

*Rez. STEINBRECHER, Verwaltungsaufbau*

STEINBRECHER, Marc, *Der Aufbau der Verwaltung in der Südpfalz (1945-1948). Administrative Reorganisation und französische Besatzungsherrschaft, (= Stiftung zur Förderung der Pfälzischen Geschichtsforschung, Reihe B, Abhandlungen zur Geschichte der Pfalz 14)*, Neustadt an der Weinstraße 2015.

Die Zeitgeschichte der westlichen Besatzungspolitik nach 1945 in Deutschland gibt immer wieder Anlaß zur Entwicklung neuer Perspektiven, die noch unerschlossene Aktenbestände und innovative Fragestellungen zu generieren im Stande ist. Dies gilt in besonderem Maße für die Landes-, Regional- und Kommunalgeschichte, weil hier auf engerem und engem Raum Fallstudien in Angriff genommen werden können, die für eine übergeordnete und komparative Besatzungsgeschichte von unabdingbarer Bedeutung sind. Die vorliegende Studie Marc STEINBRECHERS über die Anfangszeit der französischen Besatzungspolitik in der Südpfalz gehört in diesen Rahmen, obwohl der Autor die übergeordnete Fragestellung keineswegs zu umgehen trachtet (4). Er geht auf die bereits vor ihm mehrfach gestellte Forderung ein, auch den ländlichen Raum in der Analyse stärker zu berücksichtigen (5). Bekanntlich hatte Frankreich lediglich in der südlichen Pfalz direkten Zugriff auf deutsches Territorium, bevor es über eine eigene Besatzungszone verfügen konnte. Dies umfaßte die Landkreise Bergzabern, Landau, Germersheim und Speyer sowie den Stadtkreis Speyer. Der Autor meint, am Beispiel der vier südpfälzischen Landkreise, die sehr stark agrarisch sowie katholisch geprägt waren, die ähnlich vorgeprägte sozialstrukturelle Gesamtverfassung des 1946 gebildeten Landes Rheinland-Pfalz abbilden zu können (5). Etwas umständlich formuliert STEINBRECHER sein Forschungsanliegen, nämlich „die zentralen Problemstellungen der administrativen Reorganisation nach dem Zweiten Weltkrieg in ihren Wirkungszusammenhängen mit der Kontrollgewalt der französischen Militärregierung“ aufzuzeigen „und die Komplexität der deutsch-französischen Wechselbeziehungen am sektoralen

Untersuchungsgegenstand der allgemeinen inneren Verwaltung auf kommunaler Ebene als dem zentralen Interaktionsfeld von Deutschen und Franzosen in der Besatzungspraxis vor Ort“ zu analysieren. Dabei greift er auf einen biperspektivischen Ansatz zurück, um die Motivationslagen, Sichtweisen, Binnenstrukturen, Interdependenzen und Handlungsbedingungen aus deutscher wie aus französischer Sicht gleichberechtigt in die Darstellung zu integrieren. Eine vergleichende Perspektive kommt dann mit hinein, wenn STEINBRECHER sich daran macht, „die unterschiedlichen Handlungsoptionen, Methoden und Lösungswege der zwei Stränge der Paralleladministration ... der vielfach identischen Aufgaben“ zu untersuchen und gegeneinander abzuwägen (3). Aus der Bewertung der bisherigen Forschungslage ergibt sich für den Autor die einzig mögliche Arbeitsstrategie: Differenzierung und Einnahme einer undogmatischen Position (20). Dabei sucht STEINBRECHER eine vermittelnde Stellung einzunehmen, bei welcher weder von einer destruktiven und „ausbeuterischen“ Besatzungspolitik Frankreichs (meist in der älteren Forschung vorfindbar) noch von einer allzu deutschlandfreundlichen und konstruktiven Besatzungsherrschaft („revisionistische Historiographie, mit „bewusste(r) Vernachlässigung kontemporärer Quellen der deutschen Verwaltung und Bevölkerung“, 17) ausgegangen wird. Entscheidend allein für die Bewertung ist die Quellenauswahl in innovativer Form sowie die oben erwähnte grundlegende Fragestellung. Elf Kapitel sollen dazu dienen, die Leitmotivik des Bandes anschaulich zu konkretisieren.

Das erste Kapitel behandelt ganz allgemein die französische Besatzungsherrschaft in der Südpfalz (31-60). Hier wird u. a. auf die strategische Bedeutung der Südpfalz für die Franzosen eingegangen: Sicherung des Brückenkopfes für die Rheinüberquerung (37). Der Übergang von der amerikanischen zur französischen Besatzung wurde von den deutschen Verwaltungsstellen nicht als Zäsur gewertet (38). Der alsbald installierte französische Besatzungsapparat agierte planlos und desorganisiert, was zwangsläufig zu einer Übernahme amerikanischer Methoden als Vorbild führte. Es herrschte das Primat des Militärs gegenüber den zivilen Einheiten und Stäben (44). Der Autor bezeichnet dies als „Schlüsselkonzept zwischen Besatzungstruppen und

Besatzungsverwaltung“ (47-50). Die Macht der Truppenkommandeure war ungebrochen (47). Kennzeichnend ist auch die hermetische Abriegelung von den noch amerikanisch besetzten Gebieten der Pfalz (45). Die Integration der Südpfalz in die französische Besatzungszone erfolgte erst im Sommer 1945. Insgesamt ist von vielfachen Disparitäten der französischen Besatzungsherrschaft auszugehen. Der Autor geht von der „logische(n) Konsequenz des organisatorischen Unvermögens der gouvernementalen Entscheidungsgremien“ aus, das eine kohärente Besatzungspolitik verhindert hätte (60).

In den Abschnitten 2, 3 und 4 bringt STEINBRECHER methodisch gesehen den biographischen Faktor verstärkt zur Geltung, indem er kollektivbiographisch-prosopographische Elemente und Instrumente in die Analyse mit einbezieht. Diese Vorgehensweise richtet sich auf die Entscheidungsträger des Besatzungsapparates. Hierin sieht STEINBRECHER ein Desiderat der Forschung (8). Exemplifiziert wird dies anhand der Analyse der französischen *Détachment*-Kommandanten und Kreisdelegierten (61-94), der Analyse der Bürgermeister (95-113) sowie der Landräte und Oberbürgermeister (115-139). Was die erstere Kohorte anbelangt, so ist gerade im Blick auf den Kreis Landau festzuhalten, daß ein *Détachment*-Kommandant sich verpflichtet sah, auf die Alltagsprobleme der Bevölkerung mit kleinen konkreten Lösungsschritten einzugehen (84). Der Autor fand heraus, daß die untersuchten dreizehn Kommandanten sich größtenteils aus dem militärischen Bereich rekrutierten, was im Grunde nicht verwunderlich ist, lediglich vier waren Zivilisten. Auch wird belegt, daß eine Vichy-förmige Repräsentativität des Besatzungspersonals ins Reich der Fabel gehört (89). Ebenso bleibt eine Korrelation zwischen der politischen Einfärbung und einer *Résistance*-Aktivität uneindeutig. Selbstherrliche Übergriffe einzelner Kommandanten blieben aus (94), Sprachkompetenz war vorhanden.

Was das deutsche Personal anbelangt, so wurde bei der Auswahl der Bürgermeister auf das Merkmal der Integrität geachtet. Wurden Amtsinhaber ausgetauscht, war dies nicht allein ihrer NS-Vergangenheit geschuldet, sondern einfach ihrer Inkompetenz (98f.). Den Gemeindeoberhäuptern kam eine zentrale und machtvolle Position inne,

mit gelegentlicher autokratischer Dienstführung (104). Die Landräte rekrutierten sich zumeist aus der nationalsozialistischen Zeit, was verdeutlicht, daß die französischen Machthaber mangels Masse keine Veranlassung sahen, diesen Personenkreis aus dem Amt zu entfernen (136). Statusdenken, Opportunitätserwägungen und ein offenkundiger Rechtspositivismus war bei dieser Gruppe die Regel, Alternativen gab es kaum. Unterschiedlich geriet die Kooperation zwischen den deutschen Landräten und den französischen Machthabern. War sie in Bergzabern, Speyer und Germersheim zu Beginn kollegial und partnerschaftlich bestimmt (118, 122, 129), so war sie in Landau eher reserviert bis distanziert (126).

Die Entnazifizierung ist Gegenstand des fünften Kapitels. Die Franzosen gingen hier zunächst sehr inkohärent vor. Eine Vereinheitlichung wurde erst mit der Schaffung der französischen Besatzungszone eingeführt. Die Praxis der Entnazifizierung wurde recht moderat lanciert; flexibel agierte man bei Fachbeamten aus dem Finanz- und Rechnungswesen. Man sprach sogar vom „Eldorado der Duldsamkeit“ (145). Erst als das Prinzip der sog. „*Auto-épuration*“ durch den Generaladministrator LAFFON in die Praxis umgesetzt wurde, wurde die Säuberung auf deutsche Institutionen übertragen, wobei man sich eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz versprach (148). Dazu wurde in Hessen-Pfalz eine Zentrale Säuberungskommission gebildet als Koordinierungsinstanz, deren rigorose Urteilspraxis die Arbeit ganzer Verwaltungseinheiten zu unterminieren drohte (149). Die Urteilspraxis in der Erstinstanz bezeichnet der Autor als sachadäquat und konsequent, d. h., es wurde in der Regel ein Gleichgewicht zwischen entschiedener Säuberung und den Notwendigkeiten einer funktionierenden Verwaltung gefunden. In der zweiten Instanz wurden strengere Maßstäbe angelegt, was allerdings zu einer angespannten Personalsituation in der Verwaltung führen sollte (156). Dem zuständigen Oberregierungs-Vizepräsidenten CARL FELIX KOCH attestiert STEINBRECHER geradezu missionarischen Eifer bei der Entnazifizierung, gepaart mit „inquisitorische(r) Unerbittlichkeit“ (158). Die Franzosen waren allerdings auf eine Stabilisierung der Verwaltungsaktivitäten aus, was bedeutete, daß sie die Belange einer gut funktionierenden Verwaltung höher bewerteten als eine rigide Handhabung der Entnazifizie-

nung. So kam es zur Zusammenarbeit französischer und deutscher Stellen unter Umgehung der übergeordneten Direktiven aus Baden-Baden (162). Schließlich entstand daraus eine Art Legitimationskrise der gesamten Entnazifizierung, da die Disparität zu den Verwaltungserfordernissen nicht behoben werden konnte. 1947 wurde KOCH abgelöst. Aus der Zentralen Säuberungskommission wurde eine Spruchkammer. Dazu stellten die Franzosen eine Amnestie für alle nominellen Parteimitglieder in Aussicht (169), was von deutschen Stellen und Politikern begrüßt wurde (172). Der Autor bewertet die französischen *épuration*-Maßnahmen letztendlich als gescheitert, da ihre institutionellen Formen eher an „Mitläuferfabriken“ gemahnten (177), und nicht an eine zielstrebige Säuberung, obwohl das Verfahren seiner Ansicht nach weitaus pragmatischer war als das in der amerikanischen Zone praktizierte.

Die von den Franzosen inaugurierte Politik einer „Politisierung“ der Verwaltung, die das Ethos vom staatszentrierten, parteipolitisch unabhängigen Beamtentum unterpülte, korrespondierte mit der Zulassung von demokratischen Parteien sowie der Abhaltung freier Wahlen (198ff.). Die Parteien begannen nun Einfluß zu nehmen auf die Bestallung von Oberbürgermeistern und Landräten. Die Franzosen sahen in der Etablierung von sog. „Bürgerratskomiteen“ ein wichtiges Institut zur Entzauberung des Beamtenmonismus, wobei diese Institutionen allenfalls konsultativen Charakter besaßen (186). Die Bürgerratskomiteen wurden nach parteilichen und konfessionellen Kriterien konstituiert. Die ersten Gemeinderats- und Kreistagswahlen in der Südpfalz verdeutlichten die Überlegenheit der Christdemokraten. Wichtig war an der neuen Kommunalwahlordnung, daß die Bürgermeister aus der Mitte der Gemeinderäte zu wählen waren; Entsprechendes galt für die Landräte. Damit trat ein Zug der Entprofessionalisierung der kommunalen Selbstverwaltung in Erscheinung, der aber dem Demokratiegebot der Franzosen entsprach (195). Viele wichtige Besetzungen von Führungsfunktionen waren parteipolitisch motiviert. Die Haltung der Franzosen war aber nicht unbedingt homogen. Viele Verantwortliche vor Ort zeigten wenig Verständnis für eine derartige politische Linie und wiesen auf den Mißstand vieler Unqualifizierter und Unerfahrener in der Verwaltung hin (204). Besonders in der Pfalz setzte durch die Amts-

führung des Sozialdemokraten BÖGLER als Oberregierungspräsident eine scharfe Politisierung der Landräte ein, da er in diesen politische Beamte sah (207f.). Der Autor stellt abschließend die Frage, ob die Franzosen als „Zauberlehrling“ des Politisierungsprozesses gelten können (212ff.). Die Franzosen mußten einsehen, daß die Politisierungsmaßnahmen übertrieben waren und schufen Regularien, um jenen „Mandarinismus“ zwischen Verwaltung und Parteien zu entkoppeln (214).

In vier weiteren Abschnitten werden die Binnenstrukturen sowohl der deutschen Verwaltung als auch der französischen Besatzungsadministration beleuchtet. Dabei geht der Autor sowohl auf den technisch-kommunikativen Apparat als auch auf die Arbeitsmoral und die Arbeitsbedingungen auf beiden Seiten ein (Kap. 7 bis 10). Was die kommunikationstechnische Infrastruktur anbelangt, so war hier auf deutscher Seite das Meiste Improvisation, da Zeitungen anfänglich noch nicht erscheinen konnten (227). Die Anordnungen der Militärregierung sind anfänglich weitgehend befolgt worden. Erst mit der Politisierung gab es Kritik an gewissen Verweigerungshaltungen der deutschen Behörden (245). Uneinheitlich wurde auch die Behördenarbeit der deutschen Verwaltungsstellen von der heimischen Bevölkerung bewertet. Dabei war es insbesondere die prekäre Versorgungslage, die zu Unmutsäußerungen geführt hat (247). Der Autor macht in dieser Hinsicht auch Korruption, Privilegienwirtschaft und Standesdünkel aus, meist auch Ausdruck persönlicher Rivalitäten und innerbehördlicher Blockbildung (247-254). Aber auch bei den Beschäftigten der Militärregierung gab es Mißstimmung, Enttäuschung und Unzufriedenheit infolge personeller Unterbesetzung; so konnte es kaum gelingen, z. B. das Schwarzmarktgeschäft zu unterbinden (262). Die zunehmende Diskrepanz zwischen Aufgabenerfüllung und Personalressourcen blieb offenkundig (265). Stellenreduzierungen griffen um sich, so daß gelegentlich von einem „*personnel squelettique*“ gesprochen worden ist (267).

Insgesamt lag der Herrschaft der französischen Besatzungsmacht das Prinzip der indirekten Einflußnahme zugrunde; dabei sollte sich primär der deutschen Verwaltungsorgane bedient werden, um die eigenen Demokratisierungsmaßnahmen durchzusetzen. Die französische Besatzungspolitik beschränkte sich auf Kontroll- und Steuerungs-

funktionen. In Personalangelegenheiten verfügten die deutschen Stellen aber über weitreichende Entscheidungsbefugnisse. Exemplarisch gab es für Speyer keine Intervention der Franzosen in dieser Hinsicht (281). Eine Ambivalenz zwischen französischen und deutschen Entscheidungsbefugnissen lag vor in der operativen Verwaltungspraxis. Ein schlagendes Beispiel waren Requisitionsangelegenheiten (282-286), wo es anfänglich zu vielen „wilden“ Beschlagnahmungen gekommen war. Auch wurde von den Franzosen das Gebot ausgegeben, in einzelnen Besatzungsangelegenheiten den Hinweis „auf Befehl der Militärregierung“ nicht zu verwenden, um die wahren Verursacher zu verbergen. Das hieß, daß alle Anordnungen von deutschen Verwaltungsstellen in eigener Verantwortung zu treffen waren. Somit sollte der Eindruck eines Oktroi der französischen Besatzungsverwaltung vermieden werden (287). Deutsche Behörden konnten bei unpopulären Maßnahmen leicht auf französische Zuständigkeiten verweisen, aber auch die eigene Verantwortung hervorkehren. Die Doppelverwaltung war gekennzeichnet durch, wie der Autor vermerkt, „bürokratische Redundanz“ (291). Flexibilität in der Verwaltungspraxis hing auch oft ab vom Verhältnis zwischen den leitenden deutschen und französischen Verwaltungsbeamten.

In seinem Schlußwort unterstreicht STEINBRECHER nochmals anhand seiner Regionalstudie die Vielschichtigkeit der administrativen Entscheidungsprozesse im Besatzungsregime der Südpfalz. Er spricht *à la longue* von einem „routinierte(m) Zusammenspiel“ zwischen der französischen Besatzungsverwaltung und den deutschen Behörden, um so der französischen Politik der indirekten Herrschaft zu entsprechen (296). Aber wie so oft hing Vieles von den persönlichen Beziehungen ab, was leider aus den Akten nicht ersichtlich ist oder sein kann. Abseits von Regeln, Normen, Vorschriften und Verlautbarungen ist für den Zeithistoriker das „Zwischenmenschliche“ kaum greifbar, das in den Akten nicht oder nur indirekt auftaucht. Was in dieser sehr anregenden Studie vielleicht ein wenig unterbelichtet aufscheint ist die Tatsache, ob es seitens der Franzosen auch in administrativer Hinsicht revanchistische Gedanken gegeben hat, die die Besatzungsverwaltung geprägt haben könnte. Aber das gab die Intention des Autors wohl nicht her. Insgesamt gesehen liefert der Band, gestützt auf einen reichhalti-

gen, wenn auch z. T. ungleichgewichtigen Quellenfundus, einen eindrucksvollen Einblick in den Besatzungsalltag der Südpfalz.

*Arno Mohr*