



Luxembourg's Mayors and the German 'New Order'

Joé Voncken, Centre for Contemporary and Digital History (C2DH), University Of Luxembourg

Paper Presentation at 'Fasos Occupation Studies Network Members' Conference', King's College, 11-12th of July 2025

Background Image: Town Hall of Esch in October 1940, decorated for the visit of Gauleiter Simon, Collection Musée National de la Résistance et des Droits Humains (MNRDH)



Administrative History of Luxembourg during the Second World War

- **May 1940:** German military administration after invasion
- **August 1940:** de facto annexation of Luxembourg, establishment of the German Civilian Administration (CdZ)
- **November 1940:** introduction of the German Municipal Code, dissolution of municipal councils
- **April 1941:** German county mayors in all major population centres
- **1941-43:** buildup of local administration and intensification of persecution
- **1944:** war-time measures, omnipresent lack of resources
- **September 1944:** Liberation by the American 3rd Army
- **October 1945:** first municipal elections since 1934
- **September 1944-47:** political and administrative purge, reestablishment of Luxembourgish administration

I Why Focus on Mayors?

Point of Impact Point of impact for decisions and political developments, especially in transitory moments.

Autonomy vs. control Room for action and decision on the local level, Local agenda vs. broader administrative policies.

Conflicting and shifting roles Sole remainder of the elected government, but also key middleman and spokesperson

Varied Interactions Interaction with other institutions and stakeholders on the political and administrative level



‘Schnappschüsse unserer Volksvertreter’, humorist piece in the illustrated magazine *d’Revue*, (27/04/1940).

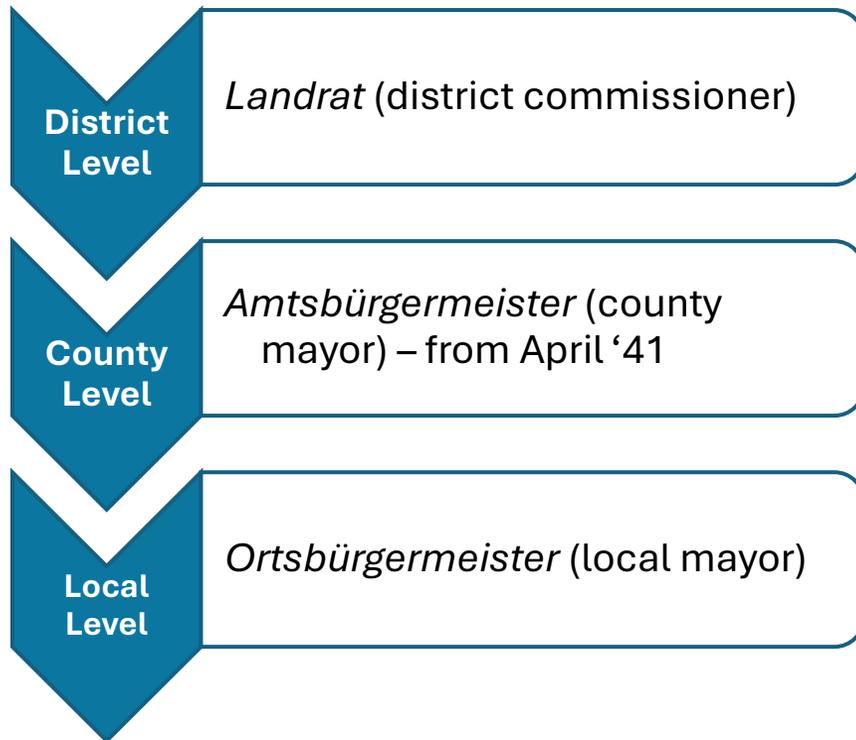
Central Administration (CdZ/Gau Moselland)

Head of German Civilian Administration and central departments (e.g. *Gaupersonalamt, Gaurechtsamt, Landesleiter of the VdB, Regierungspräsident*)

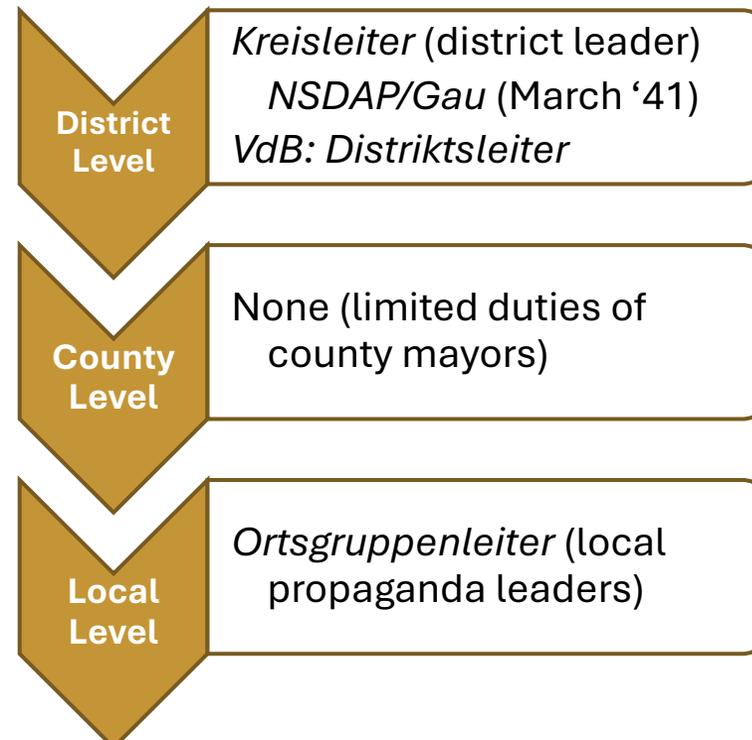


Der Chef der Zivilverwaltung
in Luxemburg

Administrative Structures



Political Structures



II Case Study : Esch-sur-Alzette



Profile

Second biggest city, industrial heartland
Population of 27603 (1935 census)

Mayor

Hubert Clément, deputy of the Workers' Party,
editor-in chief of *Tageblatt*, goes into exile
Replaced by first alderman Jules Heisten

Notable Activity

Loan request for *Gauleiter's* visit in October
1940, longest-remaining municipal council

Afterwar

Judicial proceedings, reinstatement of
Clément.
1946: conservative-communist
coalition under Arthur Useldinger



Pre-war composition of the aldermen council. Left to right: Heisten, Reichling, Clément, Cigrang, photo taken from Flies, *Das andere Esch* (1979), p. 737.

'Die politischen Grossereignisse im Zentrum des Luxemburgischen Industriegebietes, *Luxemburger Wort* (10/10/1940).

II Case Study : Consdorf



Profile

Small agricultural town
Population: 1212 (1935 census)

Mayor

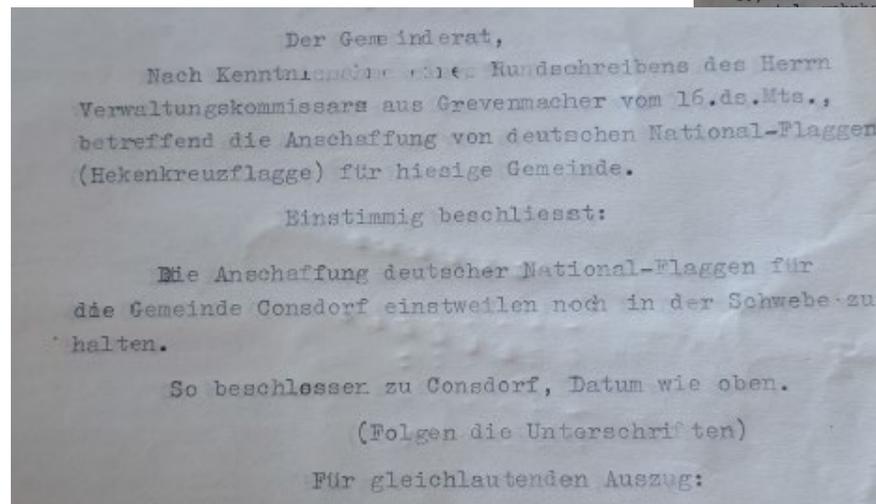
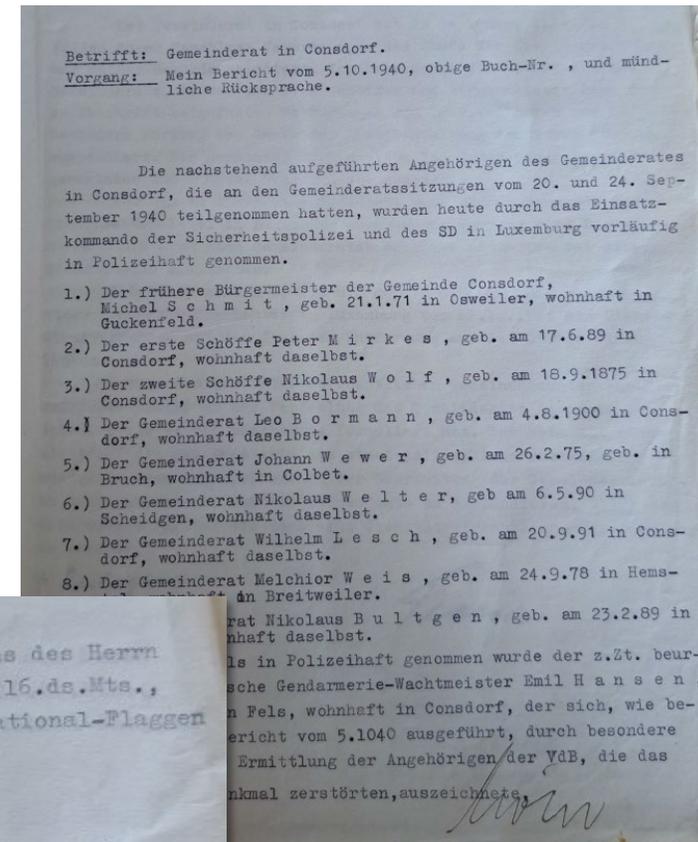
Michel Schmit, landowner

Notable activity

Refusal by council to implement German measures, dismissal and temporary internment

Afterwar

Schmit dies in '45, first alderman elected mayor



ANLux, CdZ-A-2382, *Disziplinarvorgänge gegen Gemeindesekretär Hoss Consdorf*, notification of internment of all members of the municipal council by the German *Sicherheitsdienst*, 15/10/1940.

ANLux, CdZ-A-2382, *Disziplinarvorgänge gegen Gemeindesekretär Hoss Consdorf*, transcript of a municipal council session in September 1940 detailing the refusal of implementation of CdZ measures.

II Example 4: Mondorf



Profile

Affluent spa town on the French border
Population: 1720 (1935 census)

Mayor

Adolphe Klein, close to Conservative Party,
businessman and hôtelier

Notable Activity

Hopeful for retooling of spa facilities, swift
implementation of policies

Afterwar

Klein does not put forward his
candidacy again

... beschließt einstimmig
Herrn Verwaltungskommissar zu
ergeben Herrnhof zu bringen:
a) Für 1940 zu Lasten der Section Mondorf
einen Kredit von Fr. 200 für die Fremden-
verkehrswerbung bereitzustellen.
b) dass in hiesigem Orte ein Verkehrsverein besteht
So beraten zu Ford. Mondorf, Datum wie eingangs.

Fortsetzung derselben Sitzung
Anwesend dieselben Mitglieder
Der Gemeinderat
Nach Einricht des Ausschreibens des
Herrn Regierungsrates des öffentlichen Unterrichtes
am 20. November 1940 betreffend Anschaffung
von Hakenkreuzflaggen
beschließt einstimmig
Nachfolgende Bestellung von Hakenkreuz-
flaggen zum Geflaggen der öffentlichen
Gebäude hiesiger Gemeinde im Auftrag zu
nehmen u. zu bei der Firma Weinbach in
Luxemburg, nämlich:



ANLux, ICO FP05 (04) Fonds Herbert Ahrens, part of a photo series on a
German officer's family trip to Mondorf, probably 1941.

Municipal Archives of Mondorf, *Registre des délibérations
communales de 1934-47*, session of the municipal
council on 19/11/1940 on the purchase of additional flags
and taking out a loan for touristic advertising campaigns.

III Restructuring and professionalizing at the local level

Immediate consequences

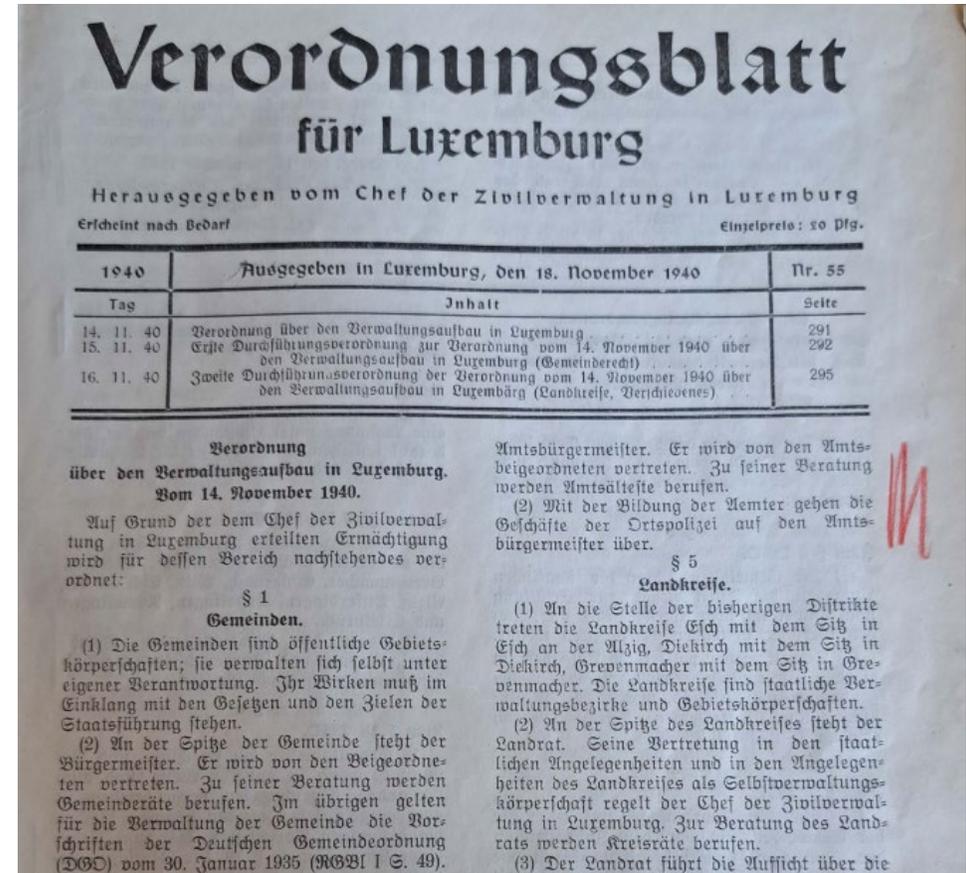
Dissolution of municipal and aldermen councils (November 1940) and Luxembourgish districts

New hierarchies and duties

Mayors subordinated to German *Landräte*, Consultative elected bodies cease to exist

Prelude to county mayor system

Gradual implementation, establishment county mayors in major towns foreseen for April 1941



Verordnungsblatt für Luxemburg

Herausgegeben vom Chef der Zivilverwaltung in Luxemburg
Erscheint nach Bedarf Einzelpreis: 50 Pfg.

1940	Ausgegeben in Luxemburg, den 18. November 1940	Nr. 55
Tag	Inhalt	Seite
14. 11. 40	Verordnung über den Verwaltungsaufbau in Luxemburg	291
15. 11. 40	Erste Durchführungsverordnung zur Verordnung vom 14. November 1940 über den Verwaltungsaufbau in Luxemburg (Gemeindericht)	292
16. 11. 40	Zweite Durchführungsverordnung der Verordnung vom 14. November 1940 über den Verwaltungsaufbau in Luxemburg (Landkreise, Verdiciones)	295

Verordnung über den Verwaltungsaufbau in Luxemburg. Vom 14. November 1940.

Auf Grund der dem Chef der Zivilverwaltung in Luxemburg erteilten Ermächtigung wird für dessen Bereich nachstehendes verordnet:

§ 1
Gemeinden.

(1) Die Gemeinden sind öffentliche Gebietskörperschaften; sie verwalten sich selbst unter eigener Verantwortung. Ihr Wirken muß im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung stehen.

(2) An der Spitze der Gemeinde steht der Bürgermeister. Er wird von den Beigeordneten vertreten. Zu seiner Beratung werden Gemeinderäte berufen. Im übrigen gelten für die Verwaltung der Gemeinde die Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49).

Amtsbürgermeister. Er wird von den Amtsbeigeordneten vertreten. Zu seiner Beratung werden Amtsälteste berufen.

(2) Mit der Bildung der Ämter gehen die Geschäfte der Ortspolizei auf den Amtsbürgermeister über.

§ 5
Landkreise.

(1) An die Stelle der bisherigen Distrikte treten die Landkreise. Esch mit dem Sitz in Esch an der Alzig, Diekirch mit dem Sitz in Diekirch, Grevenmacher mit dem Sitz in Grevenmacher. Die Landkreise sind staatliche Verwaltungsbezirke und Gebietskörperschaften.

(2) An der Spitze des Landkreises steht der Landrat. Seine Vertretung in den staatlichen Angelegenheiten und in den Angelegenheiten des Landkreises als Selbstverwaltungskörperschaft regelt der Chef der Zivilverwaltung in Luxemburg. Zur Beratung des Landrats werden Kreisräte berufen.

(3) Der Landrat führt die Aufsicht über die

Verordnungsblatt Nr.55 (18/11/1940), in: ANLux, CdZ-A-2559 Neuordnung der luxemburgischen Gemeinden - Ausschnitte aus dem Ministerial-Blatt, Auflösung der verstaatlichten Lokalpolizei und Organisation der Schutzpolizei der Gemeinden.

I consider the staffing of mayoral posts in these municipalities necessary as a voluntary mayor in all probability would be unable to fulfill the work that is required from a German mayor in such large municipalities.

- Letter from *the* councillor of *Esch* to the CdZ (January 1941), CdZ-A-2574-23
Besetzung der Bürgermeisterstellen mit hauptamtlichen Bürgermeistern.

Experiments have to be avoided in Luxembourg [...]. Only candidates who have proven themselves both professionally and politically are to be considered for these positions. [...] As far as the *Kreisleiter* aim to merge the roles of mayor and *Ortsgruppenleiter* into one person, *Gauamtsleiter* Struwe pointed out that the administrative buildup imposed extraordinary demands, making it impossible for a single person to manage both party and administrative duties.'

- Meeting note from a gathering of German administrative and political leadership in Luxembourg City on the 21st of March, in ANLux, CdZ-A-2566-11, *Allgemeines über Ausbildung, Prüfung, Ernennung – Ämterbildung, Besetzung der Bürgermeisterstellen.*

IV The New Administrative Order: *Amtsbürgermeister*

- Profile** Experienced administrators from the *Gau Moselland*. Younger (median age of 42), consider Luxembourg a career boost. All but one are *Reichsdeutsch*.
- A novelty in Luxembourg** Full-time administrative mayor vs. elected mandate-holders on a volunteer basis. Replace Luxembourgish mayors in all major population centres.
- Intermediary** Supervision of local mayors, reporting to intermediary political and administrative entities.
- Guiding factors** Pragmatism, dealing with unqualified municipal staff, limited resources, political goals, competitive reporting.



'Bewährte Männer der Verwaltung', introduction of the new mayors in the district of Esch, *Escher Tageblatt* (17/09/1941).

IV A Luxembourgish *Amtsbürgermeister*? *Jacques / Jakob Lichtfuss*

Profile	Tax commissioner in Grevenmacher Co-founder of Germanophile association <i>GeDeLit</i> Made district leader of <i>VdB</i> in 1940
A new career	Nominated as spa director of Mondorf Joint office with that of county mayor
Notable Activity	Propagandized nomination Heavy German supervision Deemed unqualified Alcoholic, clashes with staff
Afterwar	Political and administrative purge trials Positive perception by town people Interned for seven years, loss of nationality



Photos taken from the trial files against Lichtfuss, ANLux, CT-03-01-01411 Jacques Lichtfuss.



Landrat... ausgenommen in der Gemeinde, ausserdem ständen mir andere Arbeitskräfte nicht zur Verfügung.

ferner unterrichtete mich der Ortsgruppenleiter von angeblichen Äusserungen meiner Tochter über den Arbeitsdienst und ich muss schon sagen, sollte meine Tochter diese Äusserungen wirklich gethan haben, so hätte sie dadurch dem Arbeitsdienst, der von unserm Führer im Grossdeutschen Reich zu einem Ehrendienst herausgehoben ist, aufs schändlichste beleidigt, beschimpft und besudelt. Ich als Vater wünsche dass nun die Sache eingehend von der Geheimen Staatspolizei untersucht wird. Letzteren Satz wünsche ich gestrichen da ich nicht selbst Kläger meines Kindes werden will.

Angenommen... Am 10. März ging ich zum Landrat nach Diekirch um dort, einmal zu erfahren ob wirklich der Parrot solche Rechtschaffenheiten wie sie mir in letzter Zeit sichtbar in Erscheinung traten. Ausserdem be- dass ich ein Schreiben des Hrn. Landrats aus dessen Inhalt eindeutig hervorgeht dass ich als Gemeindevorsteher zur Inordnung und Anweisungen von Landrat Folge zu leisten habe. Den Landrat selbst konnte ich nicht sprechen. Ich hatte aber Gelegenheit mit Hrn. Schelper dieses Problem eingehend abzuhandeln zu können. Ich habe den Sachverhalt wie er sich abgepielt hat, vorgetragen, vor allem darauf hingewiesen, dass Herr Meyers in seiner Wohnung in Oberfeulen gesagt hat: Der Politische Kommissar und Kreisleiter steht über dem Landrat. Ich habe aber niemals Herrn Schelper gesagt, dass Landrat...

Landratsleiter Struwe begrüsste diese Sitzung, die geeignet sei, einheitliche Auffassungen auf dem hier in Rede stehenden Gebiet zustande zu bringen. Was die Besetzung der hauptamtlichen Bürgermeisterstellen und der Amtsbürgermeisterstellen angeht, so wies er darauf hin, dass in Luxemburg Experimente vertrieben werden müssten. Für die Stellenbesetzung kämen nur solche Bewerber in Frage, die sich fachlich und politisch bewährt hätten. Man habe ursprünglich nur Bewerber aus dem Gauegebiet nehmen wollen, weil diese mit den Verhältnissen vertraut seien und weil so verdienende Bürgermeister im Gauegebiet eine Aufstiegsmöglichkeit gegeben werden könne. Zur Besetzung der im Gau freiwerdenden Stellen seien geeignete Bewerber vorhanden, sodass die Verwaltung in der Heimat eine Schwächung erfahre. Er warnte davor, regionale Änderungen bereit zu treffen, weil jede Unruhe und Unsicherheit unter der Bevölkerung vermieden werden müsse. Auf dem Lande würden zweckmässig erst die Amtsbürgermeister eingesetzt, die dann den Land...



Bürgermeister Pg. Friedrich Karl Schröder, Stadt Dudelingen, geboren 11. März 1889 in Wiesbaden. Bürgermeister Pg. Hermann Schröder, Stadt Diekirch, geboren am 23. 8. 1883 in Werlsgunde. Soak, Weltkriegsdienst; früher Stadtverwaltungs- und war früher als Magistrat in Oudtreck (Hann.), auf dem Kreisverwaltungs-Bezirk, Schloss (Hannover II, (Bielefeld). Im September 1939 wurde Bürgermeister Schröder in die Stadt Luxemburg versetzt, wo er die Verwaltungsdirektion übernahm.

Bürgermeister Schröder im Weltkriegsdienst und war früher als Magistrat in Oudtreck (Hann.), auf dem Kreisverwaltungs-Bezirk, Schloss (Hannover II, (Bielefeld). Im September 1939 wurde Bürgermeister Schröder in die Stadt Luxemburg versetzt, wo er die Verwaltungsdirektion übernahm.

Wide spectrum of behaviour from local administrative actors

Political-administrative clashes

'No experiments'

German county mayors as a new phenomenon