

Peter Löw

*Kommunalgesetzgebung im
NS-Staat*

am Beispiel
der
Deutschen Gemeindeordnung 1935



Löw & Vorderwülbecke Verlag

... Inhaltlich stellt diese Arbeit eine großartige Leistung dar ...

Prof. Dr. Dr. Wilfried Trusen

... Die Literatur wie die Fülle bislang uneditierter Quellen gleichermaßen gründlich aufbereitet zu haben, ist das besondere Verdienst dieser Arbeit ...

... Spaß hat mir die Lektüre auch gemacht, da die Arbeit sehr flüssig geschrieben ist und auch an Konzeption und Durchführung keine Monita anzubringen sind ...

Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer

Archiv der deutschen Hochschulwissenschaften

Abteilung I.

Rechtswissenschaftliche Schriften

E. Rechtsgeschichte

Band 4:

Peter Löw, Kommunalgesetzgebung im NS-Staat am Beispiel der
Deutschen Gemeindeordnung 1935

MCMLXXXII

Peter Löw

Kommunalgesetzgebung im NS-Staat
am Beispiel der
Deutschen Gemeindeordnung 1935



Löw & Vorderwülbecke Verlag

Erstgutachter:

Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer

Tag der mündlichen Prüfung:

17. Dezember 1991

Mein herzlicher Dank gilt Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, der diese Arbeit nicht nur betreut, sondern stets auch freundschaftlich gefördert hat.

Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Dr. Winfried Trusen für seine wertvollen Hilfestellungen.

Schließlich gilt mein Dank der Firma McKinsey & Company, Inc., die die Veröffentlichung dieser Arbeit großzügig unterstützt hat.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Löw, Peter:

Kommunalgesetzgebung im NS-Staat am Beispiel der Deutschen Gemeindeordnung 1935/von Peter Löw. – 1. Aufl. – Baden-Baden:

Löw & Vorderwülbecke, 1991 (Archiv der deutschen Hochschulwissenschaften)

Zugl.: Würzburg, Diss., 1992

ISBN 3-928017-64-0

ISBN 3-928017-64-0

Löw & Vorderwülbecke Verlag Baden-Baden
Quettigstraße 5, 7570 Baden-Baden

INHALT

Inhalt	7
Vorwort von Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer	13
Einleitung	15

Erster Teil

Die Grundlagen

KAPITEL 1: <i>Die Deutsche Gemeindeordnung als Gesetz des NS-Staates</i>	22
I. Das Gesetz im NS-Staat	22
II. Kommunalgesetzgebung im NS-Staat Reich	24
III. Die Deutsche Gemeindeordnung und die Reichsreform	28
KAPITEL 2: <i>Einflußfaktoren auf die Gestaltung der DGO</i>	33
I. Die DGO in der Kontinuität kommunaler Gesetzgebung	33
1. Die Kommunalverfassungen vor 1933	34
2. Der Entwurf einer Reichsstädteordnung von 1933	35
3. Die preußischen Gemeindegesetze vom 15. Dezember 1933	36
II. Interessen und Interessenvertreter	37
1. Hitler	38
2. Die Ministerien als Vertreter des Staates	39
a. Das preußische Innenministerium	39
b. Das Reichsministerium des Innern	40
3. Die Länder	41
4. Die Parteiorganisationen	42
a. Das Hauptamt für Kommunalpolitik der NSDAP unter Karl Fiehler	42
b. Der Stellvertreter des Führers	44
c. Die Sturmabteilungen (SA)	45
5. Sonstige Interessenvertreter	46
a. Der Deutsche Gemeindetag und Jeserich	46
b. Prominente Mitglieder des DGT	47

aa. Goerdeler	47
bb. Weidemann	49
c. Die Akademie für Deutsches Recht	49
KAPITEL 3: <i>Etappen auf dem Weg zur DGO</i>	51
I. Der preußische Coup – Die Kommunalgesetzgebung Preußens vom 15. Dezember 1933	52
II. Von den Vorbereitungen im RdI bis zum Ministerialentwurf vom 28. März 1934	60
III. Die Beteiligung der Länder	65
IV. Der Akademieentwurf bzw. die "Fassung Braunes Haus"	74
V. Die Vorbereitung des Kabinetentwurfs	80
VI. Abschluß der Vorarbeiten und Verabschiedung der DGO im Reichskabinett	88
KAPITEL 4: <i>Reaktionen auf die Deutsche Gemeindeordnung</i>	93
I. Publierte Stellungnahmen	94
1. Die Tagespresse	94
2. Die rechtswissenschaftlichen Zeitschriften 1935	95
3. Die Kommentarliteratur	97
4. Verwaltungs- und Kommunalrechtslehrbücher	99
5. Die Promotionsarbeiten	100
II. Nicht publizierte Stellungnahmen	101
III. Ergebnis	103
KAPITEL 5: <i>Kommunalgesetzgebung nach der DGO – Überblick</i>	105

Zweiter Teil

Die Regelungen der DGO – Entwicklung, Ausgestaltung und Folgen

KAPITEL 6: <i>Der Geltungsbereich der DGO</i>	111
I. Berlin	112

II. Die Hansestädte	113
1. Hamburg	114
2. Bremen	115
3. Lübeck	116
III. Die Erweiterungen des Anwendungsgebiets der DGO	117
IV. Die DGO in den Besatzungszonen	119
KAPITEL 7: <i>Der Beauftragte der NSDAP und die Einheit von Partei und Staat auf Gemeindeebene</i>	121
I. Die These von der Einheit von Partei und Staat	121
II. Die Einheit von Staat und Partei auf Gemeindeebene	123
1. Bürgermeisteramt und Parteiamt. Die Frage der Real- oder Personalunion	123
2. Die These vom "Einklang" von Partei und Staat auf Gemeindeebene	126
III. Die Verankerung des Vertreters der NSDAP in der Gemeindeverfassung	126
1. Die Diskussion um den Parteivertreter und die Regelung in der DGO	126
2. Die weitere Diskussion um den Beauftragten der NSDAP	133
a. Die Bestimmung der Person des Beauftragten	134
b. Parteiinterne Weisungsbefugnis gegenüber dem Beauftragten	137
c. Der Beauftragte der NSDAP – Parteiamt und Gemeindeamt?	139
KAPITEL 8: <i>Elemente kommunaler Selbstverwaltung in der DGO</i>	141
I. Die Rechtssubjektivität der Gemeinde	142
II. Der eigene Aufgabenkreis	146
1. Die gesetzliche Regelung des Universalitätsprinzips	146
2. Die Realität der "Einheit der Verwaltung"	148
III. Die Eigenverantwortlichkeit der gemeindlichen Aufgabenerfüllung	154
1. Die allgemeine Staatsaufsicht	155
a. Die Regelung der allgemeinen Staatsaufsicht	157
b. Der Literaturstreit um die Reichweite der "Rechtsaufsicht"	160

2. Die Organisationshoheit	162
a. Die Gemeinderäte	163
aa. Die Bestellung der Gemeinderäte	165
bb. Die Stellung der Gemeinderäte	167
i.) Das Beschlußrecht	167
ii.) Die Rechte der Gemeinderäte	169
iii.) Die Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen	169
cc. Die Stellung der Gemeinderäte in der Praxis	171
b. Der Bürgermeister	172
aa. Die Bestellung des Bürgermeisters	172
bb. Die Stellung des Bürgermeisters	176
c. Zusammenfassung	180
3. Die Personalhoheit	181
a. Die Regelung der rechtlichen Verhältnisse des Gemeindepersonals	181
b. Einschränkungen der Personalhoheit	184
aa. Die Bestellung der Gemeindebeamten	184
bb. Die Weisungsbefugnis des Bürgermeisters	186
4. Die Rechtsetzungshoheit	188
5. Die Finanzhoheit	193
a. Die Haushaltssatzung	195
b. Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung	199
c. Zusammenfassung	206
6. Der Verwaltungsrechtsschutz zugunsten der Gemeinden	206
a. Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Aufsicht	209
b. Der Rechtsschutz gegen Maßnahmen des Beauftragten der NSDAP, bzw. der örtlichen Parteiorganisation	212

Schluß

KAPITEL 9: <i>Kommunale Selbstverwaltung im NS-Staat</i>	217
I. Kommunale Selbstverwaltung im Dritten Reich aus heutiger Sicht	218
II. Die DGO und der nationalsozialistische Begriff der kommunalen Selbstverwaltung	222
III. Ursachen	227

Anhang

Anlage 1: Entwurf Goerdelers vom 12. Januar 1934 (Entwurf G)	235
Anlage 2: Entwurf Fiehlers vom 12. und 18. Januar 1934 (Entwurf F)	261
Anlage 3: Entwurf des Reichsministerium des Innern vom 28. März 1934	277
Anlage 4: Akademieentwurf oder Fassung "Braunes Haus" vom 29./30. September 1934	297
Anlage 5: Deutsche Gemeindeordnung. Vom 30. Januar 1935	317
Abkürzungsverzeichnis	339
Quellen und Literatur	342
Inhaltsverzeichnis	357
Zur Person des Autors	361

Vorwort

von

Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, Würzburg

Äußerungen in der kommunalwissenschaftlichen Literatur zum Standort kommunaler Selbstverwaltung im Dritten Reich gehen zumeist zurück auf die grundlegende Arbeit von Mazerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1970. Eine umfassende quellengestützte Analyse der legislatorischen Basis kommunaler Selbstverwaltung dieser Zeit fehlte bislang. Die Literatur wie die Fülle bisher unedierter Quellen gleichermaßen gründlich aufbereitet zu haben, ist das besondere Verdienst der vorliegenden Arbeit, die den "gelernten" Historiker wie den "gelernten" Juristen gleichermaßen gefordert hat.

Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 – in ihrer Präambel selbst bezeichnet als "Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates" – hätte schon weit früher die Staats- und Verfassungslehre zu einer umfassenden Analyse herausfordern müssen. Die Gemeindeordnung als "das erste Stück der Verfassung des neuen Deutschen Reiches", die Gemeinde als "das Erdgeschoß im neuen Reichsaufbau", kennzeichnen die Bedeutung, die die zahlreichen Bearbeiter dieses Gesetzes dem Gesamtwerk beigemessen haben. Wenn auch die Deutsche Gemeindeordnung das einzige Relikt eines gescheiterten Verfassungsneubaus, das Erdgeschoß in einer Bauruine Reichsreform geblieben ist, so gibt doch die ungewöhnlich kontroverse und lang andauernde Diskussion des 'Grundgesetzes des nationalsozialistischen Staates' die Möglichkeit auch zu einer Bestandsanalyse des nationalsozialistischen Systems selbst.

Die Arbeit schließt mit einem 113seitigen Quellenanhang, der die Entstehungsgeschichte der DGO in ihren einzelnen Entwürfen gut nachverfolgen läßt.

Einleitung

Die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30. Januar 1935¹ sollte nach dem Willen ihrer Verfasser mehr sein, als ein kommunales Verwaltungsgesetz. "Die Deutsche Gemeindeordnung ist ein Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates. Auf dem von ihr bereiteten Boden wird sich der Neubau des Reiches vollenden."² Dieser verfassungsrechtliche Bezug wurde in einem früheren Entwurf noch deutlicher herausgestellt. "Die Gemeindeordnung ist das erste Stück der Verfassung des neuen Deutschen Reiches. Die Gemeinde ist das Erdgeschoß im neuen Reichsaufbau."³ Auf den ersten Blick mag die Einordnung in einen konstitutionellen Rahmen überraschen. Hatten es doch die nationalsozialistischen Machthaber bis dahin unterlassen dem "neuen Staat" auch eine neue Verfassung zu geben und zählte das Recht der "Gemeindeverfassung" nach der überkommenen Rechtslehre zum Verwaltungsrecht. Die Bezeichnung der DGO als "Grundgesetz" oder als "Stück der Verfassung des neuen Deutschen Reiches" war aber bei näherer Betrachtung nicht lediglich ein weiteres Beispiel eines verbreiteten Pathos, mit dem alles Neue als "Errungenschaft" in höhere Sphären gehoben werden sollte, auch wenn hier eine propagandistische Absicht nicht völlig geleugnet werden kann. Die DGO war das erste und blieb das einzige Gesetz im Dritten Reich, in dem die neue Führungsschicht sich festlegen mußte, wie sie die Gestaltung eines heterogenen Gemeinwesens⁴, d.h. dessen Regelungsmechanismen, Organisation und Finanzierung, konkret plante. Zwar war schon in zahlreichen theoretischen Beiträgen versucht worden, ein gewisses Konzept des NS-Staates, bzw. der NS-Gemeinde, aufzustellen. Solche Versuche kamen jedoch fast nie über den Bereich des Abstrakten und Vagen hinaus.

Diese Konzeptlosigkeit wirkte sich auf die Tagespolitik aus. Die scheinbar so generalstabsmäßig organisierte Umgestaltung des Weimarer

¹ RGBl. I S. 49; s.a. Anl. 5.

² Aus der Präambel, aaO.

³ § 2 Abs. 1, 2 des Akademieentwurfs, s. Anl. 4.

⁴ Hier Gebietskörperschaft im Gegensatz zur Personalkörperschaft mit ihrer typisch homogenen Struktur, wie z.B. Partei, Reichsstand, Verein etc.

"Gesetzesstaates"⁵ durch verfassungsändernde, bzw. -brechende Akte, entbehrte im Grunde eines detaillierten und zeitlich abgestimmten Gesamtplans. Statt dessen orientierten sich die ergriffenen Maßnahmen mehr an dem, was aus der Situation heraus als "erforderlich" oder als "notwendig" angesehen wurde⁶.

Erst die Arbeiten an der Deutschen Gemeindeordnung führten zu einer konkreten Diskussion darüber, auf welche Weise der NS-Staat die neuen Herrschaftsmaximen, wie Führerprinzip, Volksgemeinschaftsprinzip und die Einheit von Partei und Staat, in einem Gesamtkonzept praktisch verwirklichen und bestehende Widersprüche und Interessenkonflikte beseitigen wollte.

Insoweit war es die Gemeinde, die den Mikrokosmos für den Staat bildete, war es die Deutsche Gemeindeordnung, die Vorreiter einer neuen Reichsverfassung sein sollte. Damit kam der Arbeit an diesem Gesetz überragende Bedeutung zu. Hier verbindlich getroffene Wertungen konnten präjudizielle Wirkung für die weitere Gesamtentwicklung haben. Der für die nationalsozialistische Normgebung extrem lange Beratungszeitraum kann daher nicht mehr überraschen. Begonnen im Sommer 1933 fanden die Beratungen über die DGO erst mit dem Erlass des Gesetzes im Januar 1935 ihren Abschluß. Zahlreiche Interessenvertreter aus Staat und Partei, aber auch Kommunalexperthen aus nationalkonservativen Kreisen, wurden hinzugezogen. Wie bei keinem anderen Gesetz im "Einheitsstaat" prallten gegensätzliche Interessen aufeinander. Teils öffentlich, teils im Geheimen ausgetragen, entspann sich ein zähes Ringen um Paragraphen und Bestimmungen. Das Ergebnis war in jeder Hinsicht ein Kompromiß und wurde von den Beteiligten auch so empfunden.

Der ursprünglich angestrebten richtungweisenden Rolle konnte die DGO in der Folgezeit nicht mehr gerecht werden. Die vollmundig angekündigte

⁵ Der Begriff "Gesetzesstaat" oder auch "Gesetzgebungsstaat" wurde von der nationalsozialistischen Literatur als Polemik gegen den Weimarer Rechtsstaat benutzt: "Der Rechtsstaat wurde zu einem Staat rein formaler Gesetzlichkeit, die Wissenschaft konnte mit Grund von einem 'Gesetzesstaat' sprechen", v. KÖHLER, Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin 1936, S. 42; vgl. auch: MAUNZ, in: FRANK (Hrsg.), Deutsches Verwaltungsrecht, München 1937, S. 54 f.; LANGE, Vom Gesetzesstaat zum Rechtsstaat, Tübingen 1934; FAUSER, Das Gesetz im Führerstaat, in: AöR 1935/129 ff.(131).

⁶ DIEHL-THIELE, Partei und Staat im Dritten Reich. Untersuchungen zum Verhältnis von NSDAP und allgemeiner innerer Staatsverwaltung 1933-1945, München 1969, spricht von "permanenter Improvisation", S. IX.; ebenso: BRACHER, Die Deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, 6. Aufl., Frankfurt/Berlin/Wien 1979, S. 253.

Reichsreform wurde faktisch aufgegeben⁷. Die Führung hatte das Interesse an konstitutionellen Bestimmungen, die ja nur den Führerwillen beengen konnten, verloren. Die Entscheidungen der DGO wurden aufgeweicht durch eine Flut von Sonderanordnungen und ergänzenden Bestimmungen, durch die Schaffung eines verwirrenden Neben- und Übereinanders fremder Kompetenzen in den Gemeinden, vor allem aber durch eine örtliche Parteiorganisation, die sich nicht mehr durch den "leblosen" Wortlaut eines Gesetzes binden lassen wollte.

Auch wenn die DGO die ihr zuge dachte Bedeutung nie erreichte, so spiegelt sie, vor allem aber ihre Vorarbeiten, die Probleme, Schwierigkeiten und Widersprüche nationalsozialistischer Herrschaft zu einer Zeit wieder, da die eigentliche Machtergreifung abgeschlossen war und es darum ging, die gewonnene Position abzusichern, also die Macht zu konsolidieren.

Die ungewöhnliche Dauer der Gesetzesberatungen hatte zur Folge, daß sich äußere Ereignisse und Einflüsse auch auf den jeweiligen Verhandlungsstand auswirkten. So erlaubt die Untersuchung der Entstehung der DGO nicht nur die Möglichkeit zu einer Bestandsanalyse des nationalsozialistischen Systems, sondern gibt auch den Blick auf Wandlungs- und Formierungsprozesse in der Frühzeit nationalsozialistischer Herrschaft frei.

Beachtlich erscheint, unter welchen Schlagwörtern die Auseinandersetzung um die DGO geführt wurde. Vor allem die allseitige und ständige Betonung der angeblichen "Errettung" oder der "Erneuerung" der "wahren" gemeindlichen Selbstverwaltung⁸ paßte nicht so recht in das Bild des zentralistischen Führerstaates. Während sonst der alles beherrschende und bis in die untersten Ebenen durchdringende Führerwille als höchstes Ordnungs- und Strukturprinzip angesehen wurde, schien sich ein gewisser Freiraum gegenüber dem Staat in Form der kommunalen Selbstverwaltung zu öffnen. Welche Gründe bewegten den autoritären Staat, der seine Abneigung gegen überkommene Rechtsinstitute öffentlich bekundete, diesen eigentlich liberalen Terminus sogar zur Maxime zu

⁷ Dazu ausführlich u. S. 28 ff.

⁸ Selbst in der Präambel zur DGO, aaO.: "im wahren Geist des Schöpfers gemeindlicher Selbstverwaltung, des Reichsfreiherrn von Stein"; vgl. aus den zahlreichen Beispielen: FIEHLER, Gegenwartsfragen der deutschen Selbstverwaltung, in: NS-Gemeinde 1937/226 ff.(231); JESERICH, Entwicklungstendenzen der gemeindlichen Selbstverwaltung, in: ZgStW 1938/280 ff.(285 f.); "zu neuem Leben erweckte": GOETZ (Bearb.), Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, 7. Aufl., Stuttgart/Berlin 1939, S. IX.; "wahren Inhalte": KÜCHENHOFF/BERGER (Hrsg. u. Erl.), Deutsche Gemeindeordnung. Vom 30. Januar 1935, Berlin und Leipzig 1935, S. 12 f.

erheben? Er hätte leicht auf solch "liberalistisches Machwerk" verzichten können. Oder war es doch "zweckmäßig" die Selbstverwaltung in modifizierter Form zu erhalten, um sie dann als nationalsozialistische Errungenschaft zu präsentieren? War Selbstverwaltung in der DGO nur eine Worthülse?

Fest steht jedenfalls, daß gerade der Erhalt, bzw. der Umfang der Selbstverwaltung von den an den Beratungen zur DGO Beteiligten ernsthaft und teilweise erbittert disputiert wurde. Auch sonst deutet vieles darauf hin, daß zumindest in der Phase bis zum Erlaß der DGO der Begriff der Selbstverwaltung nicht nur als inhaltsleere Floskel benutzt wurde.

Die nachfolgende Untersuchung versucht den Gehalt kommunaler Selbstverwaltung im NS-Staat im Wege historischer Interpretation, aber auch über eine Analyse rechtlicher Gesichtspunkte zu erschließen. Dabei mußte aus der Vielzahl möglicher Ansätze eine gewisse Auswahl getroffen werden. Wegen des komplexen und eher technischen Charakters wurde daher von einer detaillierten Darstellung des Bereichs der Finanzautonomie abgesehen und auf Fragen zur Einnahmen-, Steuer- und Abgabehoheit sowie zum Finanzausgleich nur summarisch eingegangen.

ERSTER TEIL

Grundlagen