „und alle Parteien bis auf die FDP waren im Prinzip dafür. Dabei legten SPD, KPD und Zentrum das Hauptgewicht auf eine Entmachtung der Großgrundbesitzer, die Hensler (der SPD-Fraktionsvorsitzende, M. K.) als eine ‚Sicherheitsmaßnahme für die Demokratie‘ bezeichnete, während der Experte der CDU-Fraktion, Karl Müller, schon Mitte 1946 erklärt hatte, das Endziel sei es allein, ‚die Landwirtschaft zur höchsten Intensität zu bringen‘. Lübke, der im Kabinett zuständig war, argumentierte da sehr viel breiter, wenn er auf die Beschaffung von Siedlungsland für Vertriebene wie für Industriearbeiter drängte und eine Dezentralisierung der Industrie befürwortete, um ‚dadurch ein gesünderes Wohnen, Arbeiten und Leben unserer Bevölkerung‘ zu erreichen. Die Beratungen im Landtag . . . zogen sich hin, zumal angesichts der radikalen Bodenreform in der Sowjetzone verbreitet Skepsis anklang. Anfang November 1948 verabschiedete das Haus ein Bodenreform- und ein Siedlungsgesetz, die aber beide von der Militärregierung nicht akzeptiert wurden, so daß ein neues Gesetz erarbeitet werden mußte, das erst im Herbst 1949 zustandekam“<sup>93</sup>.

„Dauerbrenner“ der Landespolitik blieben die Entnazifizierung, die am 18. Dezember 1947 in die deutsche Verantwortlichkeit übergang<sup>94</sup>, und das Flüchtlingsproblem<sup>95</sup>. Daß ein gerechter „Flüchtlingsausgleich“ zur Entlastung des überbelegten Schleswig-Holstein nicht erreicht werden konnte, lag nicht nur am Versagen der zonalen Militärregierung, sondern auch am Egoismus der Länder, die zusätzlich aufnehmen sollten. Nordrhein-Westfalen war im Grunde nur an „erwünschten Arbeitskräften“ für den Bergbau und die Grundstoffindustrien, an möglichst jungen und möglichst ledigen Männern interessiert<sup>96</sup>. Wer diesem Typus nicht entsprach, war nicht willkommen. Andererseits war es auch nicht sinnvoll, eine Flüchtlingsfamilie, die sich in Schleswig-Holstein eine bescheidene Existenz geschaffen hatte, nach Nordrhein-Westfalen umzusiedeln, solange sie dort Arbeitslosigkeit und ein Leben im Lager erwarteten.

Die Währungsreform am 21. Juni 1948 beendete die Versorgungskrise (die kurz zuvor durch Warenzurückhaltung und Betriebsstillegungen einen letzten traurigen Höhepunkt erreicht hatte<sup>97</sup>), bewirkte aber eine Verknappung der Haushaltsmittel des Landes, die den Finanzminister Heinrich Weitz (CDU) zu äußerster Sparsamkeit zwang. Die Konsolidierung der Landesfinanzen hatte 1947 mit der Zusammenführung von neun Einzelhaushalten begonnen<sup>98</sup>; sie trat nun in ihre zweite Phase. Mit drei „Verordnungen zur Sicherung der Währung und der öffentlichen Finanzen“, sogenannten Sparverordnungen, versuchte Weitz, durch Kürzung der Personalausgaben die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesregierung zu bewahren<sup>99</sup>. Im Kabinett brachte er immer wieder kostenträchtige Vorhaben seiner Kollegen zu Fall, aber ebenso häufig

<sup>93</sup> Först, *Kleine Geschichte*, S. 53; zur Bodenreform s. auch *Hüttenberger*, *Nordrhein-Westfalen*, S. 418–430.

<sup>94</sup> Dok. 156 und 157.

<sup>95</sup> Dok. 188, 220–222.

<sup>96</sup> *Wiesemann*, *Flüchtlinge*, S. 166 f. u. 170 ff.

<sup>97</sup> Dok. 219.

<sup>98</sup> *Hüttenberger*, *Nordrhein-Westfalen*, S. 274 f.

<sup>99</sup> Dok. 257, 258, 333 a und b.



wurde er überstimmt<sup>100</sup>. Am 6. November 1948 berichtete Weitz dem Kabinett über die Haushaltsentwicklung nach der Währungsumstellung<sup>101</sup>. Zur Kontrolle der Verwaltung wurde durch Gesetz vom 6. April 1948 der Landesrechnungshof gegründet<sup>102</sup>. Nach einer Absprache zwischen der Landesregierung und dem Präsidenten des Rechnungshofes des Deutschen Reiches (Britische Zone) nahm er am 1. März 1949 die Arbeit auf<sup>103</sup>.

Die Errichtung des Landesrechnungshofes gehört auch in den Kontext des *Neuaufbaues der Bürokratie*. Sie belegt außerdem, daß dieser Aufbauprozess zum großen Teil eine *Amalgamation* war – eine Einschmelzung älterer, durch den Zusammenbruch des NS-Staates „herrenlos“ gewordener Institutionen und Behördenfragmente. Bei der Zweigstelle Düsseldorf des Rechnungshofes des Deutschen Reiches, die nun den organisatorischen Kern des Landesrechnungshofes bilden konnte, handelte es sich um ein solches Behördenfragment. Auch der Aufbau der Bundesverwaltung vollzog sich ab 1949 im wesentlichen durch Amalgamation; vom Bund wurden nicht nur die eingespielten tri-zonalen Fachverwaltungen übernommen, sondern z. B. auch die „Organisation Gehlen“ in Pullach bei München, die bis zur Kapitulation als Abteilung „Fremde Heere Ost“ zum Generalstab des Heeres gehört hatte und sich als Grundstock eines neuen Auslandsnachrichtendienstes anbot. Neben solchen Übernahmen gab es auch Neuschöpfungen, auf der Ebene der Länder z. B. die Landeszentralbanken, die 1948 nach dem Vorbild des amerikanischen *Federal Reserve System* errichtet wurden.

Das Land rückte weiter dem Wildwuchs der Sonderbehörden zu Leibe<sup>104</sup> und faßte mehrere sich entsprechende Dienststellen der ehemaligen Provinzialregierungen zu Landesämtern zusammen. Hierzu gehörten das Landeskriminalamt, das Landesvermessungsamt (gegründet 1949) und das Statistische Landesamt. Andere „Landesämter“ (z. B. das Landesarbeitsamt, das Landesflüchtlingsamt, das Landesernährungsamt und das Landessiedlungsamt) waren nicht selbständig, sondern bildeten Abteilungen von Ministerien. Im Finanzministerium nahm im Frühjahr 1949 das Landesausgleichsamt seine Tätigkeit auf<sup>105</sup>. In anderen Verwaltungszweigen, etwa in der Bergverwaltung, blieb die Duplizität der Landesoberbehörden, also die Existenz von besonderen Dienststellen in Westfalen und Nordrhein, noch lange bestehen.

Schon 1947 forderte Finanzminister Weitz die Trennung der den Ministerien vorbehaltenen Lenkungs- und Aufsichtsfunktionen von den Verwaltungsaufgaben, die nachgeordneten Behörden übertragen werden sollten<sup>106</sup>. In diesen Zusammenhang gehört auch das Problem der beiden Provinzialverbände, das im Zeitraum dieser Edition in der Schwebe blieb<sup>107</sup>. Das Land hatte sich schließlich auch mehrerer halbstaatlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Institutionen wie z. B. der beiden Sparkassen- und Giroverbände anzunehmen, die wieder funktionsfähig gemacht und auf neue Rechtsgrundla-

<sup>100</sup> Ein Beispiel für letzteres: Dok. 232.

<sup>101</sup> Dok. 290.

<sup>102</sup> Zum Landesrechnungshof: Dok. 284–287, 296.

<sup>103</sup> *Romeyk*, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 285.

<sup>104</sup> Dok. 329–332.

<sup>105</sup> Dok. 326 u. 327.

<sup>106</sup> Dok. 168.

<sup>107</sup> S. dazu die Dok. 39, 269, 340, 413 und 416 sowie *Romeyk*, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 287–291.

gen gestellt werden mußten<sup>108</sup>. Insbesondere galt es, das „Führerprinzip“ zu beseitigen und wieder demokratische Beschlußorgane zu schaffen.

Am 1. Juli 1948 erteilten die drei westlichen Militärgouverneure den Ministerpräsidenten der elf westdeutschen Länder den Auftrag, einen Bundesstaat zu gründen. Eine Woche später kamen die Länderchefs in der damaligen rheinland-pfälzischen Landeshauptstadt Koblenz zusammen, um die von den Alliierten gestellten Bedingungen zu prüfen, die deutschen Interessen zu formulieren und sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen<sup>109</sup>. In den folgenden Wochen brachten sie die Gründung der Bundesrepublik Deutschland auf den Weg<sup>110</sup>.

Wie nötig gerade Nordrhein-Westfalen eine deutsche Staatsgewalt oberhalb der Länderebene brauchte, zeigte sich beim Problem der Westgrenze. Ende 1946 hatten die Niederlande und Belgien Ansprüche auf deutsches Grenzgebiet erhoben<sup>111</sup>. Wie bei der Abwehr der Demontage, mußte die Landesregierung auch in dieser Frage als Sachwalterin der deutschen Interessen auftreten, aber mehr noch als bei der Demontage war sie mit diesem außenpolitischen Problem überfordert. Nachdem die Angelegenheit über zwei Jahre in der Schwebe geblieben war, wurde sie am 4. März 1949 ganz plötzlich akut. Ohne die Landesregierung zu informieren, begann die Militärregierung mit der Errichtung von Sperrzonen an der Westgrenze. In dem Bewußtsein, für die fehlende gesamtdeutsche Regierung handeln zu müssen, setzte Arnold sofort alle Hebel in Bewegung, um die Gebietsabtrennungen abzuwenden. Da er aber auf außenpolitischem Gebiet noch unerfahren war, beging er mit einem inoffiziellen Besuch im Haag am 19. und 20. April 1949 einen schweren taktischen Fehler<sup>112</sup>.

Zuvor hatten sich der Landtag (am 17. März) und das Kabinett mit der Grenzfrage beschäftigt<sup>113</sup>. Während Belgien Mitte April auf einen Teil der beanspruchten Gebiete verzichtete, blieben in bezug auf Holland alle deutschen Aktivitäten ergebnislos. Am 23. April gingen insgesamt 70 qkm deutsches Gebiet mit rund 10 000 Einwohnern in niederländische und belgische Auftragsverwaltung über<sup>114</sup>. Erst 1963 fielen die Gemeinden an Deutschland zurück.

In der Frage der Bundeshauptstadt war Arnold und Nordrhein-Westfalen ein Prestigeerfolg beschieden. Zunächst ging es um den Tagungsort des Parlamentarischen Rates. Am 5. Juli 1948 regte Innenminister Menzel im Kabinett an, die Landesregierung möge versuchen, den Parlamentarischen Rat nach Nordrhein-Westfalen zu holen<sup>115</sup>. Der nordrhein-westfälische Vorschlag Bonn fand in telefonischer Abstimmung unter den Länderchefs am 13. August 1948 eine Mehrheit von acht gegen drei Stimmen. Zu diesem Zeitpunkt dachte die Landesregierung noch nicht daran, daß Bonn auch Bundeshauptstadt werden könnte. Arnold begriff jedoch bald, daß die Vergabe des Bundessitzes nach Nordrhein-Westfalen von großem Gewinn für das Land

<sup>108</sup> Dok. 119, 216 und 318; für die Rheinische Girozentrale und Provinzialbank: Dok. 118 und 252.

<sup>109</sup> Dok. 230 und 237.

<sup>110</sup> Dok. 248.

<sup>111</sup> Dok. 21.

<sup>112</sup> *Hüwel*, Arnold, S. 170–175.

<sup>113</sup> Dok. 323 und 324.

<sup>114</sup> Es handelte sich um die Gemeinden Elten, Wyler und Selfkant (Niederlande) sowie Losheim und Losheimergraben (Belgien).

<sup>115</sup> Dok. 233.

sein würde. Nachdem das Kabinett beschlossen hatte, für Bonn als provisorische Bundeshauptstadt einzutreten<sup>116</sup>, kam es zu einem parteiübergreifenden Pro-Bonn-Bündnis aller wichtigen nordrhein-westfälischen Politiker von Adenauer bis zu Menzel. Die gemeinsamen Anstrengungen des Landes und der Stadt Bonn führten im Tauziehen mit Frankfurt schließlich zum Erfolg<sup>116a</sup>.

Im Sommer 1949 stand auch das Demontageproblem immer noch auf der Tagesordnung. In Zusammenarbeit mit dem Verein deutscher Eisenhütten versuchte die Landesregierung, zwei bedeutende Stahlwerke vor dem Abbau zu retten: die August-Thyssen-Hütte in Duisburg-Hamborn – das größte Stahlwerk des Kontinents<sup>117</sup> – und die Henrichshütte in Hattingen<sup>118</sup>. Letztere sollte gegen das Werk Hörde des Dortmund-Hörder Hüttenvereins ausgetauscht werden – ein Vorschlag, der begrifflicherweise im Raum Dortmund böses Blut machte. „Entwarnung“ konnte erst nach dem Abschluß des „Petersberger Abkommens“ am 22. November 1949 gegeben werden. Bis dahin waren schon große Teile der Thyssen-Hütte, der Krupp-Stahlwerke in Essen, des Bochumer Vereins für Gußstahlfabrikation, der Hydrierwerke in Gelsenkirchen-Horst und -Buer und anderer synthetischer Treibstoff- und Gummiwerke demontiert worden. Die weitgehende Einstellung der Demontage galt nach außen hin als ein Erfolg des Bundeskanzlers Adenauer; wesentliche Vorarbeiten freilich hatte als Moderatorin die Düsseldorfer Landesregierung geleistet<sup>119</sup>.

Nach der Verkündung des Grundgesetzes wandte sich die nordrhein-westfälische Landespolitik wieder der Verfassungsfrage zu. Innenminister Menzel, aus dem Parlamentarischen Rat zurückgekehrt, bereitete einen Verfassungsentwurf als Regierungsvorlage an den Landtag vor<sup>120</sup>; unabhängig davon ließ auch Arnold einen Entwurf ausarbeiten<sup>121</sup>. In der entscheidenden Kabinettsberatung am 29. November 1949<sup>122</sup> konnte keine Verständigung auf einen der beiden Entwürfe erreicht werden. Man entschloß sich deshalb, die „Mehrheitsfassung“ (Entwurf Arnold) und die „Minderheitsfassung“ (Entwurf Menzel) als Alternativen nebeneinander zu stellen. Am 7. Dezember ging die Regierungsvorlage an den Landtag. Nach der dritten Lesung am 5. und 6. Juni 1950 wurde die Mehrheitsfassung vom Parlament verabschiedet. In Verbindung mit der Landtagswahl am 18. Juni 1950 fand eine Volksabstimmung statt, in der die Wahlbevölkerung zwischen Rhein und Weser mehrheitlich für die Verfassung votierte. Es war der Schlußstein zum Gebäude der nordrhein-westfälischen Demokratie, das sich schon vorher mit Leben gefüllt hatte.

Das wichtigste soziale Problem nach der Währungsreform war neben der Flüchtlingsunterbringung – zu den „alten“ Flüchtlingen traten seit 1949 zunehmend solche aus

<sup>116</sup> Dok. 272–274.

<sup>116a</sup> Vgl. dazu *Hermann Wandersleb*, Die Berufung Bonns zur vorläufigen Bundeshauptstadt, in: *Bonner Geschichtsblätter*, Bd. 23 (1969), S. 310–336, sowie *Reiner Pommerin*, „Geburtstag einer provisorischen Hauptstadt“. Zur Wahl von Bonn zum vorläufigen Bundessitz 1948/49, in: *Geschichte im Westen*, Heft 1/1989, S. 89–112, und *Ders.*, Von Berlin nach Bonn. Die Alliierten, die Deutschen und die Hauptstadtfrage nach 1945, Köln u. Wien 1989.

<sup>117</sup> Dok. 353 und 354.

<sup>118</sup> Dok. 413.

<sup>119</sup> *Claudia Nölting*, Erik Nölting, S. 257 f.

<sup>120</sup> S. dazu die Dok. 389, 390, 404, 405, 414, 415 und 432.

<sup>121</sup> Dok. 391.

<sup>122</sup> Dok. 434.

der sowjetischen Besatzungszone<sup>123</sup> – die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Nordrhein-Westfalen verließ sich hierbei nicht auf die Dynamik der Marktwirtschaft, sondern griff auch zu „haushaltspolitischen Maßnahmen“ und vergab Kredite<sup>124</sup> – in einem Umfang, der als doppelter Kompromiß zwischen SPD und linker CDU einerseits, dem rechten CDU-Flügel andererseits und zwischen Wünschbarem und finanziell Möglichem zu verstehen ist. Die Ausweitung der Sozialpolitik stieß vorerst noch an enge finanzielle Grenzen<sup>125</sup>. In der ersten Jahreshälfte 1950 ließ sich in Ansätzen bereits die Nordrhein-Westfalen später von Arnold zugesprochene Funktion eines „sozialen Gewissens“ der Bundesrepublik erkennen. Sie zeigte sich beispielsweise darin, daß Justizminister Sträter sich einer Einbeziehung der Wirtschaftsstraftäter – also von Personen, die sich während der Versorgungskrise in asozialer Weise auf Kosten ihrer Mitbürger schamlos bereichert hatten – in die bundesweit geplante Amnestie widersetzte<sup>126</sup>.

\* \* \*

In den Wochen vor der zweiten Landtagswahl fiel die vorher oft atemlos erscheinende Landespolitik in ein gemächliches Tempo. Viele Probleme waren gelöst oder doch fast gelöst. Die Demontage lief aus, die Landesverfassung war verabschiedet; Entnazifizierung, Sozialisierung und Bodenreform, diese „Versuche einer gesellschaftlichen Neuordnung“ (Hüttenberger), spielten in der öffentlichen Diskussion kaum noch eine Rolle. In den folgenden vier Jahren verlagerte sich das politische Geschehen noch mehr zum Landtag hin. Es war eine Phase der Gesetzgebung, hinter der die Arbeit der Exekutive zurücktrat.

Eine Untersuchung der Landespolitik zwischen 1946 und 1950 läßt zumindest zwei essentielle Aussagen zu:

- In Nordrhein-Westfalen ist im Rahmen einer neuen staatlichen Einheit der demokratische Neubeginn gelungen. Politiker und Beamte konnten durch ihre Tätigkeit das bis auf den Nullpunkt gesunkene Ansehen des Staates und der Bürokratie wiederherstellen. Diesen Erfolg ermöglichte nicht zuletzt die Entnazifizierung; in einer Zeit entscheidender Weichenstellungen garantierte sie den Ausschluß „politisch belasteter“ Persönlichkeiten vom staatlichen Leben. Die nordrhein-westfälische Demokratie brauchte sich nicht mit antidemokratischen Kräften auseinanderzusetzen, wie es vordem die Weimarer Republik hatte tun müssen<sup>127</sup>.
- Es zeigte sich, daß eine Demokratie imstande ist, selbst schwierigste wirtschaftliche, soziale und verfassungspolitische Probleme zu lösen. Nordrhein-Westfalen widerlegte ein weiteres Mal die politische Theorie, daß schwere wirtschaftliche und gesellschaftliche Krisen nur von einer autoritären oder diktatorischen Regierung – vom „starken Mann“ – bewältigt werden können. Die Herstellung normaler Lebensverhältnisse gelang, obwohl ein Großteil der „Fachleute“ als „politisch belastet“ nicht mitwirken konnte. Bis der Erfolg sichtbar war, mußte sich das unbelastete Führungspersonal die gehässigste Kritik („Deutschlands fünfte Mannschaft“) gefallen lassen.

<sup>123</sup> Dok. 444 und 445.

<sup>124</sup> Dok. 381 und 497.

<sup>125</sup> Dok. 385.

<sup>126</sup> Dok. 386 und 387.

<sup>127</sup> Krüger, Entnazifiziert, S. 158.

#### 4. KONFLIKTE UND KOOPERATION

##### 4.1. Zwischen „Reibungsverlusten“ und erfolgreicher Partnerschaft: Die Interaktion von Landes- und Militärregierung

Eine Gesamtwertung der Politik der Militärregierung muß im Rahmen dieser Einleitung unterbleiben. Sie würde eine Gesamtdarstellung voraussetzen, die schon aus Platzgründen nicht möglich ist, und verbietet sich auch, weil die edierten Quellen nicht unter diesem Erkenntnisziel ausgewählt wurden, die Quellenbasis also unzureichend wäre. Davon abgesehen, ist es fraglich, ob man überhaupt eine Gesamtwertung (im Sinne von „erfolgreich“ oder „nicht erfolgreich“) vornehmen oder allenfalls Aussagen zu bestimmten Politikbereichen (z. B. Ernährung, Wirtschaftslenkung, Sozialisierung, Entnazifizierung, *Re-education*) aneinanderreihen kann<sup>128</sup>. Andererseits darf, wenn es um die Praxis der Landespolitik geht, die Militärregierung als eine der bestimmenden Kräfte auch nicht ausgeklammert werden. Schon die hier edierten Dokumente lassen einige Feststellungen zu, die in eine Untersuchung der Besatzungspolitik auf der Ebene eines Landes einfließen könnten.

Die „Dyarchie“ von Militärregierung und Landesregierung wird in der historischen Forschung fast durchweg als ein *Gegeneinander* gesehen. Ein Ansatz zur Neuinterpretation der Besatzungsherrschaft, etwa im Sinne eines „Zusammenraufens“ der britischen Militäradministration und der deutschen Beamtenschaft, ist nirgendwo erkennbar. Hüttenberger spricht vom „Dilettantismus des Besatzungsregimes“<sup>129</sup>. Dieses negative Urteil gründet sich vor allem auf das Andauern katastrophaler Lebensbedingungen im Land bis 1948/49<sup>130</sup> (und macht sich damit die Sicht vieler zeitgenössischer Politiker zu eigen, die sich bei ihren Versuchen, die Krise zu meistern, oft genug von den Briten allein gelassen wähten), aber auch auf die hier und da feststellbare Inkongruenz von politischem Anspruch der Briten – die Deutschen zur Demokratie zu führen – und der Ausübung ihres Siegerrechtes. Wenn der Gouverneur ein auf demokratische Weise zustande gekommenes Gesetz ablehnte, reagierten die deutschen Politiker mit Zorn und Unverständnis, ja sie fühlten sich veralbert<sup>131</sup>. Was war das Reden von Demokratie wert, wenn das vom Landtag nach langen Diskussionen verabschiedete Bodenreformgesetz an der letzten, undemokratischen Hürde – dem Vetorecht des fremden Gouverneurs – scheiterte? Wie oft freilich das Aufeinandertreffen zweier politischer Kulturen in einem durch Courtoisie abgemilderten (und nicht von ungefähr zustande gekommenen) Lehrer-Schüler-Verhältnis fruchtbar gewesen sein mag, das könnte durch neue Forschungsansätze ans Licht kommen. So sind für Kleßmann (1982) das „historisch Wesentliche der Besatzungszeit nicht so sehr die Prärogative der Alliierten“, sondern es ist „die Interaktion zwischen Besatzern und Besetzten, die sich aus Interessenparallelitäten und -konflikten ergab. Insbesondere die deutschen Verwaltungen

<sup>128</sup> Wertende Aussagen verschiedener Forscher finden sich z. B. in dem von C. Scharf u. H.-J. Schröder herausgegebenen Aufsatzsammelband (s. Anm. 20): Dieter Scriverius (S. 101), Kurt Jürgensen (S. 103 ff.) u. Günter J. Trittel (S. 130–134; mit einer Phaseneinteilung der britischen Besatzungspolitik). Letztere beide konstatieren, daß die britische Deutschlandpolitik *nicht* konzeptionslos gewesen ist. Ulrich Reusch, Briten und Deutsche, S. 156 f., urteilt über die Besatzungspolitik insgesamt im wesentlichen positiv.

<sup>129</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 4.

<sup>130</sup> Reusch, Briten und Deutsche, S. 156 f.

<sup>131</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 427 f.

spielten unter diesem Aspekt eine wesentliche Rolle, indem sie durch die Praxis alliierte Vorgaben und Ziele beeinflussen und veränderten<sup>132</sup>.

Der Vorwurf, die Besatzungsmacht habe dilettantisch gehandelt (s. o.), ist wohl in drei Fällen gerechtfertigt. Die Ernährung der Bevölkerung litt unter einem organisatorischen Wirtwart<sup>133</sup>, für den die Briten verantwortlich waren, und den Ernährungsminister Lübke mit zäher Beharrlichkeit, aber zunächst erfolglos, zu beseitigen bemüht war. Das von Lübke schon im Frühjahr 1947, zur Zeit der schlimmsten Hungersnot, geplante Landesernährungsamt konnte erst im Oktober 1947 in Düsseldorf eingerichtet werden<sup>134</sup>. Unbegreiflicherweise verschleppten die Briten auch die Einführung des in Lübkes Ministerium entwickelten neuen Erfassungssystems für landwirtschaftliche Produkte<sup>135</sup>, das erst nach der Ernte des Jahres 1947 – zu spät – zum Tragen kam<sup>136</sup>. Etwas besseres hatten sie selbst nicht anzubieten. Der Ausgleich von Nahrungsmitteln zwischen den überwiegend agrarischen Ländern (z. B. Bayern und Niedersachsen) und den auf Einfuhren angewiesenen Industrieländern wie Nordrhein-Westfalen, der auf zentraler oder bizonaler Ebene durch Interventionen der Besatzungsmacht hätte geregelt werden müssen, funktionierte ebenfalls nicht. Für Hans Schlange-Schöningen, den Leiter des Zentralamtes für Ernährung und Landwirtschaft der britischen Zone (ab Anfang 1947 der Bizone), bestand der „Kardinalfehler“ der alliierten (also nicht allein der britischen) Ernährungspolitik in der „Methode, die Landwirtschaft isoliert von der übrigen Wirtschaft zu behandeln“<sup>137</sup>. Die Verweigerung von Produktionserlaubnissen für Maschinenfabriken (oder gar deren Demontage) führte zu einer horrenden Knappheit an landwirtschaftlichen Maschinen. Wegen der unzureichenden Kohleversorgung der Produzenten fehlte es auch an Düngemitteln. Diese Zusammenhänge wurden von den Briten, die von Irland (1846) bis Bengalen schon oft mit Hungersnöten konfrontiert worden waren, nicht gesehen.

Ein zweiter Bereich, in dem Fehlleistungen der Besatzungsmacht auszumachen sind, war die Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen auf die Länder der Bizone, später der Trizone. Sie erfolgte weitgehend ohne Plan. Es gelang den Briten und den Amerikanern erst 1948, die Franzosen zu einer Übernahme von Flüchtlingen in die Länder ihrer Zone zu bewegen<sup>138</sup>.

Schließlich erwies sich auch die britische Polizeipolitik als verfehlt. Die Briten orientierten sich beim Aufbau einer neuen deutschen Polizei an ihren eigenen Polizeitraditionen. Sie stellten zahlenmäßig schwache Einheiten auf (wie in England sollte in ländlichen Gegenden ein Polizist auf 1000 Einwohner, in Städten ein Polizist auf 500–600 Einwohner kommen)<sup>139</sup>, die kaum bewaffnet waren und von lokalen Gremien kontrolliert wurden, also keiner zentralen Führungsstelle unterstanden. Der Landtagsabgeordnete und spätere Stadtdirektor von Bergkamen, Alfred Gleisner (SPD), sprach davon, die Briten hätten eine „englische Parkidylle . . . auf das quirlende Ruhrgebiet übertra-

<sup>132</sup> Kleßmann, Doppelte Staatsgründung, S. 66.

<sup>133</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 356 f.

<sup>134</sup> Hierzu Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 237 f.

<sup>135</sup> S. dazu Dok. 85.

<sup>136</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 358 f.

<sup>137</sup> Hans Schlange-Schöningen (Hg.), Im Schatten des Hungers. Dokumentarisches zur Ernährungspolitik und Ernährungswirtschaft in den Jahren 1945–1949, bearb. v. J. Rohrbach, Hamburg 1955, S. 144; zitiert nach: Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 362.

<sup>138</sup> S. dazu Dok. 220.

<sup>139</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 188.

gen“. „Die Engländer achteten . . . sehr darauf, daß zwischen den einzelnen Polizeichefs keine Absprachen und Kontakte stattfinden konnten, sie wollten auf gar keinen Fall eine zentral geführte Polizei, und schon gar nicht eine militärisch organisierte Polizei. Der Versuch, für das breite Land eine Gendarmerie aufzubauen, wurde kurz und bündig verboten“<sup>140</sup>. Dabei hätte es sowohl einer zentralen Führung, als auch einer besseren Bewaffnung dringend bedurft. In den Krisenwintern 1946/47 und 1947/48 häuften sich die Raubüberfälle auf Bauernhöfe, vor allem in Gegenden, wo es Ausländer-Lager gab. Die Polizei war den z. T. mit Maschinenpistolen bewaffneten Banden auf dem Land nicht gewachsen. Im März 1947 erörterte das Kabinett die Ausrüstung von „zuverlässige(n) Zivilpersonen auf dem Lande“ mit Waffen<sup>141</sup>; die Schaffung einer solchen Hilfspolizei war natürlich von der Zustimmung der Militärregierung abhängig. Aber auch in den Städten stieg die Zahl der Diebstähle und Totschläge.

Die Unbeweglichkeit der britischen Besatzungsmacht bei der Durchsetzung von Konzepten, die britischen Traditionen entsprachen, in der deutschen Wirklichkeit aber unpraktikabel waren, ist bisher, unter Hervorhebung der „Reibungsverluste“, durchweg negativ bewertet worden. Tatsächlich absorbierten die Meinungsverschiedenheiten zwischen britischen und deutschen Stellen auf beiden Seiten einen guten Teil der Arbeitszeit; das geht schon aus dem Hin und Her von Briefen und Memoranden deutlich hervor. Die Briten erwiesen sich in den meisten Dissensfällen als stur. Doch diese Sturheit zwang die Deutschen, ihre meist in den eigenen Regierungs- und Verwaltungstraditionen wurzelnden Konzepte zur Problemlösung zu *begründen*, also auch zu *reflektieren*. So entsprachen z. B. die deutschen Vorstellungen vom zweckmäßigen Polizeiaufbau der preußischen Tradition<sup>142</sup>; dennoch waren sie auch der Realität der Nachkriegsjahre angemessener als das „ideale“ Modell, das die Briten von ihrer Insel mitgebracht hatten. Daß sich die Deutschen in der Polizeifrage nach und nach durchsetzten, hat zunächst und unmittelbar die Festigung der öffentlichen Sicherheit erleichtert. Die *Reflexion* der althergebrachten Vorstellungen, welche sich in diesem und in anderen Fällen aus dem eine sorgfältige Begründung erzwingenden Vorhandensein des britischen Gegenpols ergab, war darüber hinaus von Nutzen für den Neuaufbau der Demokratie.

Ganz unstreitig war die Entnazifizierung unter britischer Regie (bis Ende 1947) mit schweren Verfahrensmängeln behaftet<sup>143</sup>. Als dann die Briten bereit waren, die Entnazifizierung in deutsche Hände zu geben, durften sich Landesregierung, Landtag und Parteien nicht länger mit Kritik begnügen, sondern sie mußten nun Konzepte zur Verbesserung des Verfahrens entwickeln und sich überhaupt dem Problem erstmals wirklich stellen. Die Entnazifizierung wurde so nicht nur in verwaltungstechnischer Hinsicht zu einer *deutschen* Angelegenheit, was ihre Akzeptanz als Bestandteil einer gesellschaftlichen Neuordnung erleichtert haben dürfte. All das muß bei einer Untersuchung der Praxis der Besatzungspolitik berücksichtigt werden.

Dabei hielt sich die britische Sturheit durchaus in Grenzen. Denn die Briten waren „im Dialog mit den Deutschen mehr als Amerikaner und Franzosen bereit, ein gehöriges Maß freimütiger Kritik zu akzeptieren und Konflikte offen auszutragen“<sup>144</sup>, d. h. auch,

<sup>140</sup> HStAD RWN 139 Nr. 5 (Erinnerungsniederschrift Alfred Gleisner [1968]).

<sup>141</sup> Dok. 59.

<sup>142</sup> Dok. 38.

<sup>143</sup> Dok. 43-45.

<sup>144</sup> *Reusch*, Briten und Deutsche, S. 156.

in Dissensfällen einzulernen. Die Geschichte der britischen Besatzungsherrschaft in Nordrhein-Westfalen muß im Koordinatensystem der Verwirklichung erklärter politischer Ziele und der Rücksichtnahme auf wirtschaftliche „Sachzwänge“ verstanden werden. Intention und Realität setzten aber ebenso den Rahmen für die von Staatsorganen und von Parteien betriebene *deutsche* Politik. Für eine Darstellung der Kabinetttätigkeit ist auch der Aspekt der *Kommunikation* zwischen Militär- und Landesregierung von Bedeutung.

#### 4.2. Zur Kommunikation und „Atmosphäre“ zwischen Landes- und Militärregierung

In einem Vergleich der „Besatzungsstile“ von Briten, Amerikanern und Franzosen hat der Publizist Alfred Grosser 1974 den britischen Herrschaftsstil als eine Mischung von Arroganz und Korrektheit beschrieben: „Die britischen Verwaltungsbeamten waren in technischer Hinsicht oft bemerkenswert fähige Leute . . . Sie verwalteten Deutschland, wie wenn sie eine Kronkolonie verwaltet hätten, mit der tatkräftigen Gelassenheit und der Verachtung gegen den Eingeborenen, wie es zu einer solchen Einstellung gehört. Beamte und Soldaten benahmen sich korrekt und selbstbewußt und lebten möglichst abgeschieden von der Bevölkerung, obwohl das Verbot der Fraternisierung Ende 1945 aufgehoben worden war“<sup>145</sup>. Zumindest für die Ebene der Düsseldorfer Militär- und Landesregierung trifft das Bild des sein deutsches Gegenüber verachtenden britischen Offiziers bzw. Beamten keineswegs zu. Als der Regional Commissioner Asbury am 1. August 1946 dem Ministerpräsidenten Amelunxen ein Memorandum über die Bildung der Landesregierung übersandte<sup>146</sup>, zeichnete er als „Ihr ergebener William Asbury“, obwohl am höheren Rang des Chefs der Militärregierung nicht der geringste Zweifel bestehen konnte. Die Feststellung Reuschs, der „schroffe Befehlston der frühen Militärregierung“ sei „bereits 1947 einem Klima gewichen, in dem der verantwortliche britische Minister sich Deutschlands Freund nennen konnte“<sup>147</sup>, ist nur insofern unrichtig, als dieser Wandel sich schon 1946 vollzogen hatte. Noch besser als das Verhältnis zwischen Asbury und Amelunxen war das zwischen Asburys Nachfolger, General Bishop, und Ministerpräsident Arnold. Nach Reusch verstand sich Bishop „mehr (als) Berater (denn) als Besatzer“<sup>148</sup>. Wie viele politische Entscheidungen im vertraulichen Gespräch zwischen Arnold und Bishop vorbereitet bzw. gefällt wurden, läßt sich nur vermuten.

Die Teilung der exekutiven Gewalt zwischen Militär- und Landesregierung, anders ausgedrückt: die gemeinsame Verantwortung für die Geschicke des Landes, kam äußerlich darin zum Ausdruck, daß der Gouverneur bis 1949 im Landtag auf der Regierungsbank saß. Erst nach dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts zog er sich auf die Tribüne zurück. Im Landeskabinett ist nie ein Mitglied der Militärregierung erschienen. Auf unteren Ebenen fanden jedoch gemeinsame Besprechungen statt, wobei man in der ersten Phase der Besatzungszeit noch ziemlich regellos verfuhr. Es gab zwar die klare Anweisung, daß alle deutschen Erlaßentwürfe, die britische Interessen berührten, der Besatzungsmacht vorgelegt werden mußten; doch da die deutschen Beamten häufig nicht wußten, was die Interessen der Briten berührte, legten sie praktisch alles

<sup>145</sup> Alfred Grosser, *Geschichte Deutschlands seit 1945. Eine Bilanz*, München <sup>3</sup>1975 (Taschenbuchausgabe), S. 78.

<sup>146</sup> Dok. 1.

<sup>147</sup> Reusch, *Briten und Deutsche*, S. 156.

<sup>148</sup> Reusch, *Briten und Deutsche*, S. 151.



vor<sup>149</sup>. Das ermöglichte den Briten, die deutsche Gesetz- und Verordnungsgebung in noch größerem Maße zu beeinflussen, als sie dies ohnehin wollten. Erst allmählich dürften die deutschen Unsicherheiten, was vorzulegen war, verschwunden sein. In der Ära Arnold-Bishop wurden die gemeinsamen Besprechungen unterhalb der Kabinetts-ebene praktisch institutionalisiert. General Bishop, schreibt Reusch, beschränkte „seine Kontrollfunktion auf das allernötigste und ließ es nicht zu unnötigen Konflikten mit den Deutschen kommen, sondern suchte durch ständige Konsultationen auf Referentenebene viele strittige Fragen in der Gesetzgebung des jungen Landes unauffällig schon im Vorfeld zu klären“<sup>150</sup>. Diese Konsultationen wurden selten protokolliert, weshalb die britischen Ansichten nur geringen Niederschlag in den Akten gefunden haben<sup>151</sup>.

Für diese Edition ist vor allem die schriftliche Kommunikation von Belang. In der Regel schrieb der Ministerpräsident an den Gouverneur und umgekehrt, die Minister korrespondierten mit den entsprechenden britischen Abteilungen. Nur ausnahmsweise wandten sich Minister direkt an den Gouverneur, so Innenminister Menzel, der 1948/49 über die Gestaltung des neuen Polizeigesetzes einen Schriftwechsel mit Bishop unterhielt<sup>152</sup>. Alle Übersetzungen aus dem Englischen oder ins Englische, die die Deutschen benötigten, wurden im Zentraldolmetscherbüro der Landeskanzlei angefertigt.

<sup>149</sup> HStAD RWN 139 Nr. 2 (Erinnerungen des Justitiars der Landesregierung, Ernst Schuchardt [1967]).

<sup>150</sup> Wie Anm. 148.

<sup>151</sup> Erinnerungen Schuchardt (wie Anm. 149).

<sup>152</sup> Dieser Schriftwechsel in HStAD NW 152-20.

## II. Das Kabinett

### 1. DIE INSTITUTION DES LANDESKABINETTS

Das Wort *Kabinett* bezeichnet im neuzeitlichen politischen Sprachgebrauch vor allem westeuropäischer Länder das höchste Beschlufsorgan der Exekutive, den aus dem Regierungschef und den Ministern bestehenden Rat<sup>153</sup>. In Nordrhein-Westfalen wurde die Bezeichnung „Kabinett“ von den Briten vorgeschrieben<sup>154</sup>; Amelunxen und seine Minister hätten sich wohl eher, der preußischen Tradition folgend, für „Staatsministerium“ entschieden.

In seiner 10. Sitzung am 5. November 1946 gab sich das Kabinett eine Geschäftsordnung<sup>155</sup>. Sie definierte (darin die noch nicht bestehende Verfassung vertretend) die Stellung des Ministerpräsidenten gegenüber den Ministern, regelte die Geschäftsverteilung innerhalb der Landesregierung, das Procedere der Kabinettsitzungen, deren Protokollierung, die Einbringung von Vorlagen an das Kabinett und vom Kabinett an den Landtag und schließlich die Zeichnung von Gesetzen und Verordnungen. Der Ministerpräsident führte den Vorsitz im Kabinett, wo bei einer Stimmengleichheit seine Stimme den Ausschlag gab; er hatte jedoch keine Richtlinienkompetenz, war also nur *primus inter pares*. Die Richtlinienkompetenz stand dem Kabinett zu, dessen Beschlüsse von den Ministern „in ihrem Geschäftsbereich zu verwirklichen“ waren (§ 2). Auch der Ministerpräsident war an Kabinettsentscheidungen gebunden.

Die Paragraphen 9–12 der Geschäftsordnung umschrieben die Zuständigkeiten des Kabinetts. Nach § 9 waren dem Kabinett alle Gesetzentwürfe, alle Verordnungsentwürfe „von allgemeiner politischer Bedeutung“, sodann „Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berühren“, alle Vorschläge zur Einstellung, Ernennung und Entlassung von Beamten und Angestellten von den Gruppen A 2c 2 und TO A III an aufwärts, und schließlich „alle Angelegenheiten,

<sup>153</sup> In Großbritannien ist die Bezeichnung *cabinet* für den Ministerrat, der sich seit 1688 zunehmend vom königlichen Einfluß freigemacht hatte, seit der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts gebräuchlich. Sie findet sich anscheinend erstmals 1791 auch in Frankreich, wo der Ministerrat seit 1814/15 offiziell *conseil des ministres*, inoffiziell *cabinet* heißt. In den Vereinigten Staaten läßt sich *cabinet* als Bezeichnung des exekutiven Rates unter Vorsitz des Präsidenten bis 1793 zurückverfolgen. In Deutschland wird Kabinett als politischer Begriff im gleichen Sinn erst seit 1919 verwendet. Zwar wählte die republikanische Reichsregierung in Anknüpfung an die Tradition Preußens und anderer Bundesstaaten für das Kollegium der Minister die Bezeichnung *Reichsministerium*; inoffiziell, z. B. in der Presse, aber auch von Politikern, wurde das Gremium jedoch von Anfang an *Reichskabinett* genannt. In Preußen und in anderen deutschen Ländern hieß der Ministerrat dagegen vor und nach 1919 *Staatsministerium*.

<sup>154</sup> Dok. 1.

<sup>155</sup> Geschäftsordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, in NW 30 P/1. Sie ist nicht zu verwechseln mit der „Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen“, die am 28. 5. 1947 vom Kabinett beschlossen wurde.

für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben“, zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten. Darüber hinaus stand es jedem Minister frei, seine Kollegen über alle Angelegenheiten, die er für kabinettstreu hielt, zu informieren. Um die Auseinandersetzungen im Kabinett in Grenzen zu halten, bestimmte § 12, daß bei Kontroversen zwischen Ministern zunächst ein „persönlicher Verständigungsversuch“ unternommen werden mußte. Erst wenn dieser Versuch scheiterte, sollte die Angelegenheit vor das Kabinett kommen.

Das Kabinett hatte von Anfang an nur die klassischen Aufgaben eines Ministerrates. Es war daher vollkommen abwegig, wenn Amelunxen davon sprach, es solle als „Zentralplanungsausschuß“ arbeiten<sup>156</sup>. Das Kabinett plante überhaupt nichts, es entschied.

In § 8 war das Procedere der Sitzungen geregelt. Regelmäßige Sitzungen sollten jeden Montag um 15 Uhr im großen Sitzungssaal des Mannesmannhauses (Zimmer 212) stattfinden. Den Vorsitz führte der Ministerpräsident, im Falle seiner Verhinderung der Innenminister; wenn auch dieser verhindert war, der dienst- oder lebensälteste Minister. Abweichend von dieser Bestimmung wurde es Usus, daß der Finanzminister den Innenminister vertrat. Der Chef der Landeskanzlei hatte einen Kabinettsitz ohne Stimmrecht. Er war für die Protokollführung verantwortlich. Die von ihm zu unterzeichnende Reinschrift des Protokolls sollte allen Ministern „möglichst bald“ nach der Sitzung zugesandt werden. Das Protokoll galt als genehmigt, wenn nicht innerhalb von drei Tagen nach der Zustellung „Einwendungen gegen den Inhalt oder die Form“ erhoben wurden. In Zweifelsfällen war „die strittige Angelegenheit nochmals dem Kabinett zu unterbreiten“.

Der hier vorgeschriebene, einfache Modus der Protokollierung ist nie praktiziert worden. Seit der ersten Kabinettsitzung wurde ein zweistufiges Verfahren angewandt, an dem sich auch nach dem Erlaß der Geschäftsordnung nichts änderte. Es räumte dem Ministerpräsidenten ein besonderes Korrekturrecht ein. Nach der Sitzung fertigte der Chef der Landeskanzlei aufgrund seiner stenographischen oder klarschriftlichen Notizen eine erste Reinschrift an, die er dem Ministerpräsidenten zuleitete. Dieser zeichnete sie entweder anstandslos ab oder nahm handschriftliche Änderungen vor. Dann ging die erste Reinschrift zurück an den Chef der Landeskanzlei, der, gegebenenfalls unter Einbeziehung der Änderungen, eine zweite Reinschrift erstellte, sie im Umdruckverfahren vervielfältigen ließ und an alle Sitzungsteilnehmer verschickte. Die am ursprünglichen Protokolltext vorgenommenen Änderungen sind in dieser Edition durch textkritische Anmerkungen ausgewiesen.

Im § 8 der Geschäftsordnung waren auch das Einbringungsverfahren für die Kabinettsvorlagen und die Aufstellung der Tagesordnung geregelt:

„Bis Dienstag jeder Woche sind die Vorlagen für das Kabinett von den Ministern dem Ministerpräsidenten zuzuleiten. Die vorgelegten Entwürfe und Ausführungen sind in der gewünschten Zahl von Abdrucken einzureichen. In jedem Ministerium wird ein Referat: Landeskabinettsachen eingerichtet, das von einem Referenten nebenamtlich wahrgenommen wird.

Das Büro der Landeskanzlei ist verantwortlich dafür, daß alle Minister bis Freitag jeder Woche die vom Ministerpräsidenten aufgestellte Tagesordnung der nächsten Kabinettsitzung nebst Anlagen in ihren Händen haben“.

<sup>156</sup> Dok. 4.

Der § 8 enthielt schließlich noch eine Bestimmung über Beschlüsse in Finanzangelegenheiten, die in der Amtszeit des Finanzministers Weitz einmal zur Anwendung kommen sollte<sup>157</sup>:

„Beschließt das Kabinett in einer Frage von finanzieller Bedeutung gegen oder ohne die Stimme des Ministers der Finanzen, so kann dieser gegen den Beschluß ausdrücklich Widerspruch erheben. Wird Widerspruch erhoben, so ist über die Angelegenheit in einer weiteren Sitzung des Kabinetts erneut abzustimmen. Die Durchführung der Angelegenheit, der der Minister der Finanzen widersprochen hat, muß unterbleiben, wenn sie nicht in der neuen Abstimmung in Anwesenheit des Ministers der Finanzen von der Mehrheit sämtlicher Minister beschlossen wird und der Ministerpräsident mit der Mehrheit gestimmt hat.“

Zur Beschlußfähigkeit des Kabinetts hieß es allgemein, daß sie gegeben sei, „wenn einschließlich des Vorsitzenden die Hälfte der Mitglieder anwesend ist“ (§ 8).

## 2. PREUSSISCHE TRADITION UND NEUE ZWÄNGE: DIE ORGANISATION DER LANDESREGIERUNG

Der § 4 der Geschäftsordnung bestimmte, daß die Geschäftsbereiche der Minister „durch Kabinettsbeschluß in den Grundlagen festgelegt“ werden sollten. Als die Geschäftsordnung in Kraft trat, war dies größtenteils schon geschehen. In seinem Memorandum vom 1. August 1946<sup>158</sup> hatte der Regional Commissioner Asbury die Schaffung von zehn Ministerien verfügt – eine Entscheidung, die höchst wahrscheinlich auf einem Vorschlag des nordrheinischen Oberpräsidenten Lehr vom 22. Juli beruhte<sup>159</sup>. Die Ressortgliederung lehnte sich im wesentlichen an die Organisation der preußischen Landesregierung in der Weimarer Zeit an<sup>160</sup>. Zwei Ministerien (Verkehr und Arbeit) waren durch den Wegfall der Reichsregierung, eines (Wiederaufbau) durch die Kriegsfolgen notwendig geworden. Die beiden anderen Flächenländer der britischen Zone, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, kamen mit neun Ministerien aus, da sie „Aufbau und Arbeit“ kombiniert hatten.

Als das Landeskabinett am 30. August 1946 zu seiner ersten Sitzung zusammentrat, wurden fünf der zehn Ministerien, nämlich Wirtschaft, Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft, Arbeit und Justiz, noch ganz oder teilweise „zonal gesteuert“<sup>161</sup>. Sie hatten noch keinen administrativen Unterbau und standen außerhalb der Weisungskette. Die Behörden der Wirtschafts-, Ernährungs-, Verkehrs-, Arbeits- und Justizverwaltung waren als „Sonderverwaltungen“ noch bis Ende 1946 zonalen Ämtern unterstellt: dem Zentralamt für Wirtschaft (ZAW) in Minden, dem Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft (ZEL) in Hamburg, dem erst Mitte 1946 geschaffenen Zentralamt für Arbeit in Lemgo, der Straßenbau- und Verkehrsgeneraldirektion (SVGD) in Bielefeld und den Vorläuferbehörden des am 1. Oktober 1946 gegründeten Zentral-Justizamtes

<sup>157</sup> Dok. 254 und 255.

<sup>158</sup> Dok. 1.

<sup>159</sup> *Hölscher*, Deutsche Quellen, Dok. 198.

<sup>160</sup> Im Jahre 1930 bestand die preußische Staatsregierung aus dem engeren Staatsministerium (Behörde des Ministerpräsidenten) und sieben Ressorts (Inneres; Finanzen; Handel und Gewerbe; Landwirtschaft, Domänen und Forsten; Justiz; Wissenschaft, Kunst und Volksbildung; Volkswohlfahrt).

<sup>161</sup> Dok. 2 b.

in Hamburg. Daß dieser Kopf-ohne-Körper-Zustand der fünf Ministerien nicht bestehen bleiben sollte, hatte der Regional Commissioner dem Ministerpräsidenten und den Parteiführern schon am 6. August 1946 eröffnet<sup>162</sup>.

War auch die Zahl der Ministerien von der Besatzungsmacht vorgegeben, so bestand für die Deutschen doch ein gewisser Spielraum bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts. Aus mehreren Gründen verbot es sich, die preußische Ressortorganisation unverändert zu übernehmen oder auch einfach nur die Organisationspläne der beiden Provinzialregierungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Zum einen erforderten die krisenhaften Verhältnisse im Land eine Umgliederung bestimmter Bereiche; zum anderen waren Vorschriften und Auflagen der Militärregierung zu befolgen. Schließlich spielten auch parteipolitische Momente eine Rolle.

In den ersten zehn Sitzungen, vom 30. August bis Anfang November 1946, beschäftigte sich das Kabinett mit der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Ministerien. Die wichtigste Beratungsgrundlage waren dabei die Organisationspläne der Provinzialregierungen. Am 4. September stimmte das Kabinett zunächst der von Amelunxen und Ministerialdirektor Wandersleb konzipierten Gliederung der Landeskanzlei zu<sup>163</sup>. Die Kernaufgaben des Innenministeriums, zusammengefaßt in den vier Abteilungen Verfassung und Verwaltung, Personalwesen, Kommunalaufsicht und Öffentliche Sicherheit, waren ebenso unumstritten. Dagegen wurde das Arbeitsgebiet Wiedergutmachung sowohl vom Innen-, als auch vom Sozialminister beansprucht<sup>164</sup>. Das Finanzministerium bekam die „klassischen“ Zuständigkeiten (Haushalt, Steuerwesen, Banken und Versicherungen, Liegenschafts- und Vermögensverwaltung). Beim Wirtschaftsministerium ging es nicht ohne Auseinandersetzungen mit dem Verkehrs-, dem Arbeits- und sogar dem Kultusressort ab<sup>165</sup>. Wirtschaftsminister Nölting begründete seine Ansprüche teils mit Zweckmäßigkeits-, teils mit Traditionsargumenten. So forderte er vom Verkehrsminister die Zuständigkeit für Gas, Wasser und Elektrizität – eine klare Abkehr von der preußischen Regelung –, pochte aber gegenüber dem Arbeitsminister, der die Aufsicht über die Oberbergämter in Dortmund und Bonn beanspruchte, auf den Eigenwert der Tradition. Für „bergwirtschaftliche Fragen“, so Nölting, sei nun einmal der Wirtschaftsminister zuständig<sup>166</sup>. In diesen beiden Punkten setzte sich Nölting durch; dagegen bestritt er dem Kultusminister vergebens das Fach- und Berufsschulwesen. Mit dem Wiederaufbauminister einigte sich Nölting über die Zuständigkeit im Bereich der Baulenkung, Baustoffproduktion und -verteilung<sup>167</sup>.

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte, abgesehen von dem neuen Bereich „Agrarreform und Siedlung“, die herkömmlichen Kompetenzen. Das Justizministerium mit fünf Abteilungen war vom äußeren Zuschnitt her mit dem preußischen Justizministerium zu vergleichen. Die Besatzungsmacht reduzierte aber den traditionellen Einfluß des Justizministers auf die Gerichte, da sie ihn für eine unzulässige Vermischung von Exekutive und Jurisdiktion hielt. Bis Dezember 1947 war das Justizministerium in Sachen Entnazifizierung federführend. Dann schuf die Landesregierung für dieses Gebiet die Dienststelle des „Sonderbeauftragten“. Das Kultusministerium mußte sich die Zuständigkeit für den Rundfunk mit der Landespressestelle tei-

<sup>162</sup> Wie Anm. 161.

<sup>163</sup> Dok. 7; s. dazu auch S. 69 f.

<sup>164</sup> Dok. 7.

<sup>165</sup> Dok. 7 und 8. Vgl. dazu *Claudia Nölting*, Erik Nölting, S. 184–188.

<sup>166</sup> Dok. 7.

<sup>167</sup> Dok. 20 und 22.

len<sup>168</sup>. Der Bereich Naturschutz, der fast alles umfaßte, was heute unter „Umweltschutz“ rubriziert, wurde gemäß der Tradition dem Kultusministerium belassen; eine ausdrückliche Erwähnung im Protokoll<sup>169</sup> deutet allerdings darauf hin, daß dies keine Selbstverständlichkeit mehr war. Möglicherweise haben auch das Innenressort und das Landwirtschaftsressort den Naturschutz für sich beansprucht. Das Gebiet der Jugendpflege wurde dem Kultusminister vom Sozialminister streitig gemacht<sup>170</sup>. Hier kam ein parteipolitischer Gesichtspunkt ins Spiel: KPD und SPD wollten dem Zentrum, das den Kultusminister stellte, die Zuständigkeit für Jugendfragen wenigstens nicht allein überlassen. Amelunxen, Kultusminister Hamacher und Sozialminister Renner (KPD) verständigten sich darauf, daß das für die „Jugendfürsorge“ zuständige Landesjugendamt in das Sozialministerium übergehen, dafür die allgemeine „Jugendpflege“ dem Kultusminister verbleiben sollte<sup>171</sup>. Diese Regelung konnte durchaus auch sachlich begründet werden. Wie sehr aber die Parteien alle organisatorischen Entscheidungen unter Machtaspekten und unter dem Einfluß von „Lagertheorien“ werteten, beweist ein Brief des im Wartestand befindlichen Regierungsrats Freiherrn v. Gumpfenberg (CDU) an Adenauer vom 17. September 1946, in dem er schrieb, daß das Landesjugendamt „kampfflos dem Wohlfahrtsministerium und damit Herrn Renner überlassen worden“ sei<sup>172</sup>.

Der Wiederaufbauminister konnte sich mit der Landeskanzlei nach einigen leichten Querelen über den Bereich der Raumordnung und Landesplanung einigen<sup>173</sup>. Er verzichtete auf die Landesplanung, bekam aber die Staatsaufsicht über den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zugesprochen. Erst am 1. April 1947 stand die Gliederung des Wiederaufbauministeriums in vier Abteilungen (I: Baupolitik und Bauplanung, II: Bauaufsicht und Staatshochbau, III: Bau- und Wohnungsrecht, Wiederaufbaufinanzierung und Wohnraumbewirtschaftung, IV: Landesbauleitungsamt) fest. Das Bauleitungsamt sollte nach dem Willen der Militärregierung von den sogenannten Verbraucherministerien (Wiederaufbau- und Wirtschaftsministerium) getrennt und direkt dem Ministerpräsidenten unterstellt sein. Nachdem aber das Kabinett einstimmig für die Einordnung der Bauleitung ins Wiederaufbauressort votiert hatte<sup>174</sup>, gaben die Briten nach.

Dem Verkehrsminister verblieben nach der Auseinandersetzung mit dem Wirtschaftsminister die Bereiche Verkehrsplanung und Straßenwesen und die Pflege der Verbindung zu Eisenbahn und Post. Der Ressortchef Stricker (Zentrum) war außerdem bis 1947 Chef der Landespressestelle, die anfangs noch nicht zur Landeskanzlei gehörte<sup>175</sup>.

Das Sozialministerium besaß neben der Zentral- und Rechtsabteilung, der auch das Landesflüchtlingsamt angegliedert war, zwei Fachabteilungen für das Gesundheitswesen und die Fürsorgeangelegenheiten. Das Sachgebiet Wiedergutmachung wurde vom Sozialministerium (Referat „Fürsorge für die Opfer des Faschismus“) und vom Innenministerium gemeinsam bearbeitet, nachdem eine Einigung nicht zu erzielen gewesen

<sup>168</sup> Dok. 10.

<sup>169</sup> Dok. 7.

<sup>170</sup> Dok. 16.

<sup>171</sup> Dok. 19.

<sup>172</sup> HStAD RWN 122-2 (NL Gumpfenberg).

<sup>173</sup> S. dazu S. 85.

<sup>174</sup> Dok. 39.

<sup>175</sup> S. dazu S. 88 f.

# Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Stand 1. April 1947

MINISTER-  
DR.

STELLV.

Persönl. Referent  
RR. Dr. Hundt

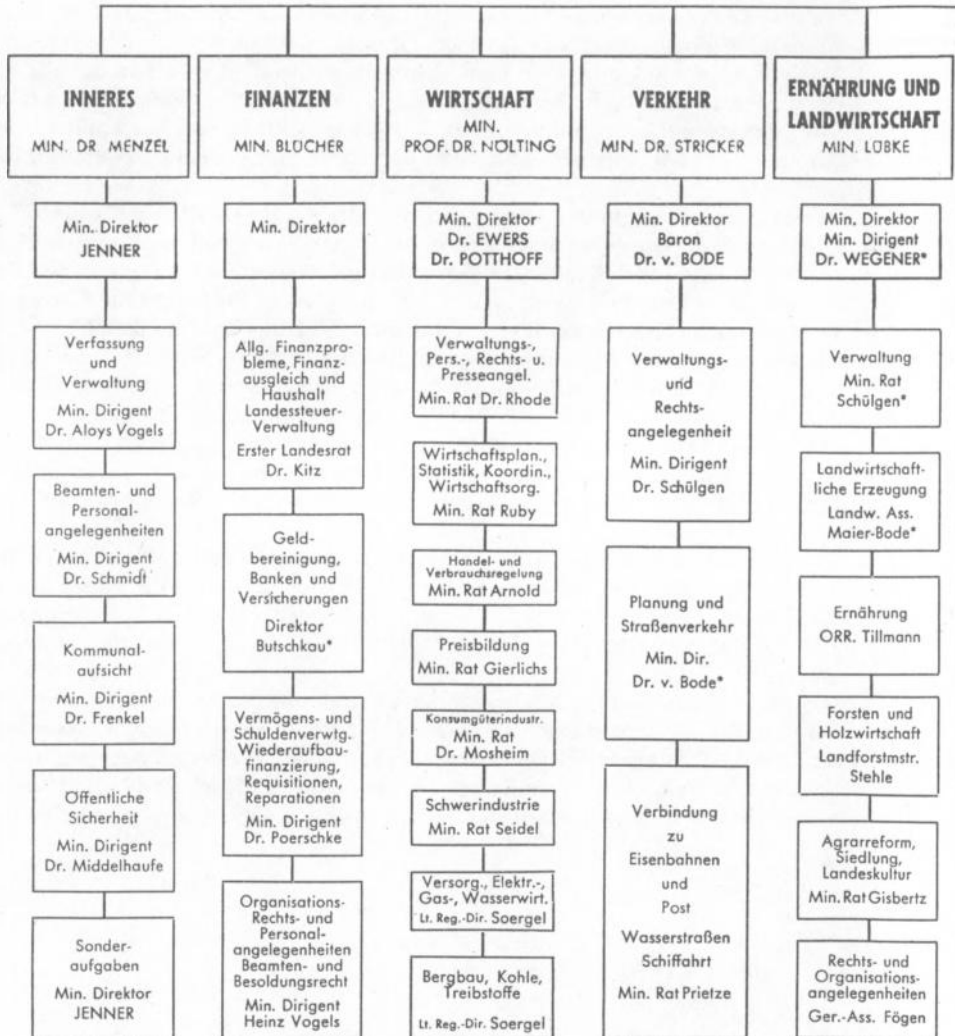


Abb. 3 Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Stand 1. April 1947

# PRÄSIDENT AMELUNXEN

MIN.-PRÄS.  
MIN. ARNOLD

Persönl. Referent

## LANDESKANZLEI

Chef  
d. Landes-Kanzlei  
Min. Direktor  
Dr. WANDERSLEB

Organisatorisch.  
Koordinier., zon.  
u. interzon. Ang.,  
Verkehr mit der  
Mil.-Reg.,  
Zentralbüro,  
Pers., Haushalt  
Min. Direktor  
Dr. Wandersleb

Landesplanung  
OBR. Dr. Prager

Prüfungsstelle  
d. Landesregier.  
Min. Rat Triebel

Wirtschaftl. und  
pol. Koordinierung

Landesarchiv-Verw.  
Bibliothek  
ObArR. Dr. Kisky

Landespressestelle  
ORR. Frhrr.  
v. Gumpenberg

Staatsbürgerliche  
Bildungsstelle  
RR. Dr. Hundt

## ARBEIT

MIN. HALBFELL

Min. Direktor  
Dr. ELSLER \*

Allgemeine  
Verwaltung  
Vize-Präs.  
Dr. Haselhoff

Personal-  
verwaltung  
Min. Dirigent  
Hilge

Landes-  
arbeitsamt  
Präs.  
Dr. Ingendaay

Sozial-  
versicherung  
Min. Rat Meyer

Arbeitsschutz  
OReg. und  
Gewerberat  
Dr. Koch

Arbeitsgerichts-  
barkeit  
Schlichtungswes.  
Amtsgerichtsrat  
a. D. Steffen

## SOZIALE ANGELEGENHEITEN

MIN. GOCKELN

Min. Direktor  
Dr. WEBER

Organisations-  
u. Rechtsabtlg.  
Verwaltung,  
Finanzen  
Landesflücht-  
lingsamt  
Min. Direktor  
Dr. Weber

Öffentl.  
Gesundheits-  
pflege  
Veterinärwesen  
OReg.-  
u. OMed.-Rat  
Dr. Pusch

Volkswohlfahrt  
Jug.-Wohlfahrt  
Fürsorge für die  
Kriegsopfer und  
Schwerkörper-  
behinderten  
Fürsorge für die  
Opfer des  
Faschismus  
Min. Direktor  
Dr. Weber \*

## KULTUS

MIN.  
PROF. DR. KONEN

Min. Direktor  
Dr. KOCH

Pers., Rechts-, Fin.-  
u. kirchl. Angeleg.  
Min. Rat Dr. Stein  
v. Kamienski

Univ. u. Hochsch.  
Min. Rat.  
Prof. Dr. Thyssen

Päd. Akademien  
Min. Rat  
Prof. Antz

Volks- u. Mittelschulen  
Min. Rat  
Bergmann

Höhere Schulen  
Min. Rätin  
Dr. Bardenhewer

Berufs- u. Fachschulen  
Min. Rat  
Conradsen

Kunst- u. Kulturpflege  
Theater Musikpflege  
Funk, Film  
Min. Rat Dr. Busley

Erwachsenenbildung  
Jugendpflege  
Min. Rätin  
Dr. Laarmann

## WIEDERAUFBAU

MIN. PAUL

Min. Direktor  
ROHL

Baupolitik  
und  
Bauplanung  
Min. Direktor  
Rühl \*

Bauaufsicht  
und  
Staatshochbau-  
verwaltung  
Min. Dirigent  
Heller \*

Bau- und  
Wohnungsrecht  
Wiederaufbau-  
finanzierung  
Wohnraumbe-  
wirtschaftung

Landesbau-  
lenkungsamt  
Min. Rat  
Dr. Baerlecken

## JUSTIZ

MIN. DR. STRATER

Min. Direktor  
Landger.-Präs.  
Dr. WIEDEMANN \*

Organisation  
öffentl. Recht  
Landgerichts-  
präs.  
Dr. Wiedemann \*

Personalangel.  
Prüfungswesen  
Landger. Direkt.  
Dr. Franke \*

Bürgerliche  
Rechtspflege  
OLandesger. Rat  
Dr. Berger \*

Strafrechts-  
pflege  
Ob.-Staatsanw.  
van Koolwijk \*

Strafvollzugs-  
wesen  
Ob.-Staatsanw.  
van Koolwijk \*

Haushaltswesen  
O-Ger.-Rat  
Dr. Hensel \*

\* mit Wahrnehmung der Geschäfte beauftragt



war. In seinem Kern ging das Sozialressort auf die entsprechende Abteilung des nordrheinischen Oberpräsidiums zurück<sup>176</sup>. Deshalb umfaßte es im Fürsorgebereich auch die gesamte Leistungsverwaltung für den Landesteil Nordrhein, denn die Provinzialregierung Nordrhein hatte ihrerseits 1945 das Sozialwesen des *de facto* aufgelösten Provinzialverbandes übernommen. In Westfalen war der Provinzialverband bestehen geblieben.

In seiner dritten Sitzung am 10. September 1946 beschloß das Kabinett einen vorläufigen Organisationsplan der Landesregierung<sup>177</sup>. Er war ein im Ganzen geglückter Versuch, bewährte Regierungs- und Verwaltungstraditionen mit den Anforderungen einer krisenhaften Zeit in Einklang zu bringen, wenngleich auch sachfremde, nämlich parteipolitische Erwägungen mit eingeflossen waren. Daß die Besitzstandswahrung und -erweiterung der Ressorts vor den Parteiargumenten rangierten, beweisen die Auseinandersetzungen zwischen dem Wirtschafts- und dem Arbeitsminister, die beide der SPD angehörten.

Die Kompetenzkämpfe der Minister flauten nach der Umgruppierung bestimmter Bereiche im Herbst 1946 zunächst ab. Sie hörten aber nicht ganz auf, sondern prägten den Neuaufbau der Exekutive noch bis 1950. Die Aufhebung mehrerer Sonderverwaltungen in der britischen Zone machte neue Zuständigkeitsbereiche frei, die in die Länderministerien eingeordnet werden sollten. Dazu gehörte die alte Reichsbauverwaltung, die bis 1945 als Teil der Reichsfinanzverwaltung im Finanzministerium ressortiert hatte und danach der Finanzleitstelle für die britische Zone in Hamburg unterstellt gewesen war. Als die Finanzleitstelle im Frühjahr 1948 fortfiel, beanspruchte Finanzminister Weitz die neun Reichsbauämter in Nordrhein-Westfalen für sein Haus<sup>178</sup>. Sachliche Gründe sprachen freilich eher für eine Eingliederung ins Wiederaufbauministerium, wo schon die ehemalige preußische Staatshochbauverwaltung untergebracht worden war<sup>179</sup>. Weitz, der mit dem ganzen Dünkel eines „klassischen“ Ministers das Wiederaufbauressort nur als ein „Ministerium auf Zeit“ ansah und es auch sonst nach Kräften bekämpfte<sup>180</sup>, hatte im Streit um die Reichsbauverwaltung nur die Tradition auf seiner Seite. Dennoch setzte er sich durch. Es blieb, abgesehen von dem Dezennium 1970–1980, bis heute (1990) bei der Doppelgleisigkeit der Bauverwaltung<sup>181</sup>.

Mit dem Innenminister hatte Finanzminister Weitz 1949 einen Streit um die Zuständigkeit in Fragen der gesperrten Vermögen auszufechten. Das Gesetz Nr. 52 der Militärregierung unterwarf die Vermögen der ehemaligen NSDAP und ihrer Organisationen, der Personen, die auf der sogenannten „Schwarzen Liste“ standen, die Vermögen abwesender Emigranten sowie Kriegsbeute-Eigentum „der Beschlagnahme, Weisung, Verwaltung, Aufsicht oder sonstigen Kontrolle durch die Militärregierung“. Am 17. November 1947 waren die Verwaltungsaufgaben im Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen in deutsche Hand, und zwar an das zu diesem Zweck in der Abteilung III des Finanzministeriums eingerichtete Landesamt für gesperrte Vermögen, übergegangen. Der Innenminister, der im Rahmen der Wiedergutmachung ebenfalls mit

<sup>176</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 272.

<sup>177</sup> Dok. 10.

<sup>178</sup> Kabinettsvorlage vom 14. 7. 1948, in NW 30/110.

<sup>179</sup> Kabinettsvorlage des Wiederaufbauministers vom 23. 6. 1948, in NW 30/110.

<sup>180</sup> HStAD RWN 139 Nr. 2 und 5 (Erinnerungen des Ministerialrats Oskar Gottschlich vom Wiederaufbauministerium).

<sup>181</sup> Vgl. dazu Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 269–271.

gesperrten Vermögen und mit der ab Mai 1949 immer wichtiger werdenden „Rückerstattung feststellbarer Vermögensgegenstände an Opfer der nationalsozialistischen Unterdrückungsmaßnahmen“ zu tun hatte, wollte vom Finanzminister keine Weisungen entgegennehmen und forderte deshalb die Umgruppierung des Landesamtes in sein Ministerium<sup>182</sup>. Er drang aber damit nicht durch, weil die Militärregierung seine Einwände nicht verstand und den Finanzminister unterstützte. Das Landesamt blieb im Finanzministerium, bis es 1959 in die Oberfinanzdirektion Düsseldorf eingegliedert wurde.

Der Aufbau der Landesregierung vollzog sich in einem Rahmen, den preußische Verwaltungstraditionen, die neuen Zwänge der Nachkriegswirklichkeit und die Vorgaben der Militärregierung setzten. Auf der technischen und personellen Ebene konnte man zunächst auf die Provinzialregierungen von Nordrhein und Westfalen mit ihren eingespielten Abteilungen bzw. Generalreferaten zurückgreifen. Ihre Zusammenfassung mochte zunächst als ein „Flickwerk“<sup>183</sup> erscheinen, da es zu manchen Kompetenzüberschneidungen kam. Aus dem Flickenteppich wurde aber bald ein solides Gewebe; das beeindruckt umso mehr, wenn man die Zeitumstände, vor allem den Niedergang der staatlichen Autorität, in Rechnung stellt<sup>184</sup>. Ab 1947 war es dann möglich (und nach dem Postulat einer klar gegliederten, demokratisch kontrollierten Exekutive auch notwendig), die auf zentraler Ebene bestehenden Sonderverwaltungen nach und nach in die Landesadministration zu integrieren und damit den vom nationalsozialistischen Staat übernommenen Wildwuchs zu beseitigen. Daß auf diese Weise überall in den drei westlichen Besatzungszonen die Landesgewalten gestärkt wurden, entsprach dem von der Mehrheit der deutschen Politiker bejahten und von den Besatzungsmächten vertretenen Grundprinzip des Föderalismus. Allerdings gliederte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen nicht wahllos alle Sonderverwaltungen in ihren Apparat ein; sie strebte vielmehr auch eine Stärkung der Gemeinden und Kreise durch Kommunalisierung all' jener Aufgaben an, die nicht notwendig in der oberen oder mittleren Ebene (Landes- bzw. Bezirksregierung) bearbeitet werden mußten. Mit der Errichtung zweier Landschaftsverbände in den Jahren 1953/54<sup>185</sup> fand der Neuaufbau der Exekutive in Nordrhein-Westfalen seinen Abschluß.

### 3. DAS ZWEITE KABINETT AMELUNXEN UND DAS ERSTE KABINETT ARNOLD

Die Nichtbeteiligung der CDU an der ersten Landesregierung hat nicht nur die Besatzungsmacht, sondern auch viele Demokraten in allen Parteien, einschließlich der CDU, enttäuscht. Der Gang dieser Partei in die Opposition zu einer Mehrheitskoalition der anderen Parteien war freilich nur die Vorwegnahme demokratischer Praxis in einer Zeit der Scheindemokratie, die bis zur Landtagswahl am 21. April 1947 andauerte. Drei Tage nach der Kommunal- und Kreistagswahl vom 13. Oktober 1946, aus der die CDU mit 46 Prozent der abgegebenen Stimmen landesweit als stärkste Partei hervor-

<sup>182</sup> Dok. 365. Zum Gesamtkomplex Gesperrte Vermögen-Rückerstattung-Wiedergutmachung s. die Dok. 364-374 und 425-429.

<sup>183</sup> *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 268.

<sup>184</sup> *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 275.

<sup>185</sup> Dazu *Romeyk*, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 290 f.

ging, forderte Parteichef Adenauer von Gouverneur Asbury die Entlassung des Ministerpräsidenten Amelunxen und des Innenministers Menzel, außerdem mehrere Ministerämter<sup>186</sup>. Für die Briten war es schon eine Prestigefrage, an dem parteilosen Regierungschef festzuhalten; die Beteiligung der CDU an einem zweiten Kabinett Amelunxen war ihnen jedoch nicht weniger willkommen als zwei Monate zuvor. Nun kam es auf die Einigung zwischen CDU und SPD über die Neuverteilung der Ministerämter an. In Verhandlungen, die zwischen dem 5. und dem 18. November stattfanden<sup>187</sup>, zeigte sich die SPD konzessionsbereit. Sie wollte zwar nicht auf das Innenministerium verzichten, dafür aber das Arbeitsministerium an die CDU abgeben und dem Anspruch der CDU auf drei weitere Ministerien und den Posten eines stellvertretenden Ministerpräsidenten ohne Portefeuille zumindest nicht entgegenreten. Die zwei von parteilosen Ministern geführten Ressorts (Ernährung und Justiz) konnten ebenso wie das durch den krankheitsbedingten Verzicht Hamachers vakante Kultusministerium und eines der beiden KPD-Ministerien als „Verfüngsmasse“ eingesetzt werden.

Allerdings zogen sich die Verhandlungen, z. T. wegen langatmiger Personaldiskussionen<sup>188</sup>, in die Länge. Erst nachdem die Militärregierung am 29. November den Landtag umgebildet hatte (die CDU erhielt 92 statt 66 Sitze, alle anderen Fraktionen außer der der FDP wurden verkleinert), reifte ein Ergebnis heran, mit dem vor allem die SPD zufrieden sein konnte. Sie behielt, zum Verdruß Adenauers, außer dem Innen- und dem Wirtschaftsministerium auch das Arbeitsministerium. Die parteilosen Ressortchefs Heukamp und Kremer und Sozialminister Renner (KPD) schieden aus. In der Sitzung am 9. Dezember verpflichtete Amelunxen die ersten drei Kabinettsmitglieder der CDU: den christlichen Gewerkschaftsführer und Düsseldorfer Oberbürgermeister Karl Arnold als stellvertretenden Ministerpräsidenten, Josef Gockeln als Sozialminister und Arthur Sträter als Justizminister. Das Ernährungs- und das Kultusministerium wurden für die CDU frei gehalten, da die Besetzung innerhalb der Partei zunächst noch offen war<sup>189</sup>. Der neue Kultusminister, der Rektor der Universität Bonn, Professor Heinrich Konen, und der Ernährungsminister Heinrich Lübke debütierten im Kabinett am 17. Dezember 1946 bzw. am 6. Januar 1947.

Vom 9. Dezember 1946 bis zum Juni 1947 bestand in dem zweiten Kabinett Amelunxen wirklich eine Allparteienregierung, denn Paul (KPD), Blücher (FDP) und Stricker (Zentrum) hatten ihre Ressorts behalten. In der ersten Landtagswahl am 21. April 1947 wurden die Karten neu gemischt. Keine Partei errang eine absolute Mehrheit; als stärkste Fraktion übernahm, mit Zustimmung des Gouverneurs, die CDU-Fraktion die Regierungsbildung. Sie nominierte, gegen den Willen Adenauers und ziemlich spät (erst am 21. Mai)<sup>190</sup>, Karl Arnold für das Amt des Ministerpräsidenten. Bis zum 17. Juni gelang es Arnold, eine Koalitionsregierung aller Parteien außer der FDP zustande zu bringen. Die kleinste Partei im Landtag wollte wegen ihrer Ablehnung der Sozialisierung in die Opposition, weshalb Blücher das Finanzministerium aufgeben mußte. Die CDU nahm es in Beschlag und besetzte es mit dem Duisburger Oberbürgermeister Heinrich Weitz, einem Mann des Adenauer-Flügels; dafür gab sie das Sozialministerium an Amelunxen ab, der nun hinter Arnold ins zweite Glied zurück-

<sup>186</sup> Först, Kleine Geschichte, S. 36.

<sup>187</sup> HStAD RWN 122-2 (Vermerk des ORR Frhr. v. Gumppenberg vom 18. 11. 1946); Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 237 f.; zu den Verhandlungen s. auch Dok. 29.

<sup>188</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 238 f.

<sup>189</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 239 f.

<sup>190</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 242.

trat, nachdem er sein Land noch auf der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz am 6. und 7. Juni 1947 vertreten hatte. Gockeln wurde Landtagspräsident. Menzel, Nölting, Lübke, Halbfell, Konen und Paul blieben in ihren Ämtern. Stricker, der zum bizonalen Wirtschaftsrat nach Frankfurt wechselte, machte das Verkehrsministerium für den Kommunisten Renner frei, der damit nach mehr als sechs Monaten ins Kabinett zurückkehrte. Justizminister Sträter hatte kein Landtagsmandat erhalten; an seine Stelle trat deshalb der Essener Oberbürgermeister Gustav Heinemann (CDU).

Im ersten Kabinett Arnold waren außer Arnold selbst Menzel (nun wieder stellvertretender Ministerpräsident) und Weitz – letztere als Antipoden – die herausragenden Persönlichkeiten<sup>191</sup>. Großes Format bewiesen auch Nölting, Lübke, Amelunxen und Heinemann. Als Professor Konen, nach außen hin auf Wunsch der Militärregierung, tatsächlich aber infolge einer deutschen Intervention<sup>192</sup>, am 17. Dezember 1947 aus dem Amt schied, scheint das niemand als einen schweren Verlust betrachtet zu haben. Konens Nachfolgerin Christine Teusch, der ersten Frau im Kabinett, stand eine längere Amtszeit bevor. Die Kölner Pädagogin spielte freilich erst im zweiten Kabinett Arnold (ab Mitte 1950) eine bedeutende Rolle. Heinemann räumte den Ministersessel im Mai 1948 für seinen Vorgänger Sträter.

Zur Geschichte des ersten Kabinetts Arnold gehören noch die Entlassung der KPD-Minister Renner und Paul im Februar 1948 und die Entstehung eines Krypto-Ministeriums, der Landesvertretung in Frankfurt bzw. Bonn. Nach einer heftigen Landtagsdebatte am 5. und 6. Februar 1948 konnte Arnold nicht umhin, die KPD-Minister zu entlassen<sup>193</sup>. Er tat dies ungern, nicht nur, weil sein Verhältnis zu den beiden frei von Spannungen gewesen war, sondern auch, weil er an dem Gedanken der gemeinsamen Regierungsverantwortung möglichst vieler Parteien festhielt. Der Druck, den die CDU auf Arnold ausübte, ist vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Ost-West-Gegensatzes zu sehen; für Adenauer, Weitz und viele Abgeordnete waren Renner und Paul schon lange nur die „fünfte Kolonne Moskaus“ gewesen. In ihren Ressorts hatten beide gute Arbeit geleistet; vor allem Hugo Paul hatte sich durch eine menschlich vornehme Haltung und den Verzicht auf kommunistische Personalpolitik die Wertschätzung auch konservativer Beamter seines Hauses erworben<sup>194</sup>.

Arnold überließ das Wiederaufbaumministerium der SPD, die es Anfang April mit dem früheren Präsidenten des ernannten Landtags, Ernst Gnoß, besetzte. Gnoß starb nach nicht einjähriger Amtszeit am 12. März 1949 in Davos an seinem Lungenleiden – einer Folge der mehrjährigen Zuchthaushaft während der NS-Diktatur. Sein Nachfolger, der SPD-Abgeordnete und nachmalige Ministerpräsident Fritz Steinhoff, hatte den erkrankten Minister schon mehrere Wochen zuvor im Ministerium vertreten. Das Verkehrsministerium zog Arnold an sich. Es war eine Vorentscheidung für die Mediatisierung dieses Ressorts, die dem allmählichen Aufgabenabbau in der Verkehrsadministration Rechnung trug. Am 1. November 1950 wurde das Verkehrsministerium mit dem Wirtschaftsministerium vereinigt<sup>195</sup>.

Zwei Monate nach der Übernahme des Verkehrsressorts durch Arnold gab es wieder zehn Minister, denn am 5. April 1948 erhielt der Bevollmächtigte des Landes beim

<sup>191</sup> Dazu *Michael A. Kanther*, Heinrich Weitz (1890–1962), in: *Geschichte im Westen*, Heft 2/1989, S. 198–215; hier: S. 207–211.

<sup>192</sup> *Hüttenberger*, Nordrhein-Westfalen, S. 244 f.

<sup>193</sup> Dok. 182 und 183; vgl. dazu *Hüwel*, Arnold, S. 122 f.

<sup>194</sup> Wie Anm. 180.

<sup>195</sup> *Romeyk*, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 201.

Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in Frankfurt, Carl Spiecker (Zentrum), als „Landesminister“ Sitz und Stimme im Kabinett. Spiecker, lange vorher schon ein wichtiger Berater Arnolds, pendelte zwischen Frankfurt und Düsseldorf hin und her und nahm häufig an den Kabinettsitzungen teil. Nach der Gründung der Bundesrepublik wurde seine Dienststelle, die Landesvertretung, nach Bonn verlegt; ab 1953 firmierte sie als „Ministerium für Bundesangelegenheiten“.

#### 4. DIE „RAUMFRAGE“ DER LANDESREGIERUNG

Vom Sommer 1946 bis zum Sommer 1950 mußte sich das Kabinett immer wieder mit der Unterbringung der Ministerien und einiger nachgeordneter Behörden in verschiedenen Gebäuden der Landeshauptstadt beschäftigen. Bis 1953 konnten alle Raumprobleme nur provisorisch gelöst werden.

Düsseldorf war, als die Besatzungsmacht es zur Hauptstadt bestimmte, auf die sich daraus ergebenden Anforderungen in keiner Weise vorbereitet, was freilich auch für jede andere Großstadt in Nordrhein-Westfalen gegolten hätte. In der Karlstadt, zwischen Altstadt, Königsallee, Haroldstraße und Rheinufer, gab es einige größere und unzerstörte Behörden- und Verwaltungsgebäude. Den repräsentativen „Stahlhof“ hatte die Militärregierung für sich beschlagnahmt, ebenso das benachbarte Haus der Commerzbank in der Benrather Straße. Für die Landesregierung kamen zunächst die Gebäude in Frage, die seit 1945 das Oberpräsidium der Nordrheinprovinz beherbergten: das Landeshaus (Mannesmannufer 1a), so genannt, weil es bis 1945 Sitz der Verwaltung des Provinzialverbandes Rheinland gewesen war, und die ebenfalls beschlagnahmte, 1911/12 nach Plänen von Peter Behrens erbaute Hauptverwaltung des Mannesmann-Konzerns (Mannesmannufer 1b). Schließlich konnte auch das von der Bezirksregierung allein nicht ausgefüllte Regierungspräsidium an der Cecilienallee genutzt werden.

Dennoch war es unmöglich, in diesen drei Bauten sechs große Ministerien (Inneres, Wirtschaft, Ernährung, Arbeit, Soziales und Wiederaufbau), vier kleine Ministerien und die Landeskanzlei unterzubringen. Ministerpräsident, Innenminister und Finanzminister reservierten das Mannesmannhaus für sich. Das personell außerordentlich große Wirtschaftsministerium fand weder dort noch im Landeshaus Platz; es konnte aber neben den ihm zugeordneten britischen Dienststellen in der ehemaligen Commerzbank (Benrather Straße 19) unterkommen. Das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft mußte im Juni 1947, offenbar gegen den Willen des Ministers Lübke und der Militärregierung<sup>196</sup>, vom Landeshaus in den Komplex der ehemaligen Ulanen-Kaserne in der Roß- und Tannenstraße im Stadtteil Derendorf ziehen; es war somit das vom „Zentrum der Macht“, dem Stahlhof und dem Mannesmannhaus, am weitesten entfernte Ministerium. Allerdings scheint die Spitze des Ministeriums noch längere Zeit im Landeshaus geblieben zu sein.

Das Landeshaus reichte gerade für zwei große Ressorts (Arbeit und Soziales) aus. Das Sozialministerium, in personeller Hinsicht aus der Sozialverwaltung des früheren Provinzialverbandes hervorgegangen, hätte wegen der umfangreichen Leistungsverwaltung keinesfalls umgesiedelt werden können. Zwei „kleine“ Ministerien (Kultus und Justiz) mußte der Regierungspräsident in seinem Hause aufnehmen. Für den Wieder-

<sup>196</sup> Hinweise darauf in Dok. 59 und in NW 30/28.

aufbauminister beschlagnahmte man die Jugendherberge am Oberkasseler Rheinufer. Die Spitze des Verkehrsministeriums kam noch neben die Landeskanzlei ins Mannesmannhaus, weil Verkehrsminister Stricker zugleich die Landespressestelle leitete; die Abteilung Straßenbau und die Straßenverkehrsdirektion, die zusammen mehr Räume benötigten als das Innenministerium, zogen in entferntere Quartiere.

Diese Verteilung blieb im Kern bis 1950/51 bestehen. Bis 1949 war es nicht möglich, Neubauten irgendwelcher Art und Größe zu errichten. Auch die erste Gewalt, der Landtag, mußte sich bis 1949 mit der im Grunde entwürdigenden Unterbringung im Filmsaal der Henkel-Werke (Düsseldorf-Holthausen) begnügen. An Büros für die Abgeordneten war nicht zu denken; die Landtagsverwaltung domizilierte im Mannesmannhaus. Viel schwerer aber wog die krasse Raumnot der Landesregierung, die, anders als das Parlament, kontinuierlich arbeitete. Vor allem im Mannesmannhaus herrschte eine kaum vorstellbare Enge; die Dokumente<sup>197</sup> sprechen für sich. Wo vier oder noch mehr Personen in einem für zwei Personen zugeschnittenen Raum arbeiten mußten, konnte von einem humanen Arbeitsplatz keine Rede sein. Die Verantwortung für ihre Untergebenen zwang die Minister, im Kabinett um jeden noch so kleinen Raum in den überbelegten Häusern zu feilschen.

Im Laufe der Zeit gelang es der Landesregierung, verschiedene mittelgroße Gebäude im ganzen Stadtgebiet Düsseldorf, die früher unterschiedlichen Zwecken gedient hatten, in Beschlag zu nehmen, z. B. das frühere Hansa-Hotel am Hauptbahnhof. Dadurch linderte sich jedoch die Raumnot der Ministerien kaum, weil mehrere neue Behörden gegründet wurden, die sich eher für eine externe Unterbringung eigneten als die meisten Abteilungen der Ministerien. Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft schuf man 1947 das Landesernährungsamt und 1949/50 das Landessiedlungsamt. Für diese Behörden wußte Minister Lübke, dessen Egoismus vor allem zu Lasten des Innenministeriums ging, Domizilien zu beschaffen<sup>198</sup>.

Mit der Einrichtung des Landesrechnungshofes in Krefeld (1949) trug man nicht nur der Situation in Düsseldorf Rechnung, sondern knüpfte auch an die preußische Tradition der räumlichen Distanz der Oberrechnungskammer in Potsdam zur Regierung in Berlin an. Aus Proporzgründen hatte sich vor allem die westfälische Metropole Münster als Standort für den Landesrechnungshof angeboten; doch war ein entsprechender Vorschlag des Innenministers wegen der höheren Kosten vom Finanzminister abgelehnt worden.

Sowohl im Mannesmannhaus (das gemäß Kabinettsbeschuß im Februar 1948 in „Haus der Landesregierung“ umbenannt wurde), als auch im Düsseldorfer Rathaus setzten erst spät Überlegungen ein, das Raumproblem der Landesregierung dauerhaft zu lösen. Diesbezügliche Planungen waren mit dem Wiederaufbau der Düsseldorfer Innenstadt zu verbinden. Auf Seiten der Stadtverwaltung entwickelte der Planungsdezernent Friedrich Tamms (seit 1948) das Konzept einer Entlastungsstraße zur Königsallee, der heutigen Berliner Allee, an der ein Regierungsviertel mit Hochhäusern entstehen sollte. Die unterhalb der Kabinettssebene mit Planungsfragen befaßten Beamten der Landesregierung, Ministerialrat Scheiff (Landeskanzlei), Ministerialrat Nordbeck (Finanzministerium) und Oberregierungsrat Gottschlich (Wiederaufbauministerium), dachten an eine bescheidenere Schwerpunktbildung im Umkreis des Mannesmann-

<sup>197</sup> Z. B. Dok. 282.

<sup>198</sup> Dok. 486.

und des Landeshauses<sup>199</sup>. Zur Verwirklichung dieses Planes erwarb die Landesregierung 1950 die sogenannten Zapp'schen Grundstücke hinter dem Landeshaus, zwischen Haroldstraße, Karltor und Berger Allee<sup>200</sup>. Gottschlich erinnerte sich, daß „bei den damaligen bescheideneren Ansprüchen . . . diese Grundstücke schon einen ausreichenden Fundus für das Regierungsviertel zu bieten“ schienen<sup>201</sup>. Ein Pluspunkt dieser Konzeption war auch die Nähe zum wiederaufgebauten Ständehaus, das der Landtag im März 1949 in Besitz genommen hatte.

Nachdem zunächst der Tamms-Plan auch in der Landesregierung Anhänger gefunden hatte, dann aber aus verschiedenen Gründen hinfällig geworden war<sup>202</sup>, konnte seit 1953 wenigstens der „Schwerpunkt-Plan“ an der Berger Allee und Haroldstraße in verringertem Umfang verwirklicht werden. Ein echtes Regierungsviertel im Sinne einer räumlichen Konzentration von Landtag, Ministerien und Staatskanzlei ist weder in Düsseldorf, noch in den anderen neuen Landeshauptstädten zustande gekommen. Aber auch in München und Stuttgart gab es nie ein der Berliner Wilhelmstraße vergleichbares Areal; nur in Dresden war zwischen 1890 und 1904 wenigstens eine Konzentration der Ministerien am Neustädter Elbufer erreicht worden.

Schon 1950/51 war die schlimmste Raumnot gewichen, nachdem das Justizministerium von dem wiederaufgebauten früheren Justizgebäude am Martin-Luther-Platz (übrigens im Tamms'schen Planungsgebiet) Besitz ergriffen und das Finanzministerium einen großzügigen Neubau an der Jägerhofstraße bezogen hatte<sup>203</sup>. Das „Haus der Landesregierung“ verblieb der nunmehr in Staatskanzlei umbenannten Landeskanzlei und dem Innenministerium.

Vier Jahre nach der Gründung Nordrhein-Westfalens verfügte der Ministerpräsident des bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich stärksten Bundeslandes noch immer nicht über einen auch nur halbwegs repräsentativen Amtssitz. Mochte dies für den persönlich anspruchlosen Karl Arnold auch kein Problem sein, dem Ansehen des Landes war es in zunehmendem Maße abträglich. 1947 fehlte es in Düsseldorf an Unterbringungsmöglichkeiten für die auswärtigen Tagungsteilnehmer<sup>204</sup>. Im Sommer 1948 aber konnte Arnold die anderen Länderchefs auf Schloß Benrath in würdigem Rahmen zur Ministerpräsidentenkonferenz empfangen.

<sup>199</sup> Erinnerungen Gottschlich, wie Anm. 180.

<sup>200</sup> Dok. 483.

<sup>201</sup> Erinnerungen Gottschlich, wie Anm. 180.

<sup>202</sup> Erinnerungen Gottschlich, wie Anm. 180. – Nicht der unwichtigste, aber wohl der für das Scheitern am wenigsten verantwortliche Einwand gegen den Tamms-Plan war, daß die Balung voluminöser Staatsbauten an einer Straße „an Prachtstraßen aus der nationalsozialistischen Ära“ erinnern mußte (HStAD NW 177–248). Dies scheint freilich nicht nur Tamms selbst, sondern auch vielen Politikern und Ministerialbeamten nicht bewußt gewesen zu sein.

<sup>203</sup> S. dazu Dok. 448.

<sup>204</sup> Dok. 136.

### III. Die Landeskanzlei

#### 1. ZUR GESCHICHTE DER KANZLEIEN

Die heutigen Staatskanzleien der Länder und das Bundeskanzleramt in Bonn stellen einen Behördentyp dar, der sich seit der Bismarck-Zeit zunächst auf der Reichsebene herausgebildet hat und erst nach 1945 von den Ländern übernommen wurde: die *geschäftsführende Behörde des Regierungschefs*. Vor der Reichsgründung von 1871 gab es im Gebiet des Deutschen Reiches noch keine Kanzleien; in der klassischen Ressortgliederung der „Staatsministerien“ war für eine „Staatskanzlei“ kein Platz. So verfügte z. B. der preußische Ministerpräsident nur über ein Büro für die Abwicklung seiner Korrespondenz. Die Koordinierung der Regierungsarbeit konnte er noch ohne die Unterstützung einer eigenen, geschäftsführenden Behörde oder gar eines „Schattenkabinetts“ wahrnehmen. Die Gründung des Norddeutschen Bundes 1867 brachte jedoch durch die Personalunion von Bundeskanzler und preußischem Ministerpräsident eine Verdopplung der Koordinierungsaufgaben mit sich. Während im preußischen Staatsministerium das Kollegialprinzip bestehen blieb – der Ministerpräsident als *primus inter pares* –, wählte Bismarck für den Bund bzw. ab 1871 für das Reich eine andere, seiner Persönlichkeit gemäÙere Konstruktion. Der Bundes- bzw. Reichskanzler war der einzige verantwortliche Minister; als Leiter der Ressorts fungierten nur Staatssekretäre. *De facto* hatten aber die Reichsämtler (z. B. das Auswärtige Amt, das Reichsamt des Innern und das Reichsschatzamt) die Bedeutung von Ministerien. Die alleinige Verantwortung des Reichskanzlers für die Reichspolitik erforderte eine verstärkte Steuerungstätigkeit. Zu diesem Zweck schuf sich Bismarck 1878 ein *Centralbüro des Reichskanzlers*, das seit 1879 *Reichskanzlei* genannt und in den folgenden Jahrzehnten personell ausgeweitet wurde.

Die Bismarcksche Reichskanzlei ist die unmittelbare Vorgängerin der Reichskanzlei der Weimarer Republik und des „Dritten Reiches“; sie ist mittelbar auch Vorgängerin des heutigen Bundeskanzleramtes und namengebendes Vorbild für die Behörden der Länder-Regierungschefs nach 1945<sup>205</sup>.

Staatskanzleien haben zwei Kernaufgaben: die Abwicklung des Schriftverkehrs des Regierungschefs (einschließlich der Bearbeitung von Eingaben) und die Vor- und Nachbereitung der Kabinettsitzungen. Hinzu kommt in den meisten Fällen die Steuerung der Presse- und Informationsarbeit der Regierung. Die Geschäftsbereiche der Staatskanzleien umfassen auÙer den Kernaufgaben meist auch bestimmte aktuelle Sonderaufgaben, die prinzipiell ebensogut von einem Ressort wahrgenommen werden könnten, aber für eine gewisse Zeit als Chefsache des Ministerpräsidenten bearbeitet werden sollen, z. B. die Rundfunkpolitik. Das galt auch schon für frühere Jahrzehnte. Darüber hinaus kann eine Staatskanzlei zu einem Koordinationsamt für die Landes-

<sup>205</sup> Zur Geschichte von Reichskanzlei und Bundeskanzleramt: *Günther Behrendt*, Das Bundeskanzleramt (= Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7), Bonn 1967, S. 9-26.



politik, einem Quasi-Ministerium, ausgebaut werden. Ansätze dazu sind in Nordrhein-Westfalen schon seit dem Herbst 1946 erkennbar. Sie stießen, wie nicht anders zu erwarten, auf den Widerstand der Ministerien.

## 2. BILDUNG UND ORGANISATION DER LANDESKANZLEI.

Die Landeskanzlei trat Ende August 1946, gleichzeitig mit den Ministerien des Landes, ins Leben. Im Unterschied zu diesen war ihre Bildung nicht von der Militärregierung vorgeschrieben worden. Daß der Ministerpräsident eine geschäftsführende Behörde besitzen mußte, erschien wohl den Briten wie den deutschen Politikern selbstverständlich. An ein „Koordinierungsamt“ dürfte zu diesem Zeitpunkt noch niemand gedacht haben. Ihre rechtliche Grundlage erhielt die Landeskanzlei erst mit der „Geschäftsordnung der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen“<sup>206</sup>, die in der zehnten Kabinettsitzung am 5. November 1946 beschlossen wurde und deren § 5 lautete:

„Die Geschäfte des Ministerpräsidenten werden in der Landeskanzlei erledigt. Die Landeskanzlei untersteht unmittelbar dem Ministerpräsidenten.“

In der „Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen – Allgemeiner Teil“ vom 28. Mai 1947 wurde die Stellung der Landeskanzlei noch einmal umschrieben (§ 2 Abs. 3):

„Unmittelbar unter dem Ministerpräsidenten besteht als geschäftsmäßige Zentralbehörde die Landeskanzlei, die von einem Ministerialdirektor geleitet wird.“

Das politische Gewicht der Landeskanzlei wurde von Briten und Deutschen als sehr gering eingeschätzt, weshalb auch die Besetzung des Chefpostens nicht in den parteipolitischen Streit um die Ministerämter einbezogen war. Amelunxen hatte bei dieser Personalentscheidung freie Hand. Er, dem daran gelegen sein mußte, einen fähigen Verwaltungsfachmann an der Spitze seiner Behörde zu haben, dachte wohl von vornherein an Hermann Wandersleb, der keiner Partei angehörte, aber als liberal galt – ein Umstand, der für die Stellenbesetzung nebensächlich war, jedoch von Amelunxen bei Gelegenheit angeführt wurde, um der FDP den Verzicht auf ein zweites Ministeramt erträglicher zu machen<sup>207</sup>.

Wenngleich der Name Landeskanzlei Assoziationen mit der früheren Reichskanzlei herstellen mußte, maß ihr niemand die Bedeutung dieser doch recht mächtigen, *de facto* mit den Ministerien gleichrangigen Behörde zu. Erst später, in der Ära Arnold, sollte sich zeigen, was ein energischer Ministerpräsident aus der Landeskanzlei machen konnte.

In personeller Hinsicht ging die Landeskanzlei aus der Präsidialkanzlei des nordrheinischen Oberpräsidenten und aus der Abteilung „Allgemeine Verwaltung“ hervor. Der einzige „Westfale“ außer dem Ministerpräsidenten selbst war dessen Persönlicher Referent, Josef Hundt<sup>208</sup>. Wandersleb hatte die Abteilung „Allgemeine Verwaltung“ geleitet. Der Referent für Zonenangelegenheiten, Gerhard Schröder, war Persönlicher Referent des Oberpräsidenten Lehr gewesen. Zu den ersten Beamten des höheren Dienstes gehörten noch der für die Verbindung zur Militärregierung zuständige Legationsrat Joachim Nansen (der eigentlich Zech-Nentwich hieß und ein Hochstapler und briti-

<sup>206</sup> NW 30 P/1. Vgl. Anm. 155.

<sup>207</sup> Dok. 3.

<sup>208</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 269 f.

scher Agent war), sodann Oberregierungsrat Max Scheiff (Verwaltung), Oberregierungsrat Ernst Schuchardt (Justitiar), Studienrat Walter Hensel (Leiter des zentralen Dolmetscherbüros), Landesoberbaurat Stephan Prager und Oberregierungsrat Norbert Ley (Landesplanung) und schließlich Oberarchivrat Wilhelm Kisky (Landesarchivverwaltung)<sup>209</sup>.

Die Landespressestelle gehörte zunächst noch nicht zur Landeskanzlei; ihre Leitung hatte Verkehrsminister Stricker übernommen, der schon in der westfälischen Provinzialregierung für die Pressearbeit verantwortlich gewesen war<sup>210</sup>.

Zu Beginn ihrer Tätigkeit, im Spätsommer 1946, war die Landeskanzlei nicht nur personell recht klein (sie erreichte auch in den folgenden Jahren nie die Personalstärke eines kleineren Ministeriums), sondern auch im organisatorischen Aufbau einfach gegliedert. Es gab zunächst keine Abteilungen, sondern nur Gruppen und Referate. Eine erste Gruppe, die von Wandersleb selbst geleitet wurde, umfaßte die „Organisatorische Koordinierung“ mit dem Kabinettsbüro, die drei ältesten politischen Referate („Wirtschaftliche und politische Koordinierung“, Zonenangelegenheiten und Verkehr mit der Militärregierung) und das Verwaltungsreferat. Die zweite Gruppe „Regionale Planung“, Keimzelle der Landesplanungsbehörde, stand unter der Leitung von Dr. Prager. Ihre Untergliederung in Referate ist ebensowenig erkennbar wie die der Gruppe III „Archive/Bibliothek“ unter Dr. Kisky. In der frühen Zeit war noch vieles im Fluß. Es fällt auf, daß die Gruppenleiter außer Wandersleb selbst nicht den Rang von Ministerialräten hatten. Der Grund für die allgemeine Bescheidenheit der Landeskanzlei dürfte darin zu suchen sein, daß die Minister die Bedeutung dieser Behörde möglichst gering halten wollten. Erst ab Mitte 1947 differenzierte sich die Gliederung der Landeskanzlei weiter aus, womit schließlich auch eine rangmäßige Höherstufung der leitenden Beamten unumgänglich wurde. Wandersleb scheint schon frühzeitig die Parität seiner Behörde mit den Ministerien angestrebt zu haben; bei der Verwirklichung dieses Ziels ging er aber vorsichtig zu Werke.

Im Oktober 1946 trat ein zweiter Ministerialdirektor in die Landeskanzlei ein: Carl Spiecker, ein Politiker der Zentrumsparterie mit Erfahrung aus der Weimarer Zeit. Er übernahm das bis dahin unbesetzt gebliebene Referat „Wirtschaftliche und politische Koordinierung“<sup>211</sup>. In diesem Referat lagen außerordentliche Gestaltungsmöglichkeiten; es konnte theoretisch zu einer Schlüsselstellung in der gesamten Landesregierung ausgebaut werden und eignete sich insbesondere für die Bearbeitung „außenpolitischer“ Themen wie z. B. der Ruhrfrage. Hier hatte Amelunxen einen Handlungsbedarf erkannt<sup>212</sup>. Allerdings schied Spiecker schon nach wenigen Monaten (vor dem 1. April 1947) wieder aus der Landeskanzlei aus<sup>213</sup>. Das Referat „Koordinierung“ blieb zunächst noch bestehen und wurde im Frühjahr 1947 Oberregierungsrat Rudolf Maus übertragen, Mitte 1947 aber aufgelöst. Für die „außenpolitischen“ Fragen war ab Juli 1947 das Sonderreferat F zuständig.

Im März 1947 kam als vierte Gruppe die Landespressestelle zur Landeskanzlei. Ihr neuer Leiter war Oberregierungsrat Max-Hildebrand Freiherr von Gumpenberg, der

<sup>209</sup> HStAD RWN 122-3 und NW 182-104.

<sup>210</sup> S. dazu Kap. III. 5.

<sup>211</sup> HStAD RWN 122-3.

<sup>212</sup> *Rombeck-Jaschinski*, Nordrhein-Westfalen, S. 25.

<sup>213</sup> Der Aufbauplan der Landesregierung nach dem Stand vom 1. 4. 1947 (Abb. 3) weist die Stelle „Wirtschaftliche und politische Koordinierung“ unbesetzt aus.

ehedem die Pressestelle der Nordrheinprovinz geleitet und sich ab August 1946 im Wartestand befunden hatte. Zuvor war die Staatsbürgerliche Bildungsstelle, für die Regierungsrat Hundt, der Persönliche Referent Amelunxens, im Nebenamt verantwortlich zeichnete, von der Pressestelle abgetrennt worden.

Nach der Wahl Karl Arnolds zum Ministerpräsidenten im Juni 1947 wurde die erste größere Umgestaltung der Landeskanzlei vorgenommen. Man bildete nun statt der Gruppen drei Abteilungen mit folgender Gliederung:

Abteilung I	Organisatorische Koordinierung (mit dem Kabinettsbüro) Zonale und interzonale Angelegenheiten Verkehr mit der Militärregierung Sonderreferat F (ab Juli 1947) Justitiariat Zentralbüro - Personalien - Haushalt
Abteilung II	Landesplanungsbehörde
Abteilung III	Landespressestelle Lizenzierung Staatsbürgerliche Bildungsstelle Gesetz- und Verordnungsblatt Landesarchivverwaltung/Bibliothek.

Die „politische“ Abteilung I leitete Wandersleb, die Abteilung II Prager und die Abteilung III Baron Gumpfenberg, der im Dezember 1947 als Landespressechef von Hermann Katzenberger abgelöst wurde. Katzenberger trat gleich als Ministerialdirigent, also mit dem Dienstrang der Abteilungsleiter in den Ministerien, in die Landeskanzlei ein. Es dauerte nicht mehr lange, daß auch Prager zum Ministerialdirigenten avancierte. Die volle Gleichstellung mit den Ministerien erreichte die Landeskanzlei aber erst durch die Einführung der dreistufigen Gliederung im Jahre 1948.

Danach umfaßten die drei Abteilungen je zwei Gruppen. In der Abteilung I wurde der politisch-operative Kern der Landeskanzlei als Gruppe A (mit sieben Referaten) von den Verwaltungsaufgaben und den technischen Diensten getrennt. Das war an sich vernünftig. Die Gliederung der Gruppe B „Verwaltung, Personalien, Haushalt“ allerdings erscheint nach dem Stand von Anfang 1949 als groteske Überorganisation<sup>214</sup>. Die Gruppe B hatte noch Mitte 1947 ein einziges Referat gebildet; jetzt, anderthalb Jahre später, zerfiel sie in nicht weniger als acht Referate, deren Bezeichnungen z. T. Aneinanderreihungen von Synonymen waren<sup>215</sup>. Es gab ein „Zentralbüro“ und eine „Zentralkanzlei“, sowie, getrennt voneinander, eine „Büro- und Altwohnraumbeschaffung“ und eine „Hausverwaltung“. Der Fahrdienst der Landesregierung und die Poststelle (mit Telefon- und Fernschreibzentrale) bildeten eigene Referate und standen damit organisatorisch auf einer Ebene mit den politischen Referaten der Gruppe A. Für diesen Wildwuchs dürfte der Gruppenleiter B, Oberregierungsrat Scheiff, verantwortlich gewesen sein. Geduldet wurde das Ganze von Wandersleb, der persönlich die Gruppe A leitete, sich aber seit dem Spätherbst 1948 fast nur um die Unterbringung der Bundesorgane in Bonn kümmerte. Die interne Verwaltung der Landeskanzlei und die technischen Dienste hätten ohne weiteres in vier Referaten zusammengefaßt werden können.

<sup>214</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen, 2. Jg. (1949) Heft 2, S. 36–38.

<sup>215</sup> Referat 1: Verwaltung, Geschäftsführung, Organisation, Zentralbüro.

Um so einfacher war die Gliederung der Abteilung II (Landesplanungsbehörde) in zwei Gruppen mit je drei Referaten. Die Gruppe A (Organisation der Landesplanung und Raumforschung) leitete Prager persönlich, die Gruppe B (Allgemeine Raum- und Standortplanung; Koordinierung) Ley. In der Abteilung III umfaßte die Gruppe A als eigentliche Landespressestelle (Katzenberger) vier Referate, die Gruppe B (Landesarchivverwaltung; Kisky) deren zwei.

Es war nur konsequent, daß Wandersleb im Herbst 1949 nach einjährigem Einsatz für die Bundeshauptstadt Bonn nicht mehr an seinen Düsseldorfer Schreibtisch zurückkehrte, sondern in den Bundesdienst übertrat. Zum Nachfolger berief Arnold nach einigen Monaten der Vakanz seinen persönlichen Referenten Karl Mohr. Er leitete die Landeskanzlei, die vom 27. November 1950 an die Bezeichnung *Staatskanzlei* führte, bis zum Ende der Ära Arnold im Frühjahr 1956.

### 3. DIE POLITISCHEN REFERATE

#### 3.1. Kernaufgaben und Sonderaufgaben

Die allmähliche personelle und organisatorische Ausweitung der Landeskanzlei an sich wurde von den Ministern weit weniger kritisch beobachtet als das Bestreben Arnolds, bestimmte Angelegenheiten, z. B. die Grenzlandförderung, zur Chefsache zu machen. Arnold wertete seine geschäftsführende Behörde dadurch auf; sie hatte aber auch 1950 noch nicht annähernd den Umfang und die Bedeutung einer heutigen Staatskanzlei, d.h. es fehlten sowohl auf die einzelnen Ministerien ausgerichtete „Spiegelreferate“ als auch eine Planungsabteilung.

Das Herzstück der Landeskanzlei unter Arnold war die Gruppe A der Abteilung I. Anfang 1949 bestand sie aus sieben Referaten: Organisatorische Koordinierung, Zonale und bizonale Angelegenheiten, Verkehr mit der Militärregierung, Justitiariat, Grenzlandreferat, Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Sonderreferat F (Friedensfragen)<sup>216</sup>. Das Referat Organisatorische Koordinierung bearbeitete die Kernaufgaben der Landeskanzlei: den Schriftverkehr des Ministerpräsidenten, die Eingaben an ihn und die Angelegenheiten des Kabinetts. Für letztere war ein Teil des Referates, das *Kabinettsbüro*, zuständig. Es stellte die Tagesordnungen der Kabinettsitzungen zusammen und sorgte für die Versendung der Vorlagen und der Protokolle. Aufgrund einer Abmachung zwischen dem Landtag und der Landesregierung gingen auch die Großen und Kleinen Anfragen aus dem Parlament zunächst an das Kabinettsbüro, das sie an die zuständigen Minister weiterleitete und die Antworttexte dem Ministerpräsidenten zur Genehmigung vorlegte. Der Referent für die Organisatorische Koordinierung war bis 1951 Heinz Arnold.

Die Zusammenarbeit mit dem Zonenbeirat in Hamburg (bis 1948) und den bizonalen, ab 1949 trizonalen Institutionen in Frankfurt oblag dem Zonenreferat. Es besorgte außerdem die Vor- und Nachbereitung der Ministerpräsidentenkonferenzen. Da bis zur Bundesgründung im Herbst 1949 das Kollegium der Länderchefs die formell höchste Instanz der deutschen Politik darstellte, war dies eine Aufgabe von größter Bedeutung. Mit den Oberregierungsräten Schröder (bis November 1947) und Baron Gumpfenberg war das Zonenreferat hochkarätig besetzt.

Eher im Stillen wirkte das Referat 3 „Verkehr mit der Militärregierung“, das naturgemäß eng mit dem Zentraldolmetscherbüro (Referat 4 der Gruppe I B) zusammenar-

<sup>216</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen (s. Anm. 214), S. 33-36.

beitete. Das Justitiariat fungierte als Rechtsabteilung für die Landeskanzlei und mehrere andere Dienststellen der Landesregierung.

Das Sonderreferat F und das Grenzlandreferat, die hochpolitische Sonderaufgaben zu bearbeiten hatten, sollen unter dem Stichwort „Landesaußenpolitik“ behandelt werden. Eine innenpolitische Sonderaufgabe war die Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in der britischen Zone durch die Verordnung Nr. 165 der Militärregierung vom 15. September 1948 den Ministerpräsidenten, nicht den Justizministern, übertragen worden war<sup>217</sup>. Das machte die Schaffung eines weiteren Referates in der Gruppe I A notwendig.

### 3.2. „Landesaußenpolitik“

Bereits Amelunxen hatte im Herbst 1946 erkannt, daß bestimmte Themen von mehr als landespolitischer Bedeutung, z. B. die Ruhrfrage und die Grenzfrage im Westen, intensiv bearbeitet werden mußten. Sein Versuch, mit Hilfe Carl Spieckers eine „Landesaußenpolitik“ zu entwickeln (s. o.), scheiterte jedoch an parteipolitischen Querelen. Die CDU, die im Dezember 1946 in die Regierung eingetreten war, hielt Spiecker für ungeeignet und beanspruchte die Federführung in der Ruhrfrage für einen der ihren; entsprechende Ambitionen hatte Justizminister Sträter. Dies freilich stieß bei Amelunxen und der SPD auf Ablehnung<sup>218</sup>. Erst mit der Wahl Arnolds zum Ministerpräsidenten im Juni 1947 endete eine monatelange „politische Immobilität“<sup>219</sup>, die dem Ansehen Nordrhein-Westfalens abträglich gewesen war.

Arnold, außenpolitisch unerfahren, mußte sich zunächst nach geeigneten Mitarbeitern umsehen, da es in der Landeskanzlei nach dem Weggang Spieckers keinen dezidierten „Außenpolitiker“ mehr gab. Das personelle Problem war lösbar. Im Sommer 1947 wurde Wandersleb auf einen ehemaligen Diplomaten aufmerksam, den 1898 geborenen Oberschlesier Hans Kroll. Er hatte nach seinem Eintritt in das Auswärtige Amt im Jahre 1920 in der Berliner Zentrale und auf verschiedenen Auslandsstationen, zuletzt als Erster Botschaftsrat in Ankara (1936–1943) und als Generalkonsul in Barcelona (bis 1945) reiche Erfahrungen gesammelt. Im Januar 1946 war Kroll von der spanischen Regierung an die Alliierten ausgeliefert worden; seit seiner Entlassung aus dem Internierungslager Ende Oktober 1946 lebte er in Niedersachsen und hielt außenpolitische Vorträge, unter anderem in Düsseldorf und Münster. Im Juli 1947 lud ihn Wandersleb in die Landeskanzlei ein, wo er ihm das Angebot machte, Nordrhein-Westfalen auf der bevorstehenden Tagung des Deutschen Friedensbüros in Stuttgart zu vertreten. Kroll sagte zu<sup>220</sup>. Noch vor der Abreise traf er auch mit Arnold und Gumpenberg, der ebenfalls nach Stuttgart fahren sollte, zusammen.

Das Deutsche Büro für Friedensfragen war Anfang 1947 von den süddeutschen Landesregierungen gegründet worden. Unter der Leitung des württembergischen Staatssekretärs Fritz Eberhard verstand es sich als Keimzelle eines späteren deutschen Außenministeriums. Den Ländern der britischen Zone hatte man einen Beitritt freigestellt, und um eben diese bizonale Erweiterung des Büros sollte es auf der Stuttgarter Tagung am 10. und 11. Juli 1947 gehen. Als Alternative, die von den norddeutschen

<sup>217</sup> S. dazu Romeyk, *Kleine Verwaltungsgeschichte*, S. 132 ff.

<sup>218</sup> *Rombeck-Jaschinski*, *Nordrhein-Westfalen*, S. 25–28.

<sup>219</sup> *Rombeck-Jaschinski*, *Nordrhein-Westfalen*, S. 30.

<sup>220</sup> *Kroll*, *Lebenserinnerungen*, S. 173.

Ländern favorisiert wurde, stand eine völlige Neugründung zur Diskussion<sup>221</sup>. Arnold war der Meinung, daß Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes und wirtschaftlich bedeutendstes Land die Führung in einem bizonalen Friedensbüro beanspruchen müsse, und er wies Kroll und Gumpenberg an, in Stuttgart keinen Beschlüssen zuzustimmen, die dieser Präntention entgegenstehen würden. Die Tagung verlief ohne greifbare Ergebnisse. Kroll und Gumpenberg stellten fest, daß Anspruch und Wirklichkeit beim Deutschen Friedensbüro weit auseinanderklafften. Von einem Mitspracherecht der Deutschen auf deutschlandpolitischem Gebiet würde noch lange keine Rede sein können. Kroll konnte Arnold überzeugen, daß Nordrhein-Westfalen ein eigenes deutschlandpolitisches Büro einrichten müsse – schon deshalb, weil die wichtigsten Probleme (die Rhein-Ruhr-Frage und die Gebietsforderungen der Niederlande und Belgiens) vor allem Nordrhein-Westfalen betrafen.

Arnold griff daraufhin die schon von Amelunxen entwickelte Idee eines Sonderreferates in der Landeskanzlei auf und setzte sie in die Tat um. Am 3. September 1947 wurde die Bildung des „Sonderreferates Friedensfragen“ unter der Leitung des zum Ministerialdirigenten ernannten Hans Kroll bekanntgegeben<sup>222</sup>. Das Sonderreferat war Arnold persönlich unterstellt, gehörte aber in organisatorischer Hinsicht zur Abteilung I der Landeskanzlei. Die Aufgabe der neuen Stelle war offiziell sehr knapp umschrieben: „Das Sonderreferat F bearbeitet Angelegenheiten, die bei der künftigen Überführung des formal noch bestehenden Kriegszustandes in einen Friedenszustand von Bedeutung werden können, und sammelt die erforderlichen Unterlagen“<sup>223</sup>. Der ehrgeizige Kroll wollte sich nicht auf Ruhr- und Grenzfrage beschränken; ihm schwebte ein größeres Tätigkeitsfeld vor. In einem Memorandum für den Ministerpräsidenten formulierte er seine Ansicht zur künftigen außen- bzw. deutschlandpolitischen Rolle Nordrhein-Westfalens – eine Ansicht, die Arnold völlig teilte: „Das Land Nordrhein-Westfalen nimmt nach seiner geographischen Lage, seinem territorialen Umfang und seiner Bevölkerungszahl und vor allem nach seinem politischen und wirtschaftlichen Potential eine Sonderstellung ein, die ihm für die Gestaltung der außenpolitischen Zukunft Gesamtdeutschlands besondere Verpflichtungen und eine erhöhte Verantwortung auferlegt. Für die wichtigsten mit der Vorbereitung des Friedensvertrages zusammenhängenden Fragen ist Nordrhein-Westfalen, auch nach Ansicht der anderen deutschen Länder, federführend, für die Mehrzahl der übrigen Fragegebiete muß es ein überwiegendes Interesse beanspruchen, da es von ihren Auswirkungen stärker als andere deutsche Gebiete betroffen wird. Wir sind daher berechtigt, bei den Vorarbeiten für die künftige Friedensregelung ein maßgebendes, wenn nicht entscheidendes Wort mitzusprechen“<sup>224</sup>.

Ab September 1947 informierte Kroll Arnold regelmäßig durch „Aufzeichnungen“ über die Deutschlandpolitik der Siegermächte, die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den westlichen Alliierten und der Sowjetunion und über die Stimmungen und politischen Strömungen in den Nachbarländern. In Abständen von zwei bis drei Monaten erstattete Kroll „Lageberichte“, die nach alter Wilhelmstraßen-Tradition das gesamte weltpolitische Geschehen beleuchteten<sup>225</sup>. Die Beschaffung der Informatio-

<sup>221</sup> Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen*, S. 31.

<sup>222</sup> Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen*, S. 30.

<sup>223</sup> Monatsblätter *Nordrhein-Westfalen* (s. Anm. 214), S. 36.

<sup>224</sup> Zit. nach: Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen*, S. 34.

<sup>225</sup> Das Konzept eines solchen Lageberichtes für den Zeitraum Februar bis Mai 1948 in HStAD NW 53-133.

nen, die Kroll benötigte, war durchweg schwierig, da es keinen Nachrichtendienst gab. Kroll hielt sich vor allem an die Industrie- und Handelskammern und die Gewerkschaftszentralen, aber auch an amerikanische Stellen, zu denen er mit Hilfe Adenauers Kontakt angeknüpft hatte<sup>226</sup>. Arnold war mit Krolls Arbeit zufrieden und beauftragte ihn auch mit der Ausarbeitung von Redemanuskripten.

Unter den Themen des Sonderreferates F stand die Abwehr der französischen Rhein- und Ruhrpläne, die Frankreichs Außenminister Bidault auf der Moskauer Außenministerkonferenz im März 1947 vorgelegt hatte, obenan. Es gelang Kroll über seine amerikanischen Verbindungen, den Wortlaut des Bidault-Memorandums zu beschaffen und die französischen Argumente für eine politische und wirtschaftliche Abtrennung des linken Rheinufers und des Ruhrgebietes vom übrigen Deutschland in Gegenmemoranden zu widerlegen – insgesamt 32 Denkschriften, die nicht nur der Unterrichtung Arnolds dienten, sondern mit Hilfe des amerikanischen Generalkonsuls in Bremen sogar auf die „Beratungstische interallierter Konferenzen“ lanciert werden konnten<sup>227</sup>. Wenn das Sonderreferat F vom Zuschnitt her auch nicht mit dem Deutschen Friedensbüro konkurrieren konnte, war die Arbeit Krolls doch alles andere als ineffektiv. Der Ministerialdirigent war maßgeblich an der Vorbereitung der Kundgebung „Die Ruhr ruft Europa“ am 11. April 1948 in Essen beteiligt und erarbeitete mit den Journalisten Peter von Zahn und August Hoppe vom NWDR eine Rundfunkreportage über das Ruhrgebiet<sup>228</sup>.

Ende Juni 1948, kurz bevor mit der Übergabe der „Frankfurter Dokumente“ die deutsche Frage in ein neues Stadium trat, wurde Kroll plötzlich von Arnold aus seinem Amt entlassen. Für diesen Schritt gab es wohl drei Gründe. Zum einen war, ungeachtet der guten sachlichen Zusammenarbeit, nie ein echtes Vertrauensverhältnis zwischen Kroll und seinem Chef zustande gekommen. In der CDU gehörte Kroll zum rechten Flügel um Adenauer, dessen Spannungen mit Arnold sich immer mehr verschärften; Rombeck-Jaschinski spricht von einer „Intimfeindschaft“<sup>229</sup>. Zum anderen war Kroll seit seiner Anstellung der Militärregierung ein Dorn im Auge gewesen – die Briten haßten ihn, weil er als Gesandter und Geschäftsträger in Ankara erfolgreich den britischen Zielen in der Türkei entgegengearbeitet hatte. Daß Arnold ihrem Drängen, sich von Kroll zu trennen, schließlich nachgab, wird von Kroll in seinen Memoiren als der eigentliche Entlassungsgrund angeführt<sup>230</sup>. Einen dritten Grund hat Kroll wohlweislich verschwiegen. Die Witwe des Landespressechefs Maier-Hultschin erinnerte sich 1968, Kroll habe öffentlich behauptet, er schreibe die Reden des Ministerpräsidenten<sup>231</sup>. Wenn dies wohl auch der Wahrheit entsprach, war die Äußerung doch eine grobe Taktlosigkeit Krolls, dessen „Arroganz und Ich-Bezogenheit“ Arnold schon lange auf die Nerven gegangen waren<sup>232</sup>.

<sup>226</sup> Kroll, *Lebenserinnerungen*, S. 187 f.

<sup>227</sup> Kroll, *Lebenserinnerungen*, S. 179.

<sup>228</sup> Kroll, *Lebenserinnerungen*, S. 184.

<sup>229</sup> Rombeck-Jaschinski, *Nordrhein-Westfalen*, S. 31.

<sup>230</sup> Kroll, *Lebenserinnerungen*, S. 196.

<sup>231</sup> HStAD RWN 139 Nr. 2 (Erinnerungen von Frau Maier-Hultschin).

<sup>232</sup> Hensel, 3 x Kommunalpolitik, S. 64; so auch Hüwel, Arnold, S. 180, der sich auf eine Auskunft des Pers. Referenten Arnolds, Mohr, stützt. – Kroll arbeitete bis zum Frühjahr 1950 als Journalist und trat dann in den Dienst der Bundesregierung. Ab 1958 war er Botschafter in Moskau.

Nach dem Ausscheiden Krolls blieb das Sonderreferat F ein halbes Jahr unbesetzt. Während dieser Zeit, in der die Weichen für die Gründung der Bundesrepublik gestellt wurden, war Baron Gumpenberg der wichtigste außenpolitische Berater Arnolds. Der Leiter des Zonenreferats stand dem Regierungschef in den Juli-Konferenzen 1948 auf dem Rittersturz bei Koblenz, im Jagdschloß Niederwald bei Rüdesheim und in Frankfurt zur Seite und vertrat Nordrhein-Westfalen später im Ländergrenzenausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz. In den „Verfassungskonvent“ auf Herrenchiemsee (10. bis 23. August 1948) mußte Arnold jedoch einen versierten Juristen entsenden. Er entschied sich für den ehemaligen Diplomaten Theodor Kordt (Jahrgang 1893), der an der Universität Bonn die Praxis des Völkerrechtes und der Diplomatie lehrte. Gut drei Monate nach dem Verfassungskonvent, am 1. Dezember 1948, ernannte Arnold Kordt zum neuen Leiter des Sonderreferates F, das im Mai des folgenden Jahres in „Referat für internationales Recht“ umbenannt wurde<sup>233</sup>. Mit Kordt machte Arnold gute Erfahrungen.

Im Vorfeld der Bildung der Bundesregierung forderten vor allem SPD-Politiker, darunter Menzel, die Auflösung des ihrer Meinung nach obsolet gewordenen Referates. Eine Fortsetzung der Arbeit Kordts, so der zentralistische Standpunkt, konnte nur auf eine Störung der Bundesaußenpolitik hinauslaufen. Arnold erteilte jedoch diesen Forderungen eine Absage. Als Theo Kordt im Dezember 1949 auf Wunsch Adenauers in den Bundesdienst überwechselte, wurde sein Bruder Erich Kordt zum Nachfolger bestellt<sup>234</sup>.

„Landesaußenpolitik“ waren auch die mit der Anhörung lokaler Politiker, Wirtschafts- und Gewerkschaftsführer verbundenen Kabinettsitzungen in Städten des Grenzlandes. Der ganze Regierungsbezirk Aachen und die westlichen Kreise der Regierungsbezirke Düsseldorf und Münster hatten unter den Kriegshandlungen 1944/45 schwer zu leiden gehabt. Über mehreren Gemeinden schwebte das Damoklesschwert einer Annexion durch die Niederlande und Belgien. Mit der Präsenz der Landesregierung in den Grenzkreisen sollte „Flagge gezeigt“ und der Bevölkerung, die dem Liebeswerben der Nachbarstaaten (mit der Verheißung materieller Vorteile) ausgesetzt war, deutlich gemacht werden, daß sie nicht allein gelassen wurde.

Allerdings hatten die auswärtigen Kabinettsitzungen nicht überall und in vollem Umfang den gewünschten psychologischen Erfolg. Das Kabinett mußte herbe Kritik einstecken, was freilich in den Protokollen höchstens zwischen den Zeilen zu lesen ist. Die Vertreter der Bevölkerung äußerten wohl deutlich, daß die versprochenen Hilfsmaßnahmen recht spät kämen und vielleicht nur wegen der Annexionsgefahr beschlossen worden seien. Ein Teil der Presse sprach abwertend von „Beruhigungssitzungen“<sup>235</sup>. Indessen war es Arnold mit der Hilfe für das Grenzland ernst, und auf die Kritik in der Presse reagierte er verärgert<sup>236</sup>.

Am 7. Juni 1948 beschloß das Kabinett gegen die Stimme des Finanzministers Weitz in Kleve die Bildung eines Koordinierungsreferates für die wirtschaftliche Grenzlandhilfe in der Landeskanzlei<sup>237</sup>. Weitz war der Ansicht, ein solches Referat sei überflüssig, da die ihm zugeordneten Aufgaben ebensogut von den Ressorts wahrgenommen werden

<sup>233</sup> Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, S. 72.

<sup>234</sup> Rombeck-Jaschinski, Nordrhein-Westfalen, S. 72 f.

<sup>235</sup> Dok. 217.

<sup>236</sup> Ebd.

<sup>237</sup> Dok. 215.



könnten<sup>238</sup>. Hinter dem Kostenargument verbarg sich aber auch die Abneigung Weitz' gegen jede Kompetenzerweiterung der Landeskanzlei, die Innenminister Menzel und wohl auch die anderen Ressortchefs teilten.

In einer Darstellung des Geschäftsbereiches des Ministerpräsidenten vom Februar 1949 wurden die Aufgaben des Grenzlandreferates knapp umrissen: „Das Grenzlandreferat nimmt die Anliegen der zur Grenzlandbetreuung gehörenden Gebiete entgegen, um sie an die zuständigen Ressorts weiterzuleiten und nach übergeordneten Gesichtspunkten zu vertreten. Ein Teil der Mittel des Grenzlandfonds steht dem Referat für den karitativen und kulturellen Sektor zur Verfügung. Über ihn wird jeweils im Einvernehmen mit dem Ressortminister und dem Finanzminister verfügt, während im übrigen die zuständigen Ministerien im Einvernehmen mit dem Grenzlandreferat Mittel zuteilen“<sup>239</sup>.

Der Grenzlandbezirk umfaßte die Kreise Schleiden, Monschau, Aachen Stadt und Land, Düren, Jülich, Geilenkirchen-Heinsberg, Erkelenz, Kempen-Krefeld, Geldern, Kleve, Rees, den nördlichen Teil des Kreises Moers, schließlich die Stadt Bocholt und die Kreise Borken und Ahaus.

#### 4. DIE LANDESPLANUNGSBEHÖRDE

Bis 1950 konnte die Landeskanzlei als Amalgam verschiedenster Dienststellen als ein Abbild der Landesexekutive im Kleinen gelten. Neben den Abteilungen, die Pflichtenaufgaben einer Kanzlei erfüllten, gehörten zu ihr auch Dienststellen, die bei anderer Gewichtung der verwaltungstechnischen Argumente in ein Ministerium hätten eingegliedert werden müssen. Das beste Beispiel dafür ist die Landesplanungsbehörde. Ihre Bedeutung kann nur verstanden werden, wenn man zuvor einen Blick auf die Geschichte der Landesplanung wirft.

Bei dem Wort Landesplanung liegt die Betonung auf dem ersten Wortbestandteil. „Landesplanung“ bezog sich vor 1946 nie auf „Länder“, sondern auf Provinzen, Landschaften oder noch kleinere räumliche Einheiten, und zwar auf siedlungs- und wirtschaftsgeographisch definierte Regionen wie das Ruhrgebiet, Groß-Berlin (vor 1920), den Industriebezirk um Merseburg, West- und Ostsachsen, Oberschlesien, den Großraum Hamburg. Als Landesplanung bezeichnete man seit den Zwanziger Jahren alle Siedlungs- und Wirtschaftsplanungen, die über Stadt- und Landkreisgrenzen hinausgriffen. Dabei waren die Übergänge zur „Raumordnung“ (ein Begriff, der heute geläufiger als „Landesplanung“ ist) stets fließend<sup>240</sup>.

Die Bildung von Agglomerationen im Gefolge der Industrialisierung ab etwa 1890 machte zunächst die Koordinierung von Planungen mehrerer, aneinander grenzender Kommunen notwendig; diese Erkenntnis führte u. a. zur Gründung der großen Wasserverbände, deren bekanntester in Nordrhein-Westfalen die Emschergenossenschaft ist. Als in bestimmten Agglomerationen die fallweise Abstimmung benachbarter Kommunen untereinander nicht mehr ausreichte, wurden unter staatlichem Druck die

<sup>238</sup> Dok. 232.

<sup>239</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen (s. Anm. 214), S. 35.

<sup>240</sup> Zur Geschichte der Landesplanung allgemein: *Stephan Prager*, „Landesplanung“, in: Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930; *Reinhold Niemeyer*, Die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland, in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, Stuttgart u. Berlin 1935; *Josef Umlauf*, Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958 (zitiert: Umlauf, Landesplanung). Eine neuere Darstellung fehlt.

ersten Planungsverbände mit der Aufgabe übergemeindlicher Siedlungs-, Verkehrs-, Wirtschaftsstandort- und Grünflächenplanung ins Leben gerufen: der Zweckverband Groß-Berlin (1910) und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920). In den Zwanziger Jahren griff man die Idee der regionalen Planung auch außerhalb der industriellen Ballungszonen auf, zuerst in Preußen und Sachsen. 1925 entstanden Landesplanungsverbände für den Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf, der nicht zum Ruhrsiedlungsverband gehörte, und für das Münsterland einschließlich Lippe-Deitmolds. 1928 erhielten der Regierungsbezirk Köln und das Siegerland einen Landesplanungsverband, im folgenden Jahr der mittlere Teil des Regierungsbezirks Arnberg und der Regierungsbezirk Minden. Alle diese Verbände waren in Formen der Selbstverwaltung organisiert, unterstanden jedoch staatlicher Aufsicht.

Um diese Zeit war die Landesplanung bereits zum Streitobjekt zwischen den Bezirksverbänden und den Provinzialverwaltungen geworden, die sich vor allem in die Fernstraßenplanung nicht hineinreden lassen wollten. Mit Rückendeckung der Oberpräsidenten<sup>241</sup> wurden auf Provinzebene *Landesplanungsgemeinschaften* gegründet, die sich organisatorisch an die Provinzialverwaltungen anlehnten. Die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen umfaßten freilich jeweils nur den Teil der Provinz, der nicht zum Ruhrsiedlungsverband gehörte. Diesen renommierten, provinzübergreifenden Verband erklärte man zu einer eigenständigen Landesplanungsgemeinschaft. Der NS-Staat schuf 1935 zum Zweck der „zusammenfassende(n), übergeordnete(n) Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“<sup>242</sup> eine „Reichsstelle für Raumordnung“, die gegenüber den bestehenden Planungsbehörden und Verbänden weisungsberechtigt war, aber keine „Durchführungsaufgaben“ hatte<sup>243</sup>. Als *Planungsbehörden* wurden in der ersten Durchführungsverordnung zur „Reichs- und Landesplanung“ vom 15. Februar 1936<sup>244</sup> die Reichsstatthalter und in Preußen die Oberpräsidenten definiert. Die Planungsbehörden sollten die Arbeit der Planungsgemeinschaften beaufsichtigen und die Haushaltsführung überwachen. Aber den Planungsgemeinschaften, die nun die älteren, bezirklichen Planungsverbände mediatisierten, blieb ein hohes Maß an Selbständigkeit. In ihrer praktischen Arbeit konnte das „Führerprinzip“ unterlaufen werden<sup>245</sup>. Auf der untersten Stufe, in den Regierungsbezirken, richteten die Landesplanungsgemeinschaften Bezirksplanungsstellen ein. Der kompliziert erscheinende Dualismus von Behörde und Selbstverwaltungskörperschaft sollte das „Dritte Reich“ überdauern.

Mit dem Kriegsende 1945 ging die Reichsstelle für Raumordnung unter. Auf dem Gebiet des späteren Nordrhein-Westfalen bestanden noch als Planungsbehörden die beiden Oberpräsidenten, die drei Planungsgemeinschaften Rheinland, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und Westfalen und die sechs Bezirksplanungsstellen. Die landesplanerische Arbeit war in den letzten Kriegsjahren zum Erliegen gekommen. Im Sommer und Herbst 1945 nahmen zunächst der SVR und die Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, letztere in Anlehnung an den weiter bestehenden Provinzialverband, ihre Tätigkeit wieder auf. Da der nordrheinische Provinzialverband faktisch nicht mehr existierte, mußte die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland in das Oberpräsidium

<sup>241</sup> Für die Rheinprovinz: *Horst Romeyk*, Verwaltungs- und Behördengeschichte der Rheinprovinz 1914–1945, Düsseldorf 1985, S. 362 f.

<sup>242</sup> Erlaß vom 26. Juni 1935; zitiert nach: *Umlauf*, Landesplanung, S. 84.

<sup>243</sup> *Umlauf*, Landesplanung, S. 96.

<sup>244</sup> Abgedruckt bei *Umlauf*, Landesplanung, S. 85 f.

<sup>245</sup> *Umlauf*, Landesplanung, S. 102 f.

eingegliedert werden. Es kam somit zu einer Personalunion von Planungsbehörde und Planungsgemeinschaft. Die Fäden hielt ein Mann in der Hand, der als Theoretiker und Praktiker zu den führenden Persönlichkeiten der Landesplanung in Deutschland gehörte: Landesoberbaurat Dr.-Ing. Stephan Prager. Er hatte seit 1927 die Landesplanung der Rheinprovinz geleitet, war als Jude von den Nationalsozialisten verfolgt und 1945 aus dem Konzentrationslager Theresienstadt befreit worden. Am 22. September 1945 betraute ihn der Oberpräsident der Nordrheinprovinz mit der Geschäftsführung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland; gleichzeitig wurde Prager zum Hauptreferenten für Raumordnung beim Oberpräsidenten als Landesplanungsbehörde ernannt<sup>246</sup>.

Mit der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen hörten die Landesplanungsbehörden der beiden Provinzen zu bestehen auf. An ihre Stelle trat der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde für das ganze Land. Durch Kabinettsbeschluß vom 17. Dezember 1946 (der übrigens nicht im Sitzungsprotokoll vermerkt ist<sup>247</sup>) wurde in der Landeskanzlei eine Gruppe „Regionale Planung“ eingerichtet, die 1947 unter dem Namen „Landesplanungsbehörde“ den Rang einer Abteilung erhielt.

Nach dem Organisationsplan der Landeskanzlei von Anfang 1949<sup>248</sup> umfaßte die Abteilung zwei Gruppen. Die Gruppe A (Organisation der Landesplanung und Raumforschung) wurde von Prager selbst geleitet, die Gruppe B (Allgemeine Raum- und Standortplanung; Koordinierung der Fachplanungen) von Oberregierungsrat Norbert Ley, der auch stellvertretender Abteilungsleiter war. Jede Gruppe hatte drei Referate. Die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und Ruhrsiedlungsverband waren der Landesplanungsbehörde in fachlicher Hinsicht angeschlossen. Der Entwurf eines Geschäftsverteilungsplanes vom September 1951<sup>249</sup> nennt außer dem Abteilungsleiter, den Gruppenleitern, zwei Referenten, sechs Angestellten und zwei Sekretärinnen noch fünf Beamte, die zur Landesplanungsbehörde „abgeordnet“ waren (was aber nicht räumlich zu verstehen ist): den Leiter der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen in Münster und vier Bezirksplaner der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, davon zwei in Köln und je einer in Düsseldorf und Aachen. Es kann als Beweis für die fast völlige Unabhängigkeit der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen angesehen werden, daß sie nur ihren Leiter in der Münsteraner Zentrale und nicht etwa auch die Bezirksplaner in Münster, Arnsberg und Detmold zur Landesplanungsbehörde abordnen mußte. Der Ruhrsiedlungsverband war praktisch exemt.

Prager strebte danach, auch die Planungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen zu einem Verband zu vereinigen, doch das gelang ihm nicht. Er blieb Geschäftsführer der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, deren Vorsitz der Ministerpräsident innehatte. Erst nach dem Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes vom 11. März 1950 wurde die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland auch organisatorisch wieder selbstständig<sup>250</sup>.

Im Frühherbst 1946 war eine Zeitlang im Gespräch gewesen, die Landesplanung nicht dem Ministerpräsidenten, sondern dem Wiederaufbauminister zu unterstellen. Diesem Gedanken hat sich Prager mit äußerster Vehemenz widersetzt. Er hielt es für untun-

<sup>246</sup> HStAD NW 72-158.

<sup>247</sup> Dok. 39.

<sup>248</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen (s. Anm. 214).

<sup>249</sup> HStAD NW 72-224.

<sup>250</sup> *Umlauf*, Landesplanung, S. 116.

lich, eine Behörde, die Interessen verschiedenster Bereiche (Staat, Gemeinden, Wirtschaft), auch verschiedener Ministerien, miteinander abzustimmen hatte, in ein Ministerium einzugliedern. Nach Pragers Ansicht konnte die unmittelbare Unterstellung unter den Ministerpräsidenten am ehesten eine optimale landesplanerische Koordinierungsarbeit gewährleisten. Ministerpräsident Amelunxen (in dessen westfälischer Provinzialregierung die Planungsbehörde ein Teil des Generalreferates Wiederaufbau gewesen war) ließ sich davon überzeugen. Der erste Wiederaufbauminister Hugo Paul wollte es nicht auf einen Konflikt ankommen lassen und verzichtete auf die Landesplanung<sup>251</sup>; er übernahm freilich die Staatsaufsicht über den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Mit der Landesplanungsbehörde als Abteilung der Landeskanzlei hatte der Ministerpräsident im Prinzip ein zusätzliches, wertvolles Steuerungs- und Gestaltungsinstrument in der Hand. Daß er von den Möglichkeiten der Landesplanung in den Jahren bis 1950 kaum Gebrauch machen konnte, lag an den Zeitumständen. Reparatur und Wiederaufbau im zerstörten Land waren dringlicher als die Ausarbeitung von Raumordnungs- und Entwicklungsplänen. Und solange die Rheinbrücken noch nicht wiederaufgebaut waren, hatte es keinen Zweck, an neue Autobahnen oder Eisenbahnstrecken zu denken. Der Städte- und Flüchtlingswohnungsbau ressortierte ohnehin im Wiederaufbauministerium, das mit seiner Außenstelle Essen bei allen Planungen im Ruhrgebiet federführend war. Es spricht für den Weitblick Pragers, daß er zu einer Zeit, als Industrieanlagen demontiert wurden, erste Überlegungen zu einer später sinnvollen Strukturpolitik anstellte. Er riet schon 1947, weiterverarbeitende Industrien in Nordrhein-Westfalen anzusiedeln<sup>252</sup>. Bei der Auswahl von Standorten für Flüchtlingsbetriebe war die Landesplanungsbehörde maßgeblich beteiligt.

Gleich mit der Gründung des Landes bekam sie eine weitere Aufgabe von nicht zu unterschätzender Bedeutung: die Herstellung neuer Karten, die das Referat B 3 besorgte. Für Karten aller Art als Verwaltungshilfen und Planungsunterlagen bestand bei den Ministerien und bei der Besatzungsmacht ein großer Bedarf. Auch darf man nicht vergessen, daß ein Teil des alten Kartenmaterials hinsichtlich der Terminologie „entnazifiziert“ werden mußte.

Bis in die Fünfziger Jahre beschäftigte sich die Landesplanungsbehörde vor allem mit der *theoretischen* Grundlegung künftiger Planungsarbeit. Dies geschah in engem Kontakt mit der wissenschaftlichen Raumforschung an den Universitäten und Hochschulen des Landes. Zum Zweck der Neufundierung und Weiterentwicklung des Landesplanungsrechts wurde auf Initiative und unter Federführung von Prager ein Landesplanungsgesetz erarbeitet, das am 11. März 1950 in Kraft trat<sup>253</sup>. Einige Wochen später verabschiedete der Landtag das Gesetz über die Gesamtplanung im rheinischen Braunkohlengebiet<sup>254</sup>. Es schuf einen von den Bezirksplanungsstellen in Köln, Aachen und Düsseldorf unabhängigen Planungsraum, für den von einem Sonderausschuß der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, dem sog. Braunkohlenausschuß, ein „Gesamtplan“ aufgestellt werden sollte. Vorsitzender des Braunkohlenausschusses war der Kölner Regierungspräsident Warsch (CDU), der das Gesetz angeregt und maßgeblich

<sup>251</sup> Minister Paul vor dem Wiederaufbauausschuß des Landtags, 1. Sitzung, 29. 11. 1946, S. 11.

<sup>252</sup> Peter Hüttenberger, Einführung, in: Ders. (Hg.), Vierzig Jahre. Historische Entwicklungen und Perspektiven des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1986, S. 11.

<sup>253</sup> S. dazu die Dok. 375 u. 379 sowie *Umlauf*, Landesplanung, S. 124–131.

<sup>254</sup> *Umlauf*, Landesplanung, S. 144–148.

beeinflusst hatte, weshalb man es als „lex Warsch“ bezeichnete<sup>255</sup>. Die umfangreichen Kompetenzen des Kölner Regierungspräsidenten bei der Planung im Braunkohlenggebiet waren schon während der Beratung des Gesetzes auf die Kritik des Wirtschaftsministers gestoßen<sup>256</sup>. Sie liefen im Grunde auch dem Interesse der Landesplanungsbehörde an einer Zentralisierung der Planung zuwider. Wie die „lex Warsch“ zustandekam und was die einzelnen Beteiligten intendierten, kann hier nicht untersucht werden. Es sei nur festgehalten, daß der Gesamtplan im Mai 1955 immer noch nicht vorlag, was auf die „Schwerfälligkeit“ des Braunkohlenausschusses zurückgeführt wurde<sup>257</sup>.

## 5. DIE LANDESPRESSESTELLE

Im September 1917 wurde in der Reichskanzlei die erste zentrale Regierungspressestelle in Deutschland eingerichtet. Das geschah nicht zuletzt auf Drängen der Obersten Heeresleitung, die sich davon einen Effektivitätsgewinn für die kriegswichtige Informationsarbeit der Reichsregierung versprach. Die „Zentralstelle des reichsamtlichen Pressewesens“ unter der Leitung des „Pressechefs beim Reichskanzler“ sollte die seit langem bestehenden Nachrichtenstellen der Reichsämtler mediatisieren, wurde aber in ihrer Tätigkeit durch die Ressorts behindert und nach kurzer Zeit außer Funktion gesetzt. Bis zum Ende der Kaiserzeit spielte die traditionsreiche Nachrichtenabteilung des Auswärtigen Amtes (NAA), die im Mai 1871 als *Pressedezernat* gegründet worden war, in der Presse- und Informationsarbeit der Reichsregierung die führende Rolle. Erst im August 1919 gelang es dem Pressechef der Reichskanzlei, Ulrich Rauscher, seine „blutleere“ Dienststelle endgültig mit der NAA zu vereinigen und die Pressereferate der anderen Ressorts zu entmachten<sup>258</sup>. Die *Vereinigte Presseabteilung der Reichskanzlei und des Auswärtigen Amtes* wurde, wie die Reichskanzlei selbst, zum Vorbild für die entsprechenden Einrichtungen der Länder. Zuvor jedoch, 1933, ging sie von der Reichskanzlei an das Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda über – und damit unter. Nach 12 Jahren wirkungsvoller Informationspolitik des Ministers Joseph Goebbels war es indiziert, sowohl in arbeitstechnischer als auch in organisatorischer Hinsicht an die Weimarer Zeit anzuknüpfen. Darüber hinaus stand es den Pressechefs der Landesregierungen frei, neue Formen der Presse- und Informationsarbeit zu entwickeln, die einer Demokratie angemessen waren und zu ihrer Festigung beitragen konnten.

Die Landespressestelle entstand zur gleichen Zeit wie die Landeskanzlei, Ende August 1946, wurde aber erst sieben Monate später in die Behörde des Ministerpräsidenten eingegliedert. Bis dahin war sie theoretisch selbständig, praktisch ein Teil des Verkehrsministeriums. Wie bei den Ministerämtern, konnte auch beim Posten des Landespressechefs nur einer von zwei Kandidaten zum Zuge kommen. Die Entscheidung fiel für den Westfalen Fritz Stricker (Zentrum), der als Generalreferent für Verkehr der Provinzialregierung in Münster die Pressearbeit nebenamtlich wahrgenommen hatte.

<sup>255</sup> HStAD NW 72–11 (Artikel in der „Neuß-Grevenbroicher Zeitung/Rheinischen Post“ vom 25. 5. 1955: „Fünf Jahre Braunkohlengesetz – Hoffnungen und Enttäuschungen“).

<sup>256</sup> Dok. 298.

<sup>257</sup> Wie Anm. 255.

<sup>258</sup> Zur Geschichte der Reichspressestelle bis 1919: *Norbert Kaps u. Hanns Küffner*, Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (= Ämter und Institutionen der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 18), Bonn 1969, S. 17–40.

Diese Personalunion wurde im ersten Kabinett Amelunxen beibehalten, was sicher dem Willen Amelunxens entsprach, aber in erster Linie auf die Nichtbeteiligung der CDU an der Regierung zurückzuführen war. Strickers nordrheinischer Gegenpart, der Journalist Max Hildebrandt Freiherr v. Gumpenberg, hatte sich seit der Gründung Nordrhein-Westfalens berechtigte Hoffnungen gemacht, erster Pressechef der Landesregierung zu werden. Er war Stricker an Professionalität und Ideenreichtum überlegen. Doch gehörte Gumpenberg, ein Duzfreund Karl Arnolds, der CDU an, und als diese sich nicht an der Regierung beteiligte, verlor er den Anspruch auf eine so herausgehobene Position wie die des Landespressechefs<sup>259</sup>. Der Baron wurde auf eine Planstelle gesetzt, erhielt aber kein Aufgabengebiet. Immerhin konnte er damit rechnen, nach einer späteren Regierungsbeteiligung der CDU doch noch die gewünschte Position zu bekommen. In der Zwischenzeit übermittelte er der CDU-Führung Informationen und kritische Bemerkungen über die Personalpolitik der Regierung Amelunxen<sup>260</sup>.

Stricker scheint mit seiner Doppelaufgabe als Verkehrsminister und Landespressechef überfordert gewesen zu sein; jedenfalls blieb die Informationspolitik der Landesregierung unter seiner Ägide schwung- und konturenlos. Doch Amelunxen hielt auch, als ab November 1946 der Eintritt der CDU in die Regierung im Gespräch war, an Stricker fest<sup>261</sup>, und Gumpenberg blieb den ganzen Winter über im Wartestand. Erst am 24. März 1947 gelang es Arnold, der seit Anfang Dezember 1946 als stellvertretender Ministerpräsident am Kabinetttisch saß, seinen Freund zum Landespressechef (im Rang eines Oberregierungsrates) zu machen<sup>262</sup>. Gumpenberg erhielt das Recht zur Teilnahme an den Kabinettsitzungen, jedoch ohne Stimmrecht. Dabei blieb es auch für seine Nachfolger Katzenberger und Maier-Hultschin.

Aus den Akten der Landeskanzlei und den Kabinettsprotokollen läßt sich ersehen, daß erst mit Gumpenbergs Amtsantritt im Frühjahr 1947 die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung richtig anlief. Gumpenberg wirkte bei den Planungen zur Beteiligung des Landes an einem Kulturfilmunternehmen mit<sup>263</sup> und konzipierte im Sommer 1947 das „Gespräch am runden Tisch“, eine Institution, die den Kontakt zwischen Landesregierung und Presse intensivieren und die Arbeit der Landesregierung in ein besseres Licht rücken sollte<sup>264</sup>.

Ständige Aufgabe der Landespressestelle war nicht nur die Information der Öffentlichkeit, sondern auch die Information des Regierungschefs und der Minister über alle Ereignisse und Vorgänge von politischer Relevanz im Lande selbst, in den anderen deutschen Ländern, in den europäischen Staaten und in den USA, die als „Seniorpartner“ der Briten in der Bizone für Nordrhein-Westfalen immer bedeutsamer wurden. An den Pressekonferenzen der Landesregierung, die seit Anfang 1947 jeden Dienstag und Freitag stattfanden, nahmen meist 20 bis 30 Journalisten teil – Vertreter sämtlicher Zeitungen der Westzonen, der Berliner Presse und der wichtigsten ausländischen Agenturen. Außerdem gab die Landespressestelle regelmäßig Verlautbarungen („Presse-notizen“) heraus. Für die interne Information arbeiteten der Zeitungsausschnitt- und der Rundfunkabhördienst. Mit der täglichen Auswertung fast sämtlicher Zeitungen und Zeitschriften Nordrhein-Westfalens und der wichtigsten Blätter der anderen Län-

<sup>259</sup> HStAD RWN 122-2 (NL Gumpenberg).

<sup>260</sup> HStAD RWN 122-3 (NL Gumpenberg).

<sup>261</sup> Wie Anm. 259.

<sup>262</sup> Dok. 59-61.

<sup>263</sup> Dok. 70.

<sup>264</sup> Dok. 110.

der und Berlins waren Anfang 1949 zwei Referenten befaßt. Sie machten dem Ministerpräsidenten und anderen interessierten Kabinettsmitgliedern auch wichtige Leitartikel der ausländischen Presse in Übersetzungen zugänglich. Der Rundfunkabhördienst erstellte jeden Tag ein vierseitiges Informationsblatt mit einer Auflage von 600 Exemplaren<sup>265</sup>.

Alle Landespressechefs der Jahre 1947 bis 1950 waren auch politische Berater des Ministerpräsidenten. Gumpenberg mußte das Amt, das ihn voll und ganz erfüllt hatte, schon im November 1947 wieder aufgeben, was mit dem Unmut der CDU über die Tatsache, daß er in einer sogenannten wilden Ehe lebte, zu tun gehabt haben soll<sup>266</sup>. Der Baron blieb auch als Leiter des Zonenreferates in der Landeskanzlei für Arnold unentbehrlich. Sein Nachfolger Hermann Katzenberger, auch er gelernter Journalist, kam aus der Berliner CDU. Er war zur Zeit der Weimarer Republik in den Staatsdienst eingetreten und gehörte zu den letzten Beamten, die den Geheimratstitel erlangt hatten, weshalb er jetzt als Ministerialdirigent eingestellt wurde. Katzenberger setzte die Arbeit der Landespressestelle im Sinne Gumpenbergs fort und verfeinerte sie, in dem er z. B. 1948 zwei Presseempfänge (davon einen anlässlich der „Kohlenkonferenz“ der Ministerpräsidenten im Juni 1948 im Schloß Benrath) ausrichtete<sup>267</sup>. Minister Spiecker, Gumpenberg, Katzenberger und der Bonner Völkerrechtler Theo Kordt bildeten von 1947 bis 1949 den engsten Beraterkreis Arnolds, während Hans Kroll, der erste Leiter des Sonderreferates F, mehr ein Zuarbeiter als ein Berater war. Kroll betrieb in seinem Sonderreferat einen bescheidenen Auslandsnachrichtendienst, der in gewisser Hinsicht mit der Nachrichtenauswertung der Landespressestelle konkurrierte.

Nach dem Ausscheiden Hermann Katzenbergers aus dem Landesdienst im Dezember 1949 wurde die Landespressestelle drei Monate lang von dem stellvertretenden Abteilungschef Franz Benno Hein geleitet. Er hat an keiner Kabinettsitzung teilgenommen. Am 6. März 1950 berief Arnold den Journalisten Johannes Maier-Hultschin, einen gebürtigen Oberschlesier, den er bereits 1920/21 an der „Sozialen Hochschule“ in München kennengelernt hatte<sup>268</sup>, zum Nachfolger Katzenbergers. Maier-Hultschin blieb bis zum Ende der Ära Arnold 1956 Regierungssprecher.

Die eigentliche Landespressestelle bildete nach dem Organisationsplan der Landeskanzlei von Anfang 1949 nur eines von vier Referaten der Gruppe III A. Die *Staatsbürgerliche Bildungsstelle* (Referat 2) führte ein Schattendasein; sie bestand zeitweilig nur auf dem Papier. Amelunxen hatte sie in Anknüpfung an die Bildungsstelle der Provinz Westfalen geschaffen und seinem Persönlichen Referenten Hundt anvertraut; ungeachtet dessen gehörte sie aber bis Anfang März 1947 zur Landespressestelle unter Stricker. Kurz vor der Ablösung Strickers durch Gumpenberg trennte Amelunxen die Bildungsstelle aus der Landespressestelle heraus, wogegen Arnold und Gumpenberg vergeblich protestierten<sup>269</sup>. Etwa ein Jahr lang war die Bildungsstelle eine selbständige, d.h. direkt dem Ministerpräsidenten unterstellte Gruppe in der Landeskanzlei; dann wurde sie wieder mit der Landespressestelle zusammengefaßt.

<sup>265</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen (s. Anm. 214), S. 41.

<sup>266</sup> HStAD RWN 139 Nr. 2 (Erinnerungen von Mr. Clark, einem Angehörigen der Militärregierung).

<sup>267</sup> Wie Anm. 265.

<sup>268</sup> HStAD RWN 139 Nr. 2 (Erinnerungen von Frau Maier-Hultschin).

<sup>269</sup> HStAD RWN 122-2 (Schreiben Gumpenbergs an Adenauer vom 18. 4. 1947).

Die Staatsbürgerliche Bildungsstelle hätte beim Neuaufbau der Demokratie eine große Rolle spielen können; tatsächlich publizierte sie kaum mehr als die Reden des Ministerpräsidenten Amelunxen, ein Buch von Hundt, „Das Menschenbild der Demokratie“, und eine Broschüre des Leiters der Verfassungsabteilung im Innenministerium, Vogels, betitelt „Von Mensch zu Mensch“. Hundt war Mitglied der Zentrumspartei, Vogels stand ihr nahe. In einem Schreiben an Amelunxen vom 8. April 1947 bezeichnete CDU-Landtagsfraktionschef Adenauer die Schriften der Bildungsstelle als Wahlpropaganda des Zentrums auf Kosten des Steuerzahlers<sup>270</sup>. Etwas später verlangten auch die anderen Parteien, daß die Bildungsstelle nichts publizieren solle, „was irgendwie weltanschauliche Färbung trage“<sup>271</sup>. Gumpfenberg meinte, daß diese Beschränkung der Stelle die Existenzgrundlage entziehen würde; in einem gutachtlichen Vermerk sprach er sich im September 1947 für ihre Auflösung aus<sup>272</sup>. Dazu ist es dann nicht gekommen. Die Rückgliederung der Bildungsstelle in die Landespressestelle fiel in die Amtszeit Katzenbergers. In der Darstellung des Geschäftsbereiches des Ministerpräsidenten von Anfang 1949 hieß es von der Stelle lapidar, daß sie „eine Reihe von Schriften herausgebracht“ habe und sich „zur Zeit in einer Neuorganisation“ befinde<sup>273</sup>.

Als Referat 3 hatte die *Lizenzierungsstelle* die zahlreichen Anträge auf Lizenzierung von Zeitungen und Zeitschriften in Nordrhein-Westfalen zu prüfen und zu bescheiden. Das Lizenzierungsrecht war durch die Verordnung Nr. 108 der Militärregierung vom 15. Oktober 1947 von der Besatzungsmacht auf die Ministerpräsidenten übergegangen, die in der Ausübung dieses Rechtes von einem Landespresseausschuß beraten werden sollten. Die Lizenzierungsstelle in der Landeskanzlei fungierte auch als Sekretariat dieses Ausschusses, der sich am 12. Mai 1948 in Düsseldorf konstituierte.

Im Referat 4 der Landespressestelle wurden die amtlichen Periodika der Landesregierung, das „Gesetz- und Ordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen“ (seit dem 1. Januar 1947), das „Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen“ (seit Anfang 1948) und der „Amtliche Anzeiger“, eine Beilage zum Gesetz- und Ordnungsblatt (seit dem 1. Juli 1947) redaktionell betreut.

## 6. DIE LANDESARCHIVVERWALTUNG.

Von August 1946 bis zum Jahresende 1950 gehörte zur Landeskanzlei außer der Landesplanungsbehörde noch eine weitere Dienststelle, die nach heutigem Verständnis in ein Ressort einzubinden wäre. Es war die den Staatsarchiven als Aufsichtsbehörde in personeller und haushaltstechnischer Hinsicht vorgesetzte Landesarchivverwaltung unter der Leitung von Reichsoberarchivrat Wilhelm Kisky. Kisky, seit 1929 Chef der für die Pflege nichtstaatlichen Archivgutes zuständigen Archivberatungsstelle der Rheinprovinz, war 1945 zum Leiter der Archivverwaltung beim Oberpräsidenten der Nordrheinprovinz berufen worden. In Westfalen hatte 1945/46 keine Archivverwal-

<sup>270</sup> StBKAH Bad Honnef-Rhöndorf, 08.20.

<sup>271</sup> HStAD RWN 122-2 (Vermerk Gumpfenbergs vom 2. 9. 1947).

<sup>272</sup> Ebd.

<sup>273</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen (s. Anm. 214), S. 42.



tung bestanden; hier war der Direktor des Staatsarchivs in Münster unmittelbar dem Oberpräsidenten unterstellt gewesen<sup>274</sup>.

Die Einordnung der Landesarchivverwaltung bei der Landeskanzlei war keine administrative Notlösung, sondern entsprach dem preußischen Modell. In Preußen hatten das Geheime Staatsarchiv in Berlin, die 14 Staatsarchive in den Provinzen und das Brandenburgisch-Preußische Hausarchiv in Berlin zum Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten, der „Chef der Archivverwaltung“ war, gehört. Die fachliche Oberaufsicht hatte der Generaldirektor der preußischen Staatsarchive wahrgenommen<sup>275</sup>. Ein solcher Generaldirektor wurde in Nordrhein-Westfalen, wo es seit dem Anschluß Lippes drei Staatsarchive (in Düsseldorf, Münster und Detmold) und zwei Personenstandsarchive gab, nicht bestellt. Dafür übernahm Kisky, der den Titel *Landesarchivar* führte<sup>276</sup>, als Leiter der Gruppe „Archive/Bibliothek“ in der Landeskanzlei die Aufsichtsfunktion, die nur ein Fachmann ausüben konnte. Kiskys Stellung war von daher derjenigen Pragers im Bereich der Landesplanung vergleichbar. Im Zuge des organisatorischen Ausbaues der Landeskanzlei wurde die Gruppe „Archive/Bibliothek“ 1947 ein Teil der Abteilung III (Landespressestelle); nach dem Organisationsplan von Anfang 1949 trug sie die Bezeichnung III B. Kisky, der in Personalunion weiterhin die Archivberatungsstelle der früheren Nordrheinprovinz leitete, hatte seinen Dienstsitz nicht im Düsseldorfer Mannesmannhaus, sondern im Schloß Gymnich bei Bonn, wo seit 1946 ein Depot zur Verwahrung von durch Kriegseinwirkung „obdachlos“ gewordenen Archiven domizierte<sup>277</sup>.

Bis 1950 ist die Landesarchivverwaltung zweimal mit Angelegenheiten von landespolitischer Relevanz befaßt gewesen. Im Jahre 1947 war sie bei der Findung des Landeswappens federführend<sup>278</sup>. Zur Kabinettsache wurde im folgenden Jahr auch die außerordentlich heikle Urkundenabgabe des Staatsarchivs Düsseldorf an die Stadt Köln. Am 9. Januar 1948 bat der Kölner Oberbürgermeister Hermann Pünder in einem Brief an den Ministerpräsidenten um die Abgabe der Archive der aufgehobenen Stifter und Klöster und des Domkapitels der ehemaligen Reichsstadt Köln, die im Staatsarchiv Düsseldorf lagen, an das Kölner Stadtarchiv. Es war verständlich, daß sich der Düsseldorfer Staatsarchivdirektor Bernhard Vollmer diesem Ansinnen vehement widersetzte<sup>279</sup>. Am 1. Juli 1948 erstattete Kisky ein Gutachten, in dem er die Abgabe befürwortete. Kisky war der Meinung, daß Archivalien dort aufbewahrt werden sollten, „wo sie bodenständig sind, am meisten benutzt werden und den meisten Nutzen stiften können“<sup>280</sup>; die Zentralisierungsbestrebungen der Staatsarchive seien zu weit gegangen<sup>281</sup>. Am 9. August entschied das Kabinett im Sinne von Kiskys Vorlage<sup>282</sup>; am 27. Oktober nahm das Stadtarchiv Köln die Bestände als Dauerleihgabe in Empfang<sup>283</sup>.

<sup>274</sup> Romeyk, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 152.

<sup>275</sup> Handbuch über den preußischen Staat für das Jahr 1930, S. 153 f.

<sup>276</sup> Scriverius, Hauptstaatsarchiv, S. 69.

<sup>277</sup> Scriverius, Hauptstaatsarchiv, S. 74 u. 80.

<sup>278</sup> Dok. 144 und 165.

<sup>279</sup> Scriverius, Hauptstaatsarchiv, S. 76 ff.

<sup>280</sup> Zit. nach: Scriverius, Hauptstaatsarchiv, S. 70.

<sup>281</sup> Scriverius, Hauptstaatsarchiv, S. 78.

<sup>282</sup> Dok. 249.

<sup>283</sup> Scriverius, Hauptstaatsarchiv, S. 79 f.

Die „Kölner Abgabe“ trug dem Landesarchivar die unversöhnliche Feindschaft Vollmers ein, der von jeher das Prinzip des Zentralarchivs verfochten hatte<sup>284</sup>. Vollmer konnte seinem Vorgesetzten heimzahlen, als er anlässlich der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Landeskanzlei im Frühjahr 1950 durch den Landesrechnungshof über die Tätigkeit der Landesarchivverwaltung befragt wurde<sup>285</sup>.

Der Landesarchivverwaltung war die Bibliothek der Landesregierung angegliedert, die 1946 aus Resten der Bibliothek der rheinischen Provinzialverwaltung und Teilen der Bibliotheken der früheren Oberpräsidien gebildet und seitdem durch Neuerwerbungen vergrößert worden war. Anfang 1949 umfaßte sie über 20 000 Bände<sup>286</sup>.

Nachdem der Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes über die Landeskanzlei eine Ausgliederung der Landesarchivverwaltung empfohlen hatte, wurde Kisky Ende Oktober 1950 aus seinem Staatsamt entlassen<sup>287</sup>. Mit Wirkung vom 1. Januar 1951 ging die Zuständigkeit für das Archivwesen an das Kultusministerium über<sup>288</sup>. Die preußische Tradition war damit endgültig gebrochen.

<sup>284</sup> *Scrivertius*, Hauptstaatsarchiv, S. 80.

<sup>285</sup> Ebd.

<sup>286</sup> Monatsblätter Nordrhein-Westfalen (s. Anm. 214), S. 44.

<sup>287</sup> *Scrivertius*, Hauptstaatsarchiv, S. 80 f.

<sup>288</sup> *Romeyk*, Kleine Verwaltungsgeschichte, S. 141.

# LAND NORDRHEIN - WESTFALEN

## LAND NORTH - RHINE - WESTPHALIA



**Zeichenerklärung:**

— — — — —	Reichs u. Landesgrenze	1	Stadtkreis	Bottrop
- - - - -	Reg. Bez. Grenze	2	"	Gladbeck
— · — · —	Kreisgrenze	3	"	Gelsenkirchen
— · — · —	Stadtkreis	4	"	Recklingh. n.
— · — · —	Landkreis	5	"	Waltenscheid
— · — · —	Wasser	6	"	Wanne Eickel
○	Sitz eines Landkreises	7	"	Herrne
○	Hauptort der Reg. Bez. sind einfach unterstrichen.	8	"	Castrop-Raukel
○		9	"	Lünen
○		10	"	Bachum
○		11	"	Witten
○		12	"	Hagen

0 5 10 15 20 25 30 35 40 45 km

LANDESPLANUNGSGEMEINSCHAFT RHEINLAND  
DUSSELDORF LANDESREGIERUNG

Abb. 4 Die Verwaltungsgliederung 1947

## Einrichtung der Edition

### 1. ZUR BESCHAFFENHEIT DER QUELLEN AUSWAHL UND ANORDNUNG DER DOKUMENTE

Kabinettsprotokolle sind Staatsdokumente von hohem Rang. Ungeachtet ihrer meist geringen Aussagekraft besitzen sie Wert als Quelle für die historische Forschung, denn sie führen zum mindesten die Beschlüsse des höchsten Beratungs- und Entscheidungsgremiums der Exekutive auf und bieten somit den einzigen Überblick über die ganze Breite und Systematik der Politik im Bereich der zweiten Gewalt. Das begründet ihre Editionswürdigkeit.

Die Ausführlichkeit und inhaltliche Aussagekraft von Kabinettsprotokollen ist von Staat zu Staat verschieden. Die meisten Regierungen lassen die Kabinettsitzungen mehr oder weniger knapp protokollieren, und zwar vor allem aus Gründen der Diskretion. Schon die Mitglieder eines Kabinetts, das von nur einer Partei gestellt wird, legen Wert darauf, daß die „Freiheit der Diskussion“, d. h. die Vertraulichkeit, gewahrt bleibt; das gilt erst recht im Falle einer Koalitionsregierung. Daneben können auch Traditionen die Form der Protokollierung beeinflussen. Zwischen dem Wortprotokoll und dem reinen Beschlußprotokoll sind mehrere Varianten möglich. Die Reichskabinette der Weimarer Zeit und die Bundeskabinette ab 1949 ließen ihre Sitzungen zwar nicht wörtlich, aber doch relativ ausführlich protokollieren. In Nordrhein-Westfalen folgte man hingegen der preußischen Tradition knapper Protokollierung und trug damit auch dem Diskretionsinteresse der Mehr-Parteien-Kabinette Amelunxen und Arnold Rechnung.

Im Zeitraum dieser Edition ist eine allmähliche Abnahme der Ausführlichkeit festzustellen. Die Protokolle des ersten Kabinetts Amelunxen zeichnen noch den Diskussionsverlauf nach, wenngleich sie von der Form des Wortprotokolls weit entfernt sind. Doch schon im Dezember 1946, nach dem Eintritt der CDU in die Regierung, ging man zu einer knapperen Protokollierung über. Ab 1949 nähern sich die Niederschriften noch mehr der Form des reinen Beschlußprotokolls an. Ministerialdirektor Wandersleb, der bis zu seinem Übertritt in den Bundesdienst im Herbst 1949 das Protokoll führte, versuchte bis zuletzt, einen allzu hölzernen, formelhaften Stil zu vermeiden, was angesichts des Knappheitsgebotes eine gewisse Anstrengung erforderte. Sein Stellvertreter als Protokollführer, Ministerialrat Triebel, blieb dem antiquierten Verwaltungsstil der Vorkriegszeit verhaftet. Aber auch Wanderslebs Nachfolger im Amt des Chefs der Landeskanzlei, Mohr, legte keinen Wert auf eine auch nur halbwegs flüssige Sprache; er ging schließlich (1950) zum reinen Beschlußprotokoll über. Sprachliche Glanzlichter sind die Kabinettsprotokolle zu keiner Zeit.

Die sehr knappe Protokollierung entsprach im Prinzip einer allgemeinen, dem Protokollführer einmal gegebenen Richtlinie. Sie konnte in bestimmten Fällen auch auf einem besonderen Beschluß des Kabinetts beruhen. Ein Beispiel dafür ist das Protokoll der 162. Sitzung am 29. November 1949 (Dok. 434). Es verdeutlicht zugleich das

Grundproblem dieser Quellensorte, die Diskrepanz zwischen dem im Charakter des Quellenbildners begründeten Relevanzanspruch und der Aussagekraft. Einem Kabinett sind durch Gesetz oder Verordnung bestimmte Entscheidungen vorbehalten; es wird dort „hart zur Sache geredet“, schon deshalb, weil kein Minister Zeit zu verschwenden hat. Der forschende Historiker ist also beim Kabinett eigentlich an der richtigen Adresse. Doch Protokolle von der Art des Genannten helfen ihm nicht oder nur wenig weiter. Für den Bearbeiter der Edition kam es deshalb darauf an, durch Beiziehung geeigneter Sachaktenstücke, d. h. vor allem der *Kabinettsvorlagen*, die dürftigen Protokolle zum Sprechen zu bringen. Aus den Kabinettsvorlagen, die als Beratungsgrundlage gedient haben, aber auch aus anderen Dokumenten (Briefen, Vermerken, Niederschriften von Referentenbesprechungen) läßt sich in der Regel ein unklarer Sachverhalt oder ein Dissens, der im Kabinett ausgetragen wurde, im Protokoll aber keinen Niederschlag fand, rekonstruieren. Ausführliche private Sitzungsmitschriften von Kabinettsmitgliedern, die die ideale Ergänzung zu einem offiziellen Protokoll sind, wurden nicht gefunden.

Die vorliegende Edition umfaßt die Protokolle der ersten 194 Sitzungen des nordrhein-westfälischen Kabinetts und 312 weitere Aktenstücke, zumeist Kabinettsvorlagen. Herausgeber und Bearbeiter, die sich für eine solche Mischform entscheiden, stehen vor einer Reihe von Fragen: In welcher Dichte soll dokumentiert werden, d. h. wie soll sich das quantitative Verhältnis von Protokollen und Sachaktenstücken gestalten? Wo sind Schwerpunkte zu setzen? Schließlich: Wie sollen Protokolle und Sachaktenstücke angeordnet werden?

Da es nicht darum gehen konnte, sämtliche Beratungsgegenstände des Kabinetts gleich umfassend zu dokumentieren, richtete sich die Auswahl der Sachaktenstücke nach zwei Kriterien: dem der historischen und dem der zeitgenössischen Relevanz. Der Historiker vermag zu beurteilen, welche Themen der Politik einer vergangenen Zeit in welchem Grad historische Bedeutung erlangten. Doch nicht alles, was ihm *ex eventu*, aus der Distanz mehrerer Jahrzehnte, nachrangig erscheint, ist auch von den Zeitgenossen so gesehen worden. Eine Edition von Kabinettsakten (d. h. Protokollen und Vorlagen) bietet die Möglichkeit, die Politik einer bestimmten Epoche aus der Blickrichtung der Exekutive *annähernd umfassend* darzustellen. Dieser Möglichkeit braucht sich der Bearbeiter nicht ohne Not zu begeben. Es würde jedenfalls den Wert der Edition relativieren, wenn sich die Dokumentation *allein* an den Interessenlagen der gegenwärtigen historischen Forschung orientierte. Wo der Bearbeiter Themen willkürlich ausgrenzt, muß er dies triftig begründen.

Andererseits ist es legitim, Schwerpunkte zu setzen. Diese Edition hat deren vier: erstens die großen staatsrechtlichen Themen (Landesverfassung, Verwaltungsreform, Polizei), dazu den Neuaufbau der Bürokratie und die Konsolidierung der Staatsfinanzen, zweitens die zeittypischen wirtschaftlichen und sozialen Probleme (Ernährungs- und Versorgungskrise, Flüchtlingsunterbringung, Korruption), drittens die Demontage und viertens die Entnazifizierung als Versuch einer gesellschaftlichen Neuordnung. Drei weitere „große“ Themen der Landespolitik, die Frage der Ruhrkontrolle, die Sozialisierung und die Bodenreform, haben in den Kabinettsprotokollen nur geringen Niederschlag gefunden und konnten deshalb nicht schwerpunktmäßig dokumentiert werden. Auch Schul- und Bildungsfragen sind bis Mitte 1950 im Kabinett nur selten erörtert worden.

Beamtenrechtliche, Besoldungs- und Tarifrfragen, mit denen sich das Kabinett als ein Gremium oberster Dienstherren häufig beschäftigte, wurden nur dann dokumentiert, wenn sie eine politische Dimension hatten.

Einen großen Teil der Kabinettsvorlagen bilden die Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen. Ihre Edition ist nicht üblich und wurde deshalb auch hier unterlassen. Es sei aber vermerkt, daß die meisten im Kabinett erörterten Gesetzentwürfe im Bestand NW 30 vorhanden sind und daß vor allem die *Begründungen* zu diesen Entwürfen wichtige Informationen über die Ziele der Landespolitik enthalten.

Die 194 Kabinettsprotokolle sind der Kern der Edition; die Sachaktenstücke gruppieren sich um diesen Kern herum und beziehen sich ausnahmslos auf einzelne Beratungsgegenstände. Der Primat der Protokolle bestimmte die Anordnung der Dokumente. Eine chronologische Reihung, die bei anderen Quelleneditionen<sup>1</sup> zweckmäßig ist, kam nicht in Frage, weil sie das Auffinden der Sachaktenstücke erschwert hätte. Stattdessen finden sich die Sachaktenstücke regelmäßig hinter dem Protokoll der Sitzung, in der der betreffende Gegenstand zum ersten Mal beraten wurde (also nicht nach dem Protokoll, in dem er zum ersten Mal auf der Tagesordnung stand, dann aber abgesetzt oder vertagt wurde). Die durchgehende Numerierung aller Dokumente ermöglicht Verweisungen von einem Protokoll zu einem Sachaktenstück und umgekehrt. Eine Übersicht bietet das den Dokumenten vorangestellte Gesamtverzeichnis.

Die Sachaktenstücke wurden vorrangig dem Bestand NW 30 im Nordrhein-Westfälischen Hauptstaatsarchiv Düsseldorf entnommen. Dieser wachsende Bestand umfaßt sowohl eine Serie der Kabinettsprotokolle (NW 30 P), und zwar die sogenannten ersten Reinschriften<sup>2</sup>, als auch die Kabinettsvorlagen, die sich zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Edition noch auf zwei Serien unterschiedlicher Provenienz verteilen, aber künftig zusammengeführt werden sollen. Beide Vorlagen-Serien sind nach Sitzungen in Dossierform geordnet; NW 30/1 enthält die Vorlagen zur ersten Kabinettsitzung, usw. In den Dossiers findet sich oft, nicht immer, ein Exemplar der sogenannten zweiten Reinschrift (Umdruckfassung) des Protokolls. Die Edition stellt also in etwa eine *Fondsedition* des Bestandes NW 30 für den Zeitraum von August 1946 bis Juli 1950 dar. Nur dort, wo das in NW 30 vorhandene Material zur Dokumentierung eines bestimmten Beratungsgegenstandes nicht ausreichte, wurde auf andere Bestände des Ministerialarchivs im Hauptstaatsarchiv Düsseldorf zurückgegriffen. Einige wenige Dokumente stammen aus dem Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Bonn-Bad Godesberg) und aus dem Archiv der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus (Bad Honnef-Rhöndorf).

## 2. DOKUMENTENBESCHREIBUNG

Bei den Kabinettsprotokollen wird auf eine Dokumentenbeschreibung verzichtet; es genügt die Feststellung, daß es sich bei den ersten Reinschriften, die dem Regierungschef zur Genehmigung vorgelegt wurden, um Typoskripte handelt, wogegen die zweiten Reinschriften im Umdruckverfahren hergestellt wurden. Als Leitprotokoll gilt jeweils die zweite Reinschrift. Die Divergenzen gegenüber der ersten Reinschrift, also die durch den Ministerpräsidenten vorgenommenen handschriftlichen Änderungen, werden in textkritischen Anmerkungen ausgewiesen. Bei den Protokollen, die entweder als erste oder als zweite Reinschrift, oder in beiden Fassungen im Bestand NW 30 vorhanden sind, wurde auf die Angabe der Signatur verzichtet.

<sup>1</sup> Z. B. *Steininger*, Ruhrfrage; *Hölscher*, Deutsche Quellen.

<sup>2</sup> S. dazu S. 32.

Bei den Sachaktenstücken aus Beständen des Nordrhein-Westfälischen Hauptstaatsarchivs Düsseldorf wird die Signatur (z. B. NW 179/7) ohne das Archivkürzel HStAD angegeben; in den übrigen Fällen wird die Abkürzung des Archivs der Signatur vorangestellt. Bei den Sachaktenstücken erfolgt neben der Signatur eine Kurzbeschreibung, z. B. „Original“ (gemeint ist immer die maschinenschriftliche Originalausfertigung), „Abschrift“, „Abschrift (Übersetzung)“, „Durchschrift“ oder „Umdruck“. Ergänzende Angaben, etwa zur Datierung und Zeichnung eines Sachaktenstücks, finden sich in Anmerkungen.

### 3. ÄNDERUNGEN DER SCHREIBWEISE

Eindeutige Rechtschreibfehler in den Dokumenten wurden vom Bearbeiter stillschweigend korrigiert; das gleiche gilt für falsch geschriebene Namen. Die in den ersten Jahren der nordrhein-westfälischen Landesgeschichte noch fast durchweg gebräuchliche Schreibweise „ss“ wurde, außer bei Kapitälchen-Schrift (s. u.), wo es nicht möglich ist, durch das moderne „ß“ ersetzt. Wörter, deren Schreibweise sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt hat, erscheinen in der heute gebräuchlichen Form (z. B. „aufgrund“ statt „auf Grund“). Kunstwörter, die Abkürzungen darstellen (z. B. GESTAPO), werden in Großbuchstaben geschrieben.

Zahlen von eins bis einschließlich zehn, die in quantifizierenden Aussagen und Angaben erscheinen, wurden aus optischen Gründen ausgeschrieben; ausgenommen sind Tabellen. Bei Zeitangaben und Kennzeichnungen („Anlage 4“) wurde für alle Zahlen die Zifferschreibweise verwendet.

Die in den Kabinettsprotokollen und Sachaktenstücken häufig zu findende Hervorhebung bestimmter Wörter, Satzteile und Sätze durch Unterstreichung wurde des besseren Schriftbildes wegen durch *Kursivschrift* ersetzt. Ausnahmen bilden die Tagesordnungspunkte der Kabinettsitzungen (s. Punkt 5) und die Haupt- und Zwischenüberschriften in den Sachaktenstücken.

Bei Kabinettsprotokollen wurden in der Regel nur die in Klammern gesetzten Anlagenhinweise (z. B. „[Anl. 4]“) ausgelassen, wenn eine Anlage zur Tagesordnung nicht in die Edition aufgenommen wurde. Ein Verbleib dieser Hinweise im edierten Protokolltext hätte zu Mißverständnissen hinsichtlich der zum Protokoll gehörigen Sachaktenstücke führen können. Aus dem gleichen Grund entfallen Sätze wie „Die Tagesordnung ist in Anlage beigefügt“. Jede Auslassung ist durch Punkte in Klammern markiert.

Wo ein durch die Regeln der Grammatik zwingend vorgeschriebenes Wort fehlt (es handelt sich meist um bestimmte oder unbestimmte Artikel), fügte der Bearbeiter dieses in Klammern hinzu. Ist bei der Ergänzung eines Satzes um ein fehlendes Wort die Verwendung verschiedener, gleichbedeutender Wörter möglich, kennzeichnete der Bearbeiter seine Wahl durch die Anfügung seiner Initialen (z. B. „[Standpunkt-M. K.]“).

### 4. ANMERKUNGEN

#### 4.1. Textkritische Anmerkungen

Textkritische Anmerkungen sind wie Sachanmerkungen mit Ziffern gekennzeichnet. Sie finden sich vor allem bei Kabinettsprotokollen, bei denen der edierte Text der

zweiten Reinschrift infolge von Veränderungen durch den Ministerpräsidenten nicht mit dem Text der ersten Reinschrift übereinstimmt. Der ursprüngliche Text ist dann aus einer Anmerkung ersichtlich.

Ist die Anwesenheitsliste eines Kabinettsprotokolls unvollständig, wurde sie mittels einer textkritischen Anmerkung berichtigt.

Vorgefundene Unkorrektheiten in Satzbau und Ausdruck wurden zur Unterscheidung von Übertragungsfehlern durch Anmerkungen („sic!“) hervorgehoben.

#### 4.2. *Sachanmerkungen*

Für alle Editionen von Kabinettsprotokollen bzw. Kabinettsakten gilt, daß eine umfassende Kommentierung der behandelten Themen eine ungebührliche Verlangsamung der Arbeit zur Folge hätte. Deshalb beschränkt sich die Kommentierung mit Hilfe von Sachanmerkungen auf das dringend Gebotene, d. h. auf die Erläuterung von Textstellen, Begriffen und Sachverhalten, die für sich allein unverständlich bleiben würden.

In den Sachanmerkungen werden ferner Hinweise auf weiterführende Quellen, in der Regel Akten der Landeskanzlei und der Ministerien, sowie auf einschlägige Literatur gegeben. Zweck dieses Verfahrens ist es, die Entstehung einer Kabinettsvorlage nachprüfbar zu machen und den Einstieg in die vertiefende Beschäftigung mit einem bestimmten Thema zu erleichtern. Aktenhinweise können, vor allem bei komplexen Themen (z. B. Entnazifizierung, Demontage, Verwaltungsreform und Sozialisierung), nicht immer vollständig sein. Sie dürfen keinesfalls zu ressortübergreifenden Sachinventaren ausufern, da dies den Rahmen der Edition sprengt hätte.

Zu den wichtigsten in den Dokumenten genannten Personen werden, in der Regel bei ihrer erstmaligen Erwähnung, in Sachanmerkungen knappe biographische Informationen gegeben.

### 5. ABDRUCK DER KABINETTSPROTOKOLLE

Die Protokolle wurden, mit Ausnahme der Personalentscheidungen und der Erörterungen rein personenbezogener Angelegenheiten ohne politische Bedeutung, *vollständig abgedruckt*. Die politisch nicht relevanten Personalentscheidungen des Kabinetts (sie erscheinen meist unter dem Tagesordnungspunkt „Personalien“) hat der Bearbeiter aus Gründen des Personenschutzes nicht in die Edition übernommen. Eine Hintanstellung der personenschutzrechtlichen Bedenken hätte keine nennenswerte Erhöhung des Informationsgehaltes mit sich gebracht, da es sich weit überwiegend nur um Einstellungen, Beförderungen, Umstufungen in andere Gehaltsklassen und ähnliches, also um Entscheidungen von lediglich individualhistorischem Interesse, handelt. Für die Auslassungen stehen jeweils drei Punkte in Klammern. Wo eine Personalangelegenheit, die unter einem anderen Tagesordnungspunkt als „Personalien“ (etwa unter „Angelegenheit Dr. N.“) behandelt worden ist, fortgelassen wurde, hat der Bearbeiter das durch das Wort „Personalangelegenheit“ in Klammern gekennzeichnet.

Ausnahmen von dem Grundsatz, Personalentscheidungen und -erörterungen nicht zu veröffentlichen, bilden wegen ihrer politischen Relevanz die Ernennungen von Ministerialdirektoren, Chefs der Landespressestelle und Regierungspräsidenten.

Ein Abdruck der *Tagesordnung* vor dem Protokolltext erübrigte sich, da die Tagesordnungspunkte (auch die nicht behandelten, d. h. vertagten und abgesetzten) stets im Protokoll wiederholt werden.



Der Dokumentenkopf eines Kabinettsprotokolls enthält die laufende Nummer nach dem Dokumentenverzeichnis sowie die Nummer und das Datum der Sitzung. Der Ort wird nur angegeben, wenn die Sitzung nicht im Düsseldorfer Mannesmannhaus bzw. Haus der Landesregierung stattfand.

Unter dem Dokumentenkopf erscheint die Anwesenheitsliste. Die vom Kabinett festgelegte Reihenfolge in der Aufzählung der Sitzungsteilnehmer wurde beibehalten. Angehörige von Ministerien, die an Sitzungen teilnahmen, ohne offizielle Vertreter ihres Ministers zu sein, werden nach den ständigen Teilnehmern, d. h. nach dem Chef der Landespressestelle, aufgeführt. Bei der Nennung der Sitzungsteilnehmer wurden Dienstbezeichnungen und Dienstgrade, nicht jedoch akademische Titel, weggelassen („Dr. Menzel“ statt „Innenminister Dr. Menzel“, „Frhr. von Gumppenberg“ statt „ORR Frhr. von Gumppenberg“). Die ressortmäßige Zuständigkeit der Minister und die Dienstgrade der sonstigen regelmäßigen Teilnehmer an den Kabinettsitzungen zu einem bestimmten Zeitpunkt sind aus den Kurzbiographien dieser Personen ersichtlich. Nach der Aufzählung der Sitzungsteilnehmer wird der Protokollführer gesondert genannt.

Die Zeitangaben zur Sitzung (Beginn und Schluß) finden sich aus Gründen der Übersichtlichkeit in einer Zeile unter der Anwesenheitsliste. In den Originalprotokollen steht die Uhrzeit des Sitzungsschlusses am Ende des Textes.

Die Tagesordnungspunkte wurden von den Protokollführern in der Regel wortwörtlich in den Protokolltext übernommen und durch Unterstreichung hervorgehoben. Da diese Kennzeichnungsform im Druckbild wenig ansprechend ist, erscheinen die Tagesordnungspunkte in der Edition in Kapitälchen (klein gesetzten Großbuchstaben). Außerhalb der Tagesordnung behandelte Punkte (in den Originalprotokollen meist nicht unterstrichen) wurden ebenfalls in Kapitälchen gesetzt.

## 6. ABDRUCK DER SACHAKTENSTÜCKE.

Die Sachaktenstücke wurden in der Regel vollständig abgedruckt. Kürzungen im Interesse der Raumerparnis erfolgten nur da, wo sie keinen Verlust an Aussagekraft mit sich bringen. Wie bei den Protokollen, wurden Kürzungen durch (...) kenntlich gemacht.

Bei der Gestaltung des Dokumentenkopfes für die Sachaktenstücke, die vom Typ her verschieden sind, ist größtmögliche Einheitlichkeit angestrebt worden. Der Dokumentenkopf enthält in jedem Fall die laufende Nummer des Dokuments, den Titel, bei Briefen die Angabe des Absenders und des Adressaten und das Datum.

Die drei Haupttypen bei den Sachaktenstücken sind *Kabinettsvorlagen*, *Vermerke* bzw. *Aktennotizen* und *Briefe*. Bei Kabinettsvorlagen, die expressis verbis als solche bezeichnet sind, wird mit der Typenbezeichnung die vorliegende Stelle angegeben (z. B. „Kabinettsvorlage des Finanzministers“). Bei Vermerken, Aktennotizen, Berichten und Briefen, die zur Vorlage an das Kabinett gelangten, ohne als Kabinettsvorlagen gekennzeichnet worden zu sein, wurde das Wort „Kabinettsvorlage“ in Klammern zwischen dem Dokumententitel und dem Datum eingefügt.

Wo der Betreff eines Aktenstückes nicht schon aus dem Dokumententitel hervorgeht, wird er außerhalb des Dokumentenkopfes unter der Dokumentenbeschreibung angegeben. Bei Sachaktenstücken ohne „Betriff“-Vermerk hat der Bearbeiter einen solchen konstruiert und in Klammern unter die Dokumentenbeschreibung gesetzt.

## Nachbemerkung

Bei der Bearbeitung dieser Edition sind mir von verschiedener Seite Rat und praktische Hilfe zuteil geworden. Dem Herausgeber der Editionsreihe „Kabinettsakten“, meinem verehrten akademischen Lehrer Herrn Professor Dr. Peter Hüttenberger, verdanke ich viele wertvolle Anregungen. Der Leiter des Nordrhein-Westfälischen Hauptstaatsarchivs Düsseldorf und andere Herausgeber der Edition, Herr Professor Dr. Wilhelm Janssen, hat meine Arbeit ebenfalls mit aufbauender Kritik begleitet und in verwaltungstechnischer Hinsicht unterstützt. Herr Dr. Horst Romeyk und seine Kollegen in der Abteilung III des Hauptstaatsarchivs Düsseldorf waren beim Aufspüren von Quellen behilflich und gaben mir zahlreiche Hinweise, die mir die Kommentierung erleichtert haben. Herr Dr. Romeyk unterstützte mich außerdem bei der Erstellung der Register, an der auch Herr Kunibert Stuhmann (Hauptstaatsarchiv Düsseldorf) beteiligt war. Herr Privatdozent Dr. Albrecht Graf Finck von Finckenstein (Universität Düsseldorf) beriet mich in editorischen Fragen. Frau Eva-Maria Budke fertigte einen großen Teil des Manuskriptes an. Herr Dr. Wilhelm Klare, Frau Jennifer Hofmann M. A. und Herr stud. phil. Werner Mayer besorgten das Korrekturlesen. Ihnen allen gilt mein herzlichster Dank.

Ich widme diese Edition Magdalena Altmeyer, die mir auf besondere Weise geholfen hat, die Aufgabe zu meistern.

Duisburg-Hamborn, im September 1990

Michael Alfred Kanther