

Dokumentation

EXPORT ENGLISCHER DEMOKRATIE?

Zur Konzeption der britischen Besatzungspolitik in Deutschland

Zunächst, während der ersten Phase der Besetzung bis zum Zeitpunkt der Potsdamer Konferenz, hat die britische Besatzungsmacht nach gemeinsamen anglo-amerikanischen Richtlinien gearbeitet, die 1944 und 1945 detaillierten Niederschlag in Handbüchern des SHAEF, des alliierten Oberkommandos, zur Besetzung Deutschlands gefunden hatten. Klammert man den ökonomischen Bereich aus, so war die dort formulierte Politik völlig bestimmt von den kurzfristigen Zielsetzungen der Aufrechterhaltung der militärischen Sicherheit, der Vermeidung eines befürchteten deutschen „administrative breakdown“¹ und – soweit damit vereinbar – einer personellen Entnazifizierung der deutschen Administration. Für deutsche politische Parteien oder parlamentarische Körperschaften, überhaupt deutsche politische Betätigung hingegen ließ dieses Konzept – bekanntlich zur Enttäuschung gerade vieler anti-nationalsozialistischer Deutscher – zunächst keinen Raum, und wenn dem die faktische Entwicklung der Parteien in manchen Ansätzen vorauseilte, so änderte dies nur wenig an der Tatsache, daß der positive Aspekt der Besetzung, die Demokratisierung prinzipiell aufgeschoben war. Zugleich blieb damit kein Platz für eine spontane politische deutsche Reaktion auf die NS-Herrschaft.

Zu einer entscheidenden Wendung kam es in dieser Hinsicht erst kurz nach der Potsdamer Konferenz, offenbar als deren Auswirkung. Sie bestand darin, daß nun eine spezifisch britische Besatzungspolitik den unscharfen Rahmen der Potsdamer Leitsätze zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur Deutschlands in einer Weise auszufüllen begann, die sie von allen anderen Besatzungsmächten deutlich abhob. Erstaunlicherweise ist das diese Politik einleitende grundlegende Dokument bisher der Aufmerksamkeit der historischen Forschung entgangen, obwohl sich nach ihm der Aufbau des politischen Lebens (ein Ausdruck, der in seiner inneren Widersprüchlichkeit vielleicht recht gut den etwas künstlichen, von oben bestimmten Charakter des Vorganges beschreibt) in der Britischen Zone vollzog und sich vereinzelt auch periphere Hinweise auf diese Anweisung in der Literatur finden lassen. Dieses Dokument, eine umfangreiche „Directive on Administrative, Local and Regional Government, Part I: Democratisation and Decentralisation of Local and Regional Government“ (Teil II, der den öffentlichen Dienst betreffen sollte, ist nicht mehr zustande gekommen) vom September 1945, ist Gegenstand dieser Dokumentation.

Wenn diese Direktive relativ unbekannt geblieben ist, so wohl auch deshalb, weil sie – in Beratungen einer Arbeitsgruppe verschiedener Divisions der Britischen

¹ Supreme Headquarters Allied Expeditionary Forces, Handbook for Military Government in Germany, o. O. (1944), § 74.

Kontrollkommission entstanden² – zunächst internen Charakter trug und erst in einer auch ins Deutsche übersetzten zweiten Auflage vom 1. 2. 46 deutschen Stellen zugänglich gemacht worden ist; und selbst dies scheint nur in äußerst geringem Umfange geschehen zu sein. So liegt auch dem Verfasser die erste Auflage vom September 1945 lediglich in einer nicht sehr befriedigenden Übersetzung vor, die nach dem Kriege in der Göttinger Stadtverwaltung angefertigt worden ist. Es erscheint daher sinnvoller, im folgenden die Fassung vom 1. 2. 46 wiederzugeben, und zwar im englischen Originaltext, der in Form einer Photokopie der noch handschriftlich korrigierten Druckfahnen vorliegt³; zur Verfügung gestellt wurde diese Kopie von der Foreign Office Library, London. Sich auf die zweite Auflage zu stützen, scheint noch aus einem weiteren Grunde vertretbar: wie nämlich deren Einleitung formuliert, ergänzt die zweite Auflage die erste lediglich durch „certain amendments“, die sich aufgrund zwischenzeitlicher Erfahrungen als angebracht erwiesen hätten; hinzu kommen einige wenige entsprechende Fortlassungen. Im übrigen aber stimmt der Text der beiden Auflagen wörtlich überein, alle wesentlichen Zielsetzungen sind unverändert.

Inhaltlich umspannt die Direktive einen weiten Raum. In ausführlichen Abschnitten behandelt sie die Versammlungs- und Diskussionsfreiheit, die Neubildung politischer Parteien sowie die Verfassungs- und Verwaltungsstruktur unterhalb der Ebene des Reichs. Neben allen sich aus der Besatzungssituation seit der ersten Phase der Besetzung ergebenden Einschränkungen bzw. Vorbehaltsrechten der Besatzungsmacht, wie sie auch die Direktive in allen Teilen aufweist, wird dabei eine spezifisch britische Ausformung von Demokratie sichtbar, die das Konzept der Direktive bestimmt. So suchte, was die politischen Parteien betrifft, die britische Kontrollkommission die Stellung des Individuums gegenüber dem Parteiapparat und generell die innerparteiliche Demokratie nicht allein durch den bekannten Aufbau der Parteien von unten nach oben zu stärken, sondern vor allem auch durch Anleihen beim klassischen englischen Parlamentarismus: durch Einführung eines Mehrheitswahlrechts und, damit eng verknüpft, durch die Betonung des repräsentativen, freien Parlamentsmandats. Die damit ausdrücklich verfolgte Absicht der Direktive, die – möglicherweise darin Hermens⁴ folgend – das Scheitern der Weimarer Republik wesentlich auf das Verhältniswahlrecht zurückführte, war es, die Unabhängigkeit des Abgeordneten innerhalb seiner Partei wie den Kontakt Wähler–Gewählte institutionell und bewußtseinsmäßig zu sichern. Tatsächlich ist bekanntlich in der Britischen Zone 1946 ein Mehrheitswahlsystem eingeführt worden, das freilich infolge allgemein verbreiteter deutscher Widerstände Episode

² Die Britische Kontrollkommission gliederte sich nach Sachbereichen in Hauptabteilungen, die „Divisions“; daß hier mehrere Divisions beteiligt waren, unterstreicht den grundlegenden Charakter der Direktive.

³ Daß die handschriftlichen Korrekturen tatsächlich im Druck berücksichtigt worden sind, zeigt der Vergleich mit dem Abdruck eines Textstückes der Direktive bei J. W. F. Hill, *Local Government in Western Germany*, in: *The Political Quarterly* 20 (1949), Nr. 3, S. 257.

⁴ Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy*, Univ. of Notre Dame Press 1941.

blieb. Die Frage, ob dies geeignete Ansätze waren, um die erwähnten Zielsetzungen zu erreichen, mag hier unerörtert bleiben. Gleichgültig, ob dies der Fall war oder ob hier nicht ein durch die faktische Entwicklung in Großbritannien⁵ bereits teilweise überholtes Selbstverständnis der britischen Demokratie, eine fragwürdige Vorstellung von den Auswirkungen der Mehrheitswahl und von der Realität des repräsentativen Parlamentarismus Pate gestanden haben mag: der Wille, den Deutschen „a new conception of party politics“ nach englischem Muster zu vermitteln, ist jedenfalls unverkennbar.

Noch deutlicher tritt diese Tendenz bei jenem Problemkreis hervor, der etwa die Hälfte des Textes der Direktive einnimmt und aus dem allein unten Auszüge wiederzugeben sein werden⁶: in Fragen der künftigen Regierungs- und Verwaltungsstruktur. Unschwer findet man hier stringente Analogien zum englischen Regierungssystem. So ist in dem von der Direktive anvisierten ehrenamtlichen Bürgermeister der englische Mayor, im Gemeinde- bzw. Stadtdirektor der englische Town-Clerk wiederzuerkennen; auch die veränderte, durch administrative Funktionen verstärkte Stellung der kommunalen Parlamente entspricht der Verwaltung durch Ausschüsse im Local Government. Ebenfalls ist schließlich die Übertragung dieser Struktur auch auf die Regierungsbezirke, Provinzen und Länder (in ihnen sollten demgemäß Landtagspräsidenten zugleich als „Ministerpräsidenten“, Vorsitzende der Landtagsausschüsse als „Minister“ fungieren) in Vergleich zu setzen mit der Verfassung der englischen Grafschaften, die man als das englische „Regional Government“ anzusprechen hat. Diese Bezugnahme mag – angesichts des unterschiedlichen Gewichts von deutschen Ländern und Provinzen einerseits, englischen Grafschaften andererseits – auf den ersten Blick kühn erscheinen. Doch wird sie unterstützt u. a. durch die Tendenz der Direktive, nicht zu einem staatsrechtlichen Föderalismus, sondern zu einem dezentralisierten Einheitsstaat englischem Musters hinzuführen, eine Tendenz, die darin sichtbar wurde, daß die Direktive ganz rigid Kompetenzen von diesen mittleren deutschen Stufen hinweg auf die künftige Zentralinstanz und die kommunale Ebene zu verlagern suchte; bezeichnenderweise definierte die erste Auflage der Direktive Regierungsbezirke, Provinzen und Länder als ein auf ganz bestimmte, enumerativ zu bezeichnende Sachbereiche beschränktes „functional“ Government, dem sie das generelle der Kommunen gegenüberstellte. (Neben dieser Form der Dezentralisierung implizierte die neuartige Struktur noch ein Weiteres, worauf hier am Rande hingewiesen sei: eine dem englischen Civil Service System entsprechende scharfe Trennung zwischen politischen und exekutiv-verwaltenden Funktionen, wie sie sich als eine Grundkonstante der britischen Besatzungspolitik erweisen sollte.)

Die Direktive verstand somit das von ihr angestrebte Verfassungssystem, das ja

⁵ Hier ist etwa an die in der Literatur breit belegte, durch strikteste Parteidisziplin gekennzeichnete Situation des politischen Lebens in Großbritannien zu denken, in der der Konnex des einzelnen Abgeordneten mit seiner Wählerschaft sowie seine Eigenständigkeit innerhalb der eigenen Partei relativ schwach erscheinen.

⁶ Insgesamt wird im Folgenden nur etwa ein Viertel des Textes der Direktive abgedruckt.

als „Versammlungsregierung“ im Sinne Loewensteins⁷ bemerkenswert vom parlamentarischen Kabinettsystem abwich, als ein Korrelat zu diesem, das lokalen und regionalen Aufgaben angepaßt sei. Der Gedanke liegt jedoch nahe, das Prinzip der Versammlungsregierung auch auf die Zentralregierung zu übertragen. In der Tat hat in Großbritannien der aus der kommunalen Arbeit kommende Labour-Abgeordnete F. W. Jowett dies lange Jahre propagiert und 1926 – trotz Widerspruchs von Laski und MacDonald – sogar die Konferenz der Independent Labour Party hierfür gewonnen. Demnach wäre die parlamentarische Minderheit stets an der Kontrolle der Verwaltung und allen formellen Stufen des Gesetzgebungsprozesses beteiligt worden, doch, und dies wurde in der englischen Diskussion eingewandt, hätte dies sozusagen eine permanente Koalition, Verzögerungen in der Gesetzgebung und eine Schwächung der politischen Kontrolle der Ministerien zur Folge gehabt⁸. Ob im Falle der Direktive nachhallende Stimmungen in dieser Richtung eine Rolle gespielt haben, ist nicht bekannt, und die Tatsache, daß für ihren diesbezüglichen Inhalt der Anstoß von Labour-Seite kam, kann lediglich als Indiz für eine solche Vermutung gewertet werden.

In Wirklichkeit ist die von der Direktive intendierte Verfassungsstruktur 1945/46 jedenfalls allein auf kommunaler Ebene realisiert worden, wo die Kommunalverfassungen Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens noch bis heute gewisse Merkmale dieses Systems aufweisen. Im Falle der Regierungsbezirke, Provinzen und Länder hingegen kam es nur zu Ansätzen, die Ende 1946 von der Besatzungsmacht wieder aufgegeben wurden⁹. Diese Aufgabe stand nicht allein und ist vermutlich nicht isoliert zu verstehen. Berücksichtigt man nämlich, daß ebenfalls 1946/47 die britische Besatzungsmacht sich einem Länderföderalismus zuzuwenden begann und die wirtschaftliche Verschmelzung ihrer Zone mit der amerikanischen vollzog – mit allen sich daraus ergebenden Folgen für ihre Sozialisierungstendenzen, die ihrem Demokratisierungskonzept eine soziale Dimension hätten hinzufügen können; berücksichtigt man ferner, daß sie 1947 stillschweigend auch das Prinzip der Mehrheitswahl preisgab, so läßt sich die Phase vom Herbst 1945 bis zum Herbst 1946 als Kulminationspunkt einer anglisierenden britischen Besatzungspolitik verstehen. Wenn die Direktive in ihrer Einleitung noch geradezu ein britisches Missionsbewußtsein verraten hatte, indem sie die britische Demokratie als „the most robust in the world“ pries und voll Stolz erklärte: „we do export it and, tended carefully, it grows and flourishes in diverse lands“ – ab 1947 war dies obsolet geworden. Eine Konzeption, die einem solchen Bewußtsein entsprochen hätte, existierte nun nicht mehr.

Wolfgang Rudzio

⁷ Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, S. 75 ff.

⁸ Herbert Morrison, *Regierung und Parlament in England*, München 1956, S. 203 ff.

⁹ Vgl. Wolfgang Rudzio, *Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone*, Stuttgart 1968, S. 66 ff. (Generell zur Direktive auch S. 45 ff.).

Dokument

Military Government Directive on Administrative, Local and
Regional Government and the Public Services
Part I Democratisation and Decentralisation of Local and
Regional Government

Second Edition (Revised 1 Feb 46)

Eine Einleitung „On Promoting Democracy in Germany“ gibt allgemeine, im Einzelnen in der Direktive wiederkehrende Überlegungen zur Demokratisierung. Es folgen Inhaltsübersicht und ein Vorwort zur 2. Auflage.

POLICY, SCOPE OF DIRECTIVE, ETC.

1. Policy

The administration of affairs in Germany will be directed towards the decentralisation of the political structure and the development of local responsibility. Regional and local self-government will be re-organised as indicated in this Directive, and the Germans encouraged to build a new political life on the widest possible democratic basis. The final aim (see para. 6 below) will be that policy shall be initiated by the elected representatives of the people, with whom the ultimate responsibility rests (subject to the overriding control of Mil. Gov.), and that the professional official shall be entrusted with the execution of the policy.

§§ 2-5 enthalten Definitionen von Local (Gemeinden und Kreise) und Regional Government (Regierungsbezirke, Länder und Provinzen) sowie allg. Bemerkungen zum Bewusstseinsstand der Deutschen und zum Aufbau von unten nach oben.

6. Development of Democratic Government

(a) Factors in Mil. Gov.

(I) Administration in Germany at present is entirely executive, both on the Mil. Gov. side and the German. Appointments to the latter are made in the first place with a view to securing the efficient execution of orders for which Mil. Gov. are responsible. They therefore do not depend on party or the politics of the official appointed except in so far that Nazi and similar leanings are entirely prohibited. Executive administration of this character must be carried out „without fear or favour, affection or ill will.“

(II) Such administration is therefore authoritarian and as long as it lasts must, if it is to be at all satisfactory, be a „benevolent despotism.“ As there is as yet no popular representation, it is essential for those responsible for Mil. Gov. and for administration on the German side to keep themselves fully acquainted with the views of the different sections of the population and to see that their legitimate representations and needs are met as far as is proper and reasonable. A great responsibility lies on Mil. Gov. in this respect, because it is only Mil. Gov. officers who can be expected to be entirely impartial.

(b) Nominated Representative Councils. – In the present disorganised state of Germany it is not yet possible to organise elections, and so there must be an intermediate stage of popular representation by nominated representative councils. This entails the administration of areas at all levels by heads appointed by Mil. Gov. (and respon-

sible to it) governing by and with the advice and consent of councils, which must be so constituted as to ensure the greatest possible representations of public opinion, subject to the fulfilment of Mil. Gov. policy¹.

(c) Final Stage – Elected Councils. – The final progressive stage of elected councils starting at the lowest levels can only be undertaken when electoral rolls based on universal adult suffrage for men and women are completed and when electoral wards or constituencies for elections at all levels are organised. In order to ensure the greatest possible democratic control by direct voting reasonably small constituencies will have to be organised.

7. Regional Administration – Special Considerations

(a) At present there are two „middle instances“ of government in Prussia (Provinz and R. B.) and one in the other Länder. Ideally this is a wasteful and unnecessarily complicated form of organisation; and if a constitution were being framed de novo it is probable that it would contain only one regional level of government. It is not possible, however, to achieve this end merely by cutting out one of the existing levels, for generally speaking the Provinz is too large effectively to supervise the Kreis, and the R. B. is too small to carry out the large-scale projects called for by the modern state; for the present, therefore, it is necessary to preserve existing regional organisations and boundaries as far as possible.

(b) The possibility of regional reorganisation is however receiving careful attention, and a Standing Committee has been established to consider the problem and to make recommendations.

8. Zonal and Central Administration

The exact form which any Zonal or Central administration will eventually take is not yet decided. It was however laid down by the Potsdam Agreement that a central administration would be established for such matters as Finance, Transport, Communications, Foreign Trade and Industry. It is probable that the weight of administration of other functions will rest at lower levels. Prior to the establishment of central administrations, it may be that the Zone will become a level of government for the functions specified above as well as for other functions. Already several functional authorities, some advisory, some co-ordinating, and some executive, have been established on a Zonal basis. These developments will not however be allowed to prejudice the decentralisation of power to lower levels.

§§ 9–17 enthalten Allgemeines zur Handhabung der politischen Versammlungs- und Diskussionsfreiheit, zur Zulassungsprozedur und dem stufenweisen Aufbau politischer Parteien, zur Bildung von ernannten Räten und zu der in finanztechnischer Hinsicht fortgeltenden Deutschen Gemeindeordnung von 1935.

Anhang A regelt Anmeldung und Kontrolle politischer Versammlungen.

Anhang B umreißt die Restriktionen der öffentlichen Diskussion.

¹ Wie zahlreiche deutsche Verwaltungsberichte zeigen, bestanden bereits vor Erlaß der Direktive in vielen Kommunen Beiräte, die freilich mehr informellen und lediglich beratenden Charakter hatten. Sie bildeten dann nicht selten den Kern der hier angesprochenen Nominated Representative Councils, von denen bis April 1946 etwa 8100 bestanden (F. S. V. Donnison, *Civil Affairs and Military Government North-West Europe 1944–1946*, London 1961, S. 279); erst mit den kommunalen Wahlen vom September/Oktober 1946 traten gewählte Kommunalparlamente an ihre Stelle. Analog bildeten die Briten ab Anfang 1946 in Provinzen und Ländern, z. T. auch in Regierungsbezirken, ernannte Parlamente.

Anhang C regelt die Zulassung politischer Parteien, fordert deren Aufbau von unten nach oben und die parteipolitische Neutralität der Militärregierung. (Drei offenbar der 2. Auflage hinzugefügte Paragraphen dieses Anhangs fehlen in der Vorlage.)

APPENDIX „D“

Nominated Representative Councils

Fortgelassen ist hier eine Übersicht über Anhang D und eine Benutzungsanweisung.

INTRODUCTION

1. The C.-in-C. has said that our immediate objective is an orderly and well-governed zone, and that the Germans must prove they are at least capable of achieving this end before anything more ambitious is undertaken². The nominated representative councils which have now been authorised will provide them with the means. If they show that they can make these councils work, they will have taken the first step towards the ultimate goal of complete self-government, to which they have long been strangers. The representative councils will provide them with a responsibility for the present, and a hope for the future, and it is essential that they should not fail.

2. (a) Those instructions are experimental in the sense that they can be amended in the light of experience. It is thought however that it is far better to set up the councils now, and to recognise frankly that they are an experiment. It is only by trying out the policy on the ground that its full implications can be discovered and Mil. Gov. officers concerned should report the mechanical and other difficulties they meet and make such suggestions as they like for remedying them, within the limits of the general policy. Recommendations of this sort should be forwarded to A. and L. G. Branch³, through the normal channels.

(b) The aims of this instruction are firstly the democratisation of local government administration and secondly the decentralisation of powers from higher to lower levels of government. The devolution of powers can only properly take place if the nature of the powers in question is clearly defined. At the moment, thanks to the impact of Mil. Gov. and the dissolution of the Reich, that is not the case. It follows therefore that until the whole question of German municipal legislation has been considered, any transference of function must be limited. It is above all essential that the financial machinery of regional and local government, which is already strained to the utmost, should not be thrown out of gear. For this reason the financial provisions of the Deutsche Gemeindeordnung and other similar legislation will continue to be applied, and will be confirmed subject to certain specific alterations by Mil. Gov. legislation, and no transference of power may take place which would conflict with, or involve alteration in, these provisions.

² C.-in-C. = Commander in Chief (Oberkommandierender) war Feldmarschall Montgomery, auf dessen 1. Aufruf an die deutsche Bevölkerung vom 30. 5. 45 sich die Direktive hier möglicherweise bezieht. Vgl. *The Memoirs of Field-Marshal The Viscount Montgomery of Alamein*, London 1958, S. 368.

³ Die Administration and Local Government Branch war die hier zuständige Unterabteilung der britischen Kontrollkommission.

PART I – FACTORS AND POLICY

§§ 3–7 enthalten die bestimmenden Gesichtspunkte der brit. Kontrolle (militärische Sicherheit, Entnazifizierung, Aufrechterhaltung der Verwaltung, Lösung der ökonomischen Schwierigkeiten) und propagieren das Prinzip der indirect rule sowie die Förderung individuellen Verantwortungsbewußtseins und lokaler Verfassungsbesonderheiten.

8. Summary

(a) The development of self-government will be in four stages:

- (I) Establishment of nominated representatives councils at local level (i. e. Gemeinde and Kreis).
- (II) Establishment of similar concils at regional level (i. e. Regierungsbezirk, Land and Province).
- (III) Transition to elected councils at local level.
- (IV) Transition to elected councils at regional level.

Considerable progress has already been made in the first stage, and instructions have recently been issued to Mil. Gov. Det. Comds.⁴ authorising them to proceed to the stage of establishing nominated councils at regional level. It is possible that stage (III) will overlap with stage (II), but this is unlikely as it is patently undesirable to introduce the elective system too quickly.

(b) Within the limits of certain principles the details of constitution and procedure will be worked out by the Germans themselves. These principles will include: –

- (I) Retention by Mil. Gov. of the right of nomination.
- (II) Abolition of the „Führerprinzip“ by making the chief executive officer the non-political servant of the nominated (later, elected) representatives of the people.
- (III) Development of personal responsibility by decentralising all power as much as possible.
- (IV) Decreasing the power of the party caucus by the establishment (when election is introduced) of smaller constituencies⁵.

PART II – COMPOSITIONS AND FUNCTIONS

This Part should used only as directed in Parts III and V

9. Considerations in Selection of Councillors

(a) Take into account the adequate representation of all interests of the area. Interests may be party or sectional, such as catholics, trade unions, communists, farmers, industries, etc. and they may also be local such as slum areas, residential areas or remote rural areas.

(b) As far as possible choose persons whose integrity is known and whose opinions can command respect. If for instance you were to allow the existing Bürgermeister to submit a complete list of candidates for your approval en masse, and were then to appoint him as the new Stadtdirektor, you would probably find that he would go on running the council through his own nominees.

⁴ Die Military Government Detachment Commanders waren die Leiter der örtlichen bzw. regionalen Militärregierungen.

⁵ Ursprünglich sprach der unkorrigierte Text hier – noch eindeutiger ein Mehrheitswahlrecht implizierend – von „single member constituencies“.

(c) If there are any organised interests it may be well to ask them to submit lists of candidates from whom you can choose councillors. You can also consult individual Germans on whom you can place some reliance, and you will no doubt also consult the Bürgermeister.

(d) You should take particular care in accepting recommendations that are submitted to you. There may be cases in which you should choose candidates by yourself, for instance in choosing a representative for a certain interest. Take farmers for example. You may find that the association which you can consult is not completely representative of the whole of the farming community. There may be responsible men and strong opposition interests which have not united with their fellows, and care must be taken that an opposition view is represented, or at any rate that its representation is considered. There may also be minorities in no way organised but whose interest must be taken care of.

(e) You may find that there may be some quite independent men who do not represent any particular interest, who would in themselves give a steadying influence as councillors.

(f) Take care in the nomination of a man with big business interests. If such a candidate is nominated (and the opinion is not expressed that he should not be) then the rights of the small man must also be borne in mind.

(g) In the case of Landkreise the ideal to be aimed at is probably to have as far as possible a representative of each Gemeinde, but as there are a great many small Gemeinden it is neither necessary nor possible to achieve the ideal, and the smaller ones should be included with their neighbours.

(h) Remember always that the selection of councillors must not be an automatic act based on advice given to you by the Bürgermeister or any other Germans. The appointment is made by you and your power must be exercised responsibly for only you can be considered impartial.

(i) In selecting councillors you must bear in mind that the council must be made to work, and so you have very wide powers in nominating councillors, dismissing unsuitable ones and appointing others in their place and so on.

Die Punkte j-p geben, neben anderen Aufsichtsrechten, den zuständigen Militärregierungen die Möglichkeit, zur Sicherung einer verwaltungstreuen Mehrheit in den Räten auch Beamte und andere, zur Unterstützung des Verwaltungschefs Verpflichtete zu Ratsmitgliedern zu ernennen. Dies war als Beihilfe gedacht, der im Gegensatz zur künftigen revidierten Deutschen Gemeindeordnung (sie erschien erst zum 1. 4. 46) stehe.

§ 10 zählt mögliche Kompetenzen der lokalen Räte auf.

11. It is one of the objectives of Mil. Gov. to decentralise power so far as possible, and this will involve the transference of a number of local government functions at present exercised at higher levels to the Gemeinde or Kreis (on this subject see Part IV). The process, however, must necessarily be gradual. Any drastic change introduced before the reconstituted Councils have settled into their stride would be likely to result in confusion. For the time being, therefore, the functions to be allotted to any particular local authority should in general be the same as those which it has exercised hitherto though in special cases exceptions may be made where it appears that the exercise of any function in the past has proved a failure. In particular, the Police functions will be removed from the lower levels of administration and re-allocated in accordance with a Directive to be issued by the Public Safety Branch⁶. It is believed

⁶ Gemeint ist hier eine ebenfalls interne Instruktion der Public Safety Branch vom 25. 9.

that in most cases the Municipal Charter will give a very fair indication of what functions have been exercised hitherto by the authority to which it belongs. The Bürgermeister and Councillors should be required to amplify the information contained in the Charter by their own evidence where necessary⁷.

12. At a later stage a re-allocation of functions will be considered and it will be useful to form plans for such reallocation in the light of the experience which will be gained in the initial stages of the Council's working. Absolute uniformity in the allocation of functions to all authorities at any one level is not possible, nor even desirable. The responsibility for some public utilities will vary greatly. Broadly speaking, the local government councils will deal for the most part with functions which a community however small can perform entirely for itself. A public library for instance can be run entirely by one small community of ratepayers, so can a public garden. The matter of water supply may in its simplest form also be a thing to be dealt with by the body concerned, if the water supply for instance is a well or spring which does and can serve only one community. If however the supply can serve more than one community control of it is necessary at a higher level. This may be the Kreis or a Joint Committee of several Gemeinden⁸ in a Kreis. Education and health are matters which concern every little community, but in order to administer them efficiently and economically co-ordinating control is necessary at higher levels.

The criteria necessary to be applied in the case of each function and each council are probably:

- (a) is this a function, amenity, etc., required by the inhabitants of X?
- (b) is it a function which they can best exercise entirely by themselves?
- (c) can or must they afford it? And in the latter case is a grant necessary? (The giving of a grant, of course, entails a measure of control from above);
- (d) in this a function which must be co-ordinated at a higher level than the council in question?
- (e) is it a function (such as Education or Health) which:
 - (I) the people cannot entirely pay for themselves?
 - (II) it is desirable or necessary to co-ordinate at a higher level?

13. Roads are an example of a function which may be represented at all levels. Although Autobahnen and Reichsstrassen cannot economically be controlled and maintained at anything lower than Land/Provinz level, it may be that other roads should be decentralised and the roads or streets, for example, wholly contained in a region or Kreis or even a Gemeinde, controlled by the council in whose area they are.

1945, die sowohl englischen Polizeibegriff wie -organisation auf die Britische Zone zu übertragen suchte. Deutscher Text in: Hans-Hugo Pioch, *Das Polizeirecht einschließlich der Polizeiorganisation*, Tübingen 1952, Anhang.

⁷ Hier wie an einigen anderen Stellen ging die Direktive offenbar von der irrtümlichen Voraussetzung aus, daß in Deutschland ebenso wie in Großbritannien die Möglichkeit existiert habe, durch Local Private Acts bestimmte Aufgaben nur einzelnen Kommunen zuzuweisen. Vgl. John Herbert Warren, *Selbstverwaltung in England*, Frankfurt a. M. 1952, S. 63/64.

⁸ Sogenannte Standing Joint Committees, bestehend aus Vertretern der beteiligten Kommunalparlamente, waren als Träger von übergemeindlichen Zweckverbänden in Großbritannien eine bekannte Organisationsform, die z. B. im Local Government Act von 1933 beschrieben wird. G. H. L. LeMay, *British Government 1914-1955*, London 1955, S. 63. Bedeutung gewannen solche Joint Committees in der Britischen Zone als Träger der Polizei (vgl. oben Anm. 6).

PART III

How to set up a (General) Local Government Council

§ 14 klassifiziert die Kommunen nach Einwohnerzahl in die Typen A bis J (I Stadtkreis, J Landkreis).

15. Establishment, etc., of Councils of the above types

In general, note that

- (a) No councillor shall be paid for his services.
- (b) The chairman of every council (Bürgermeister etc.) of class F and upwards may receive an honorarium (i. e. a non-pensionable emolument) for his services according to the size of the community.
- (c) Any person who fills the office of clerk or treasurer in an honorary capacity may receive a special allowance for expenses.
- (d) No paid servant of the council shall be eligible for membership of it except as in para. 9 (l) to (n) above.
- (e) While the chairman of every council (Bürgermeister etc.) is permitted, like the nominated unofficial councillors, to play a full part in Party politics, the executive head of an administration (Direktor) and all members of the Local Government service are forbidden to take part in the Party politics of the area.

Further guidance on these points is included in Part VI of this Appendix.

Provisions covering these points must be included in the constitution of all councils affected. Particular points on the constitution of each type of council are given below.

§§ 16–23 umreißen für die verschiedenen Klassen von Gemeinden Verfassungsstrukturen, die ganz analog der der Stadtkreise (s. u. § 24) sind; die Differenzen ergeben sich aus der unterschiedlichen Größenordnung der Kommunen.

24. Type „I“ – Stadtkreis⁹.

(1) The council is called a Stadtvertretung.

(2) Details of Constitution.

- (a) The Oberbürgermeister is selected by Mil. Gov. He has an original and casting vote in the council;
- (b) The Stadtvertretung consists of the Oberbürgermeister and a number of councillors (Ratsherren) depending on the size of the Stadtkreis.

In a Stadtkreis of 20,000–50,000 inhabitants there will be 30 Ratsherren;

in a Stadtkreis of 50,000–100,000 inhabitants there will be 30 Ratsherren plus one for every 5,000 over first 50,000;

in a Stadtkreis of 100,000–200,000 inhabitants there will be 40 Ratsherren plus one for every 10,000 over first 100,000;

in a Stadtkreis of 200,000–500,000 inhabitants there will be 50 Ratsherren plus one for every 30,000 over first 200,000;

in a Stadtkreis of above 500,000 inhabitants there will be 60 Ratsherren;

- (c) The Stadtvertretung shall meet at least quarterly;
- (d) The quorum of the Stadtvertretung is one-third of its numbers;
- (e) The Stadtvertretung must appoint a Town clerk (Oberstadtdirektor) and a Treas-

⁹ Der Typus „Stadtkreis“ ist hier als Beispiel für die kommunale Ebene gewählt, da an ihm die neue Verfassungsstruktur ohne Vereinfachungen (wie z. T. bei den kleineren Gemeindeklassen) deutlich wird.

urer (Stadtkämmerer), but these offices may not be held by the same person nor by persons related as partners or as employer and employee;

(f) In a Stadtkreis of 100,000 and over the appointment and dismissal of the Oberstadtdirektor must be specially subject to the approval of Mil. Gov. and his salary must also be approved by Mil. Gov.;

(g) The Stadtvertretung must appoint a Surveyor (Hoch- und Tiefbaurat) if the population is under 200,000 and if it is over they must appoint a Hochbaurat and a Tiefbaurat. They must also appoint one or more Medical Officers of Health (Gesundheitsrat), an Education officer (Schulrat), sanitary inspectors and such other officials as they think necessary for the efficient discharge of their functions;

(h) In a Stadtkreis of 50,000 or over the council may set up an Executive committee to deal with their day-to-day business. This committee will be presided over by the Oberbürgermeister and may include such officials and such councillors as the Oberbürgermeister may, with the advice and consent of the Stadtvertretung and the approval of Mil. Gov., determine.

(3) Nomination of Councillors

See para. 9 in Part II for guidance.

(4) Instructions for Oberbürgermeister and councillor designate

(a) Having selected your councillors, call the Oberbürgermeister and them to you and instruct them to draw up a constitution for their council which complies with the detail in (2) above and the general details in para. 15. The constitution must also provide for the exercise by the council of all the functions (except police) which are already confided to the Stadtkreis by its existing charter which must be delivered to you together with the draft constitution;

(b) If you consider the constitution they draw up complies with all requirements you can give it provisional approval and proceed as in para. (5) below. The constitution will then be forwarded together with the charter to higher authority for examination by a legal officer and final approval, and after this has been given notice of ratification can be given to the council. The constitution will come into force as from the date of ratification and will take the place of the charter, which will be retained by Mil. Gov.;

(5) Preparation of Standing Orders, etc.

(a) Proceed as in para. 17 (4) (Type „B“)¹⁰;

(b) As in para. (5) (b) (Type „G“), but the number of members of a finance committee need not in any case be more than 30¹¹.

(6) Function

The Council is now ready to function. For guidance on its functions see paras 10–13 in Part II.

¹⁰ Die in § 17 (4) gegebenen Richtlinien für Standing Orders entsprechen im wesentlichen den unten in § 59 aufgeführten Vorschriften für die Standing Orders der Bezirkslandtage.

¹¹ Der angesprochene § 5 (b) lautet:

„Standing orders must also provide for the appointment of a Finance Committee and such other standing committees as the council think necessary for the proper discharge of their functions. The Finance committee must include the Treasurer though he will not normally have the right to vote. It may be presided over by the Bürgermeister, or some councillor nominated by him. The finance committee should include not less than two-thirds of the council.“

(7) Control of Council

- (a) The council, and the Executive committee, if any, must keep minutes of their meetings and decisions;
- (b) You must require notice of meetings and certified copies of the minutes of the Council to be forwarded to you for approval, rejection or reference back. You can if you think fit require the council to refer decisions on any particular subject to you for approval before action is taken on them;
- (c) You should make similar arrangements for scrutinising the minutes of the Executive committee, but should endeavour to arrange control so that it does not impede the current work of the administration;
- (d) See paras. 9 (k) to (n) in Part. II.

§ 2f schreibt für Landkreise eine analoge Verfassung vor wie für Stadtkreise.

PART IV

Regional (i. e. Provinz, R. B. and Land) Councils

26. Introduction

- (a) The general principles laid down in Part I of this Appendix will apply to regional as well as to local councils.
- (b) In this Appendix it is assumed that pending the establishment of a central German administration the functions eventually to be allotted to it will be carried out by Mil. Gov., except in so far as they are entrusted to ad hoc zonal authorities.

27. Objective

Representative councils will be established at both Provinz and Regierungsbezirk level. In the Länder, and in the Provinz Schleswig-Holstein, where there is no longer a Regierungsbezirk, one regional council only will be established which will fulfil both functions.

28. The Sonderverwaltungen

- (a) There are several functions of government (the Sonderverwaltungen) in Germany which were not attached, on the regional level, to any authority of general administration; examples of these Sonderverwaltungen are the financial administration, the railways, the postal services, and the legal administration. They were responsible directly to a Reich ministry and their regional boundaries were not necessarily identical with the general administrative boundaries.
- (b) It is not possible to lay down any general rules for the treatment of these special administrations. In some cases – and especially where regional control overlapped into another Corps District – the boundaries of the special administrations have been assimilated to those of the general administration; in others the former regional boundaries are maintained.
- (c) These functions will be left undisturbed, and will not be subjected to the control of the regional councils.

29. Simplification

- (a) The German system of administration was unnecessarily complicated. For certain matters the Provinz and/or the Regierungsbezirk acted as supervisory authority for the Kreis, in others it exercised direct control over it. For some purposes there was

direct communication between the Reich Government and the Regierungsbezirk and/or the Kreis, and one or more levels of government were short-circuited.

(b) The position will be regularised and the vast but ill-defined supervisory powers of the Provinz/R. B. will be lessened. The regional council will not be allowed to develop into a „government of middle instance“ to the extent of being able to interfere with Kreis government in most matters of administration. It will, however, retain for the time being its right of financial supervision over governments of lower levels.

30. „State-government“ and „Self-government“

(a) In England national government is entirely distinct from local government. In Germany, on the other hand, there was at every level a „balance of power“ between state government and self government. Throughout state and self government were in part running parallel and in part interlocked. An official might be a state official, or a local government official, or he might combine both functions in himself. This antithesis was made more complicated by the existence of state functions which were „delegated“ to local authorities.

(b) This dual system will be broken down. The regional administration will therefore not be an organ of state government. Its servants will be (regional) public officials, not civil servants, and neither they nor the regional council will be concerned with functions of state government, except in so far as Mil. Gov. specifically authorises the regional council to act as its agent in any function.

31. Functions

(a) As much power as possible will be decentralised to Kreis and Gemeinde level. The function of the regional councils will therefore be confined to those „local“ activities which call for a wider field of co-ordination than is possible within the Kreis.

(b) It is not possible to define in detail the functions of each type of regional council until a careful study has been made, in collaboration with the specialist divisions concerned, of the existing German administration at regional level. In general, the functions of the councils will probably be somewhat as follows: -

Province (with Regierungs- bezirk)	Regierungs- bezirk	Land (or Province without Regie- rungsbezirk)	Remarks
Finance		Finance	See Sub-para.
Health	Health	Health	(c) below
	Housing	Housing	
Public Welfare		Public Welfare	
Education (Secondary)	Education (Primary)	Education (Primary & Secondary)	
Town & Country Planning		Town & Country Planning	
Agriculture	Agriculture	Agriculture	
Roads	Roads	Roads	
	Police	Police	See Sub-para. (d) below
Public Utilities	Public Utilities	Public Utilities	
Public Works		Public Works	
Public Lands		Public Lands	

(c) (I) The financial function of the regional councils will be confined to the collection, allotment and disbursement of that proportion of the local taxes („rates“) which it will be empowered to collect from the local government authorities (the Gemeinden) and the grants-in-aid which are allotted to it from the Reich taxes. No citizen will pay a direct impost to more than two authorities – the Reich and the Gemeinde.

(II) The Regierungsbezirk has never in the past had any financial function. It will NOT, therefore, have any Budget of its own, but the Gemeinden can grant it power to precept for any particular function.

(d) The control of the police will be exercised through the medium of „Standing joint committees“ rather than by the regional councils as such. Detailed policy on this point has been laid down by Public Safety Branch.

32. The Länder

While the councils of the Länder will have precisely the same authority as the councils of the Provinces and the Regierungsbezirke combined, they should be allowed to retain whatever formal apparatus of sovereign government they still possess, in order not to prejudice any possible future reorganisation of Germany.

PART V

How to Set Up a Regional Council

33. Types of Council

There will be four types of council, each of which is considered separately on the pages indicated: –

- A. R. B. Council – to be established in each R. B. of: –
- | | |
|-----------------|----------|
| Prov. HANNOVER | |
| Prov. NORDRHEIN | para. 34 |
| Prov. WESTFALEN | |
- B. Provincial Council – to be established in: –
- | | |
|-----------------|----------|
| Prov. HANNOVER | |
| Prov. NORDRHEIN | para. 44 |
| Prov. WESTFALEN | |
- C. Provincial Council – to be established in: –
- | | |
|-----------------|----------|
| Prov. SCHLESWIG | para. 54 |
|-----------------|----------|
- D. Land Council – to be established in: –
- | | |
|--|----------|
| Hansastadt HAMBURG | |
| Land BREMEN | |
| Land BRAUNSCHWEIG | |
| Land OLDENBURG | para. 64 |
| Land LIPPE | |
| Land SCHAUMBURG-LIPPE | jointly |
| Type „A.“ – Regierungsbezirk Council ¹² | |
| (In Prov. HANNOVER, NORDRHEIN, WESTFALEN) | |

¹² Da in den Abschnitten über die Provinzen und Länder stets nur auf den über die Regierungsbezirke rückverwiesen wird, ist hier nur der letztere abgedruckt. Inhaltlich ist die Analogie zwischen diesen drei Stufen vollkommen, lediglich in den Bezeichnungen ist ersetzt: Bezirkslandtag durch Provinziallandtag bzw. Landtag, Regierungspräsident durch Oberpräsident bzw. Landes- oder Ministerpräsident, Leitender Regierungsdirektor durch Leitender Oberregierungsdirektor in beiden Fällen. Während Bremen miteinbezogen wird, nimmt die Direktive Hamburg als „special case“ weitgehend aus.

34. The Governing Body

(a) The Governing Body will be a council („Bezirkslandtag“) presided over by the Regierungspräsident.

(b) The size of the Council will be as follows: –

Population of R. B.	Size of Council
200,000–1,000,000	36: plus 3 for every 100,000 inhabitants after the first 200,000.
above 1,000,000	60: plus 1 for every 100,000 inhabitants after the first 1,000,000.

35. Details of Constitution

(a) The Regierungspräsident is selected by Mil. Gov. He has an original and a casting vote in the council.

(b) No councillor may receive any payment (other than necessary travelling expenses) for his services.

(c) The Regierungspräsident may receive an honorarium (a nonpensionable emolument) for his services.

(d) While the Regierungspräsident is permitted, like the nominated unofficial members of the council, to play a full part in party politics, the executive head of the administration („Leitender Regierungsdirektor“ – see below) and all members of the Regional Government Service are forbidden to take part in the party politics of the area concerned.

(e) No paid servant of the Council is eligible for membership of it (unless he is nominated by you in his official capacity (see para. 9 (1)).

(f) The Council must appoint an executive head of the administration („Leitender Regierungsdirektor“) and a Treasurer („Finanzdirektor“), but these offices may not be held by the same person nor by persons related as partners or as employer and employee.

(g) The appointment and dismissal of the Leitender Regierungsdirektor must be specially subject to the approval of Mil. Gov. and his salary must also be approved by Mil. Gov.

(h) The Council will also appoint senior officials („Regierungsdirektoren“) for: –

Health,
Housing,
Education,
Agriculture,
Roads,

and such other functional departments as may exist in the Regierungsbezirk administration. (These would be subject to approval by Mil. Gov. in the same way as senior officials are at the present time.)

(i) The Council will establish an executive Committee, which will serve as a „cabinet“ for day-to-day administration. This will be presided over by the Regierungspräsident, and will consist of not more than twelve members. The extent to which the functions of the Council are delegated to this Committee will be made clear in the constitution: but in any case its actions will be subject to confirmation by the Council.

36. Nomination of Council

(a) You will nominate the Council in accordance with the principles laid down in ara. 9 of Part. II.

(b) At this level you will also have to take into account the necessity of having enough experts on the council to provide the technical knowledge needed for the sub-committees (see para. 39 (c) below).

(c) You will make sure that every Kreis in the area is fairly represented on the Council.

37. Instructions to Regierungspräsident

You will order the Regierungspräsident to call the council together and to instruct them to draw up a constitution for their Council which complies with the detail in para. 35 above. The constitution will embody the substance of all the provisions of the existing charter (if any) of the Regierungsbezirk save in so far as

(a) they are inconsistent with para. 35 above, or

(b) they deal with Police matters.

The charter will be delivered to you together with the draft constitution.

38. Approval of Constitution

If you consider the Constitution the Council draws up complies with all the requirements of para. 35 above you will give it provisional approval and proceed as in para. 39 below. The Constitution will then be submitted to higher authority, together with any recommendations that you or your legal advisers may have to make. After final approval has been given, notice of ratification can be given to the Council. As soon as it has been ratified, the Constitution will take the place of the charter, which will be retained by Mil. Gov.

39. Standing Orders

(a) You will then instruct the Council to draw up its „standing orders“.

(b) These standing orders will deal, inter alia, with the following subjects (so far as they are not already covered by the constitution) –

(I) Provision for the admission of the public to all meetings (except where the Council is considering the purchase, sale or licensing of property or other matters of a confidential nature of which the debate in camera has been approved by Mil. Gov.);

(II) How often the council is to meet (which must be at least four times a year);

(III) What quorum is proposed (which must be at least one-third of the members);

(IV) The reception of deputations and memorials;

(V) The decision of matters by a majority of the votes of the members present and voting thereon;

(VI) How the minutes are to be kept, ratified and published;

(VII) Generally, the procedure necessary for the good order of the conduct of the debates and business of the council.

(c) They will also provide for the establishment of the following sub-committees –

(I) A „Finance“ sub-committee. This will be presided over by the Regierungspräsident, and will consist of at least one-half of the members of the council, together with the Finanzdirektor who will not normally have the right to vote;

(II) Such functional sub-committees as may be necessary to deal with the major functions carried out by the Regierungsbezirk administration.

40. Approval of Standing Orders

Procedure will be as for approval of Constitution (see para. 38 above).

41. Functions

The Council is now ready to function. For an outline of its probable functions see para. 31 of Part IV.

42. Control of Council

- (a) Complete and accurate minutes must be kept of all meetings of the council, the executive committee, and the sub-committees.
- (b) You will require copies of the agenda of all meetings and certified copies of the minutes to be sent to you for rejection or reference back if necessary.
- (c) You can require that a decision on any specified subject is referred to you for approval before action taken on it.
- (d) See also para. 9 (k) to (n) in Part. II.

43. Transitional Period

- (a) Ultimately it is intended to dissolve the alliance between politics and the civil service. The „Regierungspräsident“ will be the chairman of the council, and his duties as chief executive official will be carried out by a professional non-political public servant (the „Leitender Regierungsdirektor“).
- (b) To make the transition more smooth, you may at your discretion allow the existing Regierungspräsident to retain his present salary and his present executive duties, until you have appointed a successor to him either as Regierungspräsident (or chairman of the council) or as chief executive official (Leitender Regierungsdirektor).
- (c) You must however regard this as a temporary expedient only. The two offices must be separated as soon as possible.

§§ 44–75 geben die Verfassung für Provinzen und Länder. Vgl. hierzu oben § 33 und Anm. 12.

Teil VI, in der 2. Auflage neu hinzugekommen, behandelt unter dem Titel „Special Factors“ neu aufgetretene Einzelfragen, so Zweck- und Gemeindeverbände (Ämter), Bezahlung von Ratsmitgliedern und Beamten, Beschränkung der politischen Tätigkeit von Beamten, Öffentlichkeit von Ratsversammlungen, Ernennung und Entlassung leitender Beamter sowie die Position des Bürgermeisters.

Anhang E („Political Re-education“), ebenfalls erst der 2. Auflage hinzugefügt, hebt die Bedeutung einer Änderung des politischen Bewußtseins (wichtig hierbei die Rolle der kommunalen Ebene) und des Verständnisses der Funktion politischer Parteien (wichtig dabei innerparteiliche Demokratie) hervor. Einem Mangel an politischer Tradition und dem Verhältniswahlrecht wird das Scheitern der Weimarer Republik zugeschrieben.

MITARBEITER DIESES HEFTES

Dr. Michael H. Kater, Assistant Professor of History, The Joseph E. Atkinson College, York University, Downsview, Toronto; 75 Oriole Gardens, Apt. 9, Toronto 7, Ontario, Canada.

Dr. Wolfgang J. Mommsen, ordentl. Professor für neuere Geschichte an der Universität Düsseldorf; 5 Köln-Holweide, Hofrichterstr. 22.

Dr. Karel Pichlík, Mitarbeiter am Militärhistor. Institut der Tschechoslowakischen Akademie der Wissenschaften in Prag; Radlická 106, Praha 5, ČSSR.

Dr. Wolfgang Rudzio, wiss. Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Frankfurt; 6 Frankfurt/M., Ernst-Kahn-Straße 2.