

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

George C. Lodge
US-Hilfe für Lateinamerika
Unterstützung eines
radikalen Wandels

Bernd V. Dreesmann
Entwicklung und Tendenzen
der US-Auslandshilfe

Ludwig Dierske
Sicherheitskräfte in Preußen
zu Beginn
der Weimarer Republik

B 47/69

22. November 1969

George C. Lodge, Direktor der Division of International Activities an der Harvard Graduate School of Business Administration. Autor von „Spearheads of Democracy“.

Bernd V. Dreesmann, 32 J., Studium der Rechte und Pol. Wissenschaften, 1960/61 Stipendiat des John-Hopkins Bologna Center, 1966/69 Justitiar und stellv. Leiter der Abteilung „Grundsatzplanung, Verbindung und Öffentlichkeitsarbeit“ der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, seit April 1969 Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe, des FAO-Komitees für die Bundesrepublik Deutschland.

Veröffentlichungen: Probleme der Bevölkerungsexplosion, 1968; Strategie gegen den Hunger (Hrsg.), 1969.

Ludwig Dierske, Generalmajor der Polizei a. D., Ministerialdirigent i. R., geboren 1898 in Mainz, Reifeprüfung am Kant-Gymnasium in Berlin-Spandau, 1914 Kriegsfreiwilliger im Garde-Grenadier-Regiment Nr. 5, 1919 bei Freikorps in Oberschlesien, ab Juli 1919 Berliner Sicherheitspolizei, ab 1923 Preußisches Innenministerium und Berliner Schutzpolizei, 1933 Amtsverlust, ab 1939 Teilnahme am Zweiten Weltkrieg, ab 1950 Bundesinnenministerium (ab 1957 Unterabteilungsleiter für Bundesgrenzschutz), seit 1963 im Ruhestand. Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen über Polizeifragen.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 341251, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

US-Hilfe für Lateinamerika – Unterstützung eines radikalen Wandels

I. Die Notwendigkeit revolutionärer Bewegungen in Lateinamerika

Die Krise, der wir uns in Lateinamerika gegenübersehen, ist ideologischer Natur — eine Frage der Zielsetzung. Mit Problemen dieser Art kommen wir sehr schwer zurecht; sie sind nicht nach unserem Nationalgeschmack. Wir fühlen uns versucht, uns zurückzuziehen, Mittel zu kürzen, den Blick nach innen zu wenden. Doch das ist unmöglich. Unser Reichtum ist zu groß, um nicht davon mitzuteilen; unser Unternehmen zu erfolgreich und zu nützlich, um es nicht zu erweitern; unsere Interessen — und der Weltfrieden — zu verletzlich, um sie nicht zu schützen.

Es geht im Kern um eine Revolution — um radikalen, strukturellen Wandel im politischen, ökonomischen und sozialen System Lateinamerikas — und darum, wie sich die Vereinigten Staaten dazu verhalten. Es mag tröstlich und bequem sein, in vertrauten Fachausdrücken von „Entwicklung“, besonders von „wirtschaftlicher Entwicklung“ zu reden; aber wir müssen der Tatsache ins Gesicht sehen, daß wirkliche Entwicklung Wandel ist und daß Wandel zwangsläufig Fragen des Tempos, der Richtung und der Kontrolle aufwirft, die durch und durch politisch und zutiefst kontrovers sind. Besonders im lateinamerikanischen Milieu erfordert die Einführung scheinbar harmloser wirtschaftlicher oder technischer Neuerungen oft eine tiefgehende, permanente und radikale Umgestaltung bestehender Systeme.

Nehmen wir die Nahrungsmittelproduktion, die unter der Bürde der Bevölkerungszunahme dahinschleicht. Wir setzen in der Regel voraus, eine Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung hänge von solchen Dingen ab wie besserem Saatgut, mehr Dünger, Bewässerung und dergleichen. Wir gehen von der vagen Annahme aus, lateinamerikanische Bauern ähnelten irgendwie den Besiedlern

unseres eigenen Westens — selbstsicheren, unternehmenden Protestanten, die nur darauf warteten, die Mittel zu einem besseren Leben in die Hand zu bekommen. Wir behandeln lateinamerikanische Regierungen, als wären sie wirklich repräsentativ für ihre Völker — fähig und willens, die vielfältigen Neuerungen, die zu versprechen wir sie anhalten (und bezahlen), auch einzuführen, und bereit, breitgefächerte staatliche Hilfsmaßnahmen für ihre ländlichen Gebiete wirksam in Gang zu setzen. Einige Regierungen, die von uns Unterstützung erhalten, mögen die nötige Fähigkeit und Entschlossenheit besitzen; die meisten haben sie nicht. Der lateinamerikanische Bauer ist, allgemein gesprochen, der Gefangene eines

Bernd V. Dreesmann:

**Entwicklung und Tendenzen
der amerikanischen Auslandshilfe . . . S. 13**

Ludwig Dierske

**Sicherheitskräfte in Preußen
zu Beginn
der Weimarer Republik S. 31**

historisch entstandenen Geflechts von Zwängen und Mächten, die ihm wenig Kontrolle über seine Umwelt lassen und ihm weder Selbstvertrauen noch Anreiz geben. Er identifiziert sich kaum oder gar nicht mit seiner Regierung oder mit dem, was seine Nation genannt wird; seine einzige Sorge ist, mit Mühe und Not sein Leben zu fristen. Unorganisiert, isoliert und an den Rand gedrängt, ist er, wie der Schwarzamerikaner, vom Besitz der Macht im eigenen Lande ausgeschlossen. Während aber nur etwa 20 Prozent der Nordamerikaner hiervon betroffen sind, leben vielleicht 80 Prozent der Lateinamerikaner unter solchen Bedingungen. Eine Änderung in der Nahrungsmittelproduktion oder irgendeine andere sinnvolle Änderung erfordern eine grundlegende Umgestaltung der Strukturen und Machtverhältnisse, die diesen Zustand stützen. Das ist weniger ein Problem der Technik als

Aus FOREIGN AFFAIRS, Vol. 47, No. 4, pp. 735 bis 749, New York 1969. Mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber (Copyright by the Council on Foreign Relations Inc., New York). Übersetzung von Karl Römer, Bad Godesberg.

vielmehr der Grundbesitzverhältnisse, der Märkte, des Kredits, des Anreizes, der Organisation und des Engagements. Es ist im weitesten Sinne ein politisches Problem. Von den Regierungen, die auf der bestehenden Machtstruktur fußen, sind die Bande, welche die Bauern an ihre traditionelle Kümmerexistenz fesseln, nicht zu beseitigen. Denn das hieße, unrealistische Subversion gegen sich selbst zu treiben. Die Arbeit muß getan werden von einer Vielzahl selbständiger, größtenteils nichtstaatlicher Organe des Wandels.

Hier und da sind solche Organe am Werk: Campesino-Bünde in Venezuela und der Dominikanischen Republik; Organisationen der radikalen Kirche, wie die in Brasilien, Chile und Panama; einige Gewerkschaften; schließlich verschiedene Unternehmen, etwa die großen kommerziellen Farmen Mexikos und bestimmte multinationale Gesellschaften mit Stammsitz in den USA, die im Gesamtbereich der Erzeugung, der Verarbeitung und des Absatzes von Lebensmitteln tätig sind.

Sie tragen dazu bei, wirkliche Gemeinschaften in Lateinamerika zu entwickeln und sie so zu formen und zu organisieren, daß sie sich selbst regieren, ihre Werte und Ziele bestimmen und die Institutionen und Organisationen schaffen können, die für ein kraftvolles, aufgeschlossenes, dauerhaftes politisches System notwendig sind. Diese Organe des Wandels schaffen eine neue Zuversicht, daß die Machtverhältnisse in der Umwelt nicht ein für allemal feststehen, daß Bewegung möglich ist; sie erzeugen ein neues Zielbewußtsein, ein neues Gefühl der Rechtmäßigkeit. Und diese Frage des Zielbewußtseins ist der Kernpunkt der Schwierigkeiten Lateinamerikas.

Ein Beispiel: In der Provinz Veraguas in Panama liegt das entscheidende Problem der Volksbildung nicht in der Zahl der Schulhäuser; es liegt vielmehr in der Tatsache, daß der Campesino nicht sieht, wozu es gut sein soll, wenn sein Kind jahraus, jahrein regelmäßig und pünktlich zur Schule geht. Er kann sich nicht vorstellen, daß sein Kind einmal wesentlich anders leben wird als er. Als sich jedoch in dem Dorfe San Francisco fünfundzwanzig Campesinos zu einer Genossenschaft zusammenschlossen und dabei feststellten, daß der einzige im Dorf, der ihre Buchführung besorgen konnte, der Ortspfarrer war, da begriffen sie bemerkenswert schnell die Notwendigkeit der Schulbildung. Wie nie zuvor sorgten sie dafür, daß ihre Kinder pünktlich und überpünktlich zur Schule gingen.

Auch Studentenorganisationen und nationalistische Guerilla-Bewegungen bemühen sich, als Organe des Wandels zu wirken, bisher jedoch nur mit begrenztem Erfolg. Und, was vielleicht verwundern mag, der Kommunismus hat in Lateinamerika als Urheber von Wandel dramatisch versagt. Es hat sich immer wieder gezeigt, daß seine in Europa wurzelnde marxistische Ideologie auf die lateinamerikanische Realität unanwendbar ist. Seine Bindung an Moskau macht ihn zu einer unannehmbaren Form von Neokolonialismus, einem Affront gegen den Nationalismus; und in der entscheidenden Auseinandersetzung war Moskau außerstande, seinen lateinamerikanischen Sprößling zu schützen. Die Sowjetunion muß zwar die wirtschaftliche Last Castros tragen, aber es ist offenkundig, daß sie seine Art von revolutionärer Kriegführung nicht billigt; und bedenkt man Castros offene Auflehnung gegen die vom Kreml festgelegte Parteilinie, so muß man sich fragen, ob es überhaupt richtig und zweckmäßig ist, ihn und seine Anhänger in anderen Teilen Lateinamerikas Kommunisten zu nennen. Genauer ist es, sie als revolutionäre Nationalisten zu bezeichnen, die Hilfe aus Moskau erhalten oder auch nicht erhalten können. Die Anstrengungen der Sowjetunion in Lateinamerika sind in erster Linie darauf gerichtet, durch Förderung des Handels ihren allgemeinen Einfluß zu vergrößern und durch Einflußnahme innerhalb der bestehenden politischen Strukturen die Regierungen freundlich zu stimmen — am auffallendsten heute in Chile, Peru und Uruguay.

Der Wandel im Charakter des Kalten Krieges und das Verblasen der Bedrohlichkeit des kommunistischen Apparats haben das verständlichste und für manche Leute zwingendste Motiv unserer Außenpolitik und unseres Hilfsprogramms für Lateinamerika verschwinden lassen. Wir haben zwar stets bestritten, daß Auslandshilfe notwendig mit Schutz vor den Kommunisten gekoppelt sei, aber es ist fraglich, ob irgend jemand wirklich daran geglaubt hat. Der Antikommunismus war uns nützlich: Er erlaubte uns, die Klärung unserer eigenen Ideologie, unseres eigenen Bildes von einer guten Gemeinschaft hinauszuschieben. Er gab uns die Möglichkeit, mit einem fundamentalen Widerspruch zwischen Stabilität und Wandel zu leben. Wir konnten, wie in der Allianz für den Fortschritt, auf Wandel aller Art bestehen, aber gleichzeitig, unter Hinweis auf die Notwendigkeit der Stabilität, Institutionen stützen, die den Wandel blockierten. Wir sprachen regelmäßig von Freiheit, Demo-

kratie und Selbstbestimmung, wobei wir unterstellten, daß Wandel und Stabilität Vorbedingungen für die Verwirklichung dieser politischen Ideale seien. Aber wegen des Kommunismus konnten wir die harte Tatsache ignorieren, daß in großen Teilen Lateinamerikas Demokratie ein Euphemismus ist und es bleiben wird, solange nicht die umfassende politische Organisation vorhanden ist, welche die Demokratie als Grundlage braucht. Und wegen des Kommunismus konnten wir die Frage umgehen, wer denn was für wen „bestimme“. So haben wir wegen des Kommunismus eine Politik betrieben, die Lippenbekenntnisse zu radikalem Wandel mit Unterstützung des Status quo vereinigte.

Das soll nicht heißen, daß die Agency for International Development (AID) und die Allianz für den Fortschritt nichts Gutes geleistet hätten. Sie haben Straßen, Schulen, Krankenhäuser und Staudämme gebaut; sie haben den Wohnungsbau, das Bildungswesen und die Einführung neuer Industriezweige und Techniken finanziert; sie haben den Export, die wirtschaftliche Diversifikation und die Verabschiedung zahlreicher Reformgesetze (von denen viele nicht durchgeführt worden sind) gefördert. All dies ist jedoch größtenteils über die lokalen Regierungen und in Zusammenarbeit mit Mitgliedern der bestehenden Machtstruktur geschehen. Unsere Hilfe mag für einige Leute den Lebensstandard ein wenig gehoben haben, aber ebenso bedeutsam ist, daß sie eine Begünstigung und politische Stärkung des Status quo darstellte.

Allzuoft ist man der Meinung, eine Straße eine Brücke oder ein Wasserkraftwerk seien schon an und für sich etwas Gutes. Allzuoft vernachlässigt man die Frage, ob die Straße oder die Brücke so angelegt ist, daß sie die Organisierung der Bevölkerung und ihre Einbeziehung in die Nation fördert; ob das Wasserkraftwerk so eingerichtet ist, daß es mehr Menschen billigeren Strom liefert. Unsere Hilfe hat in Wirklichkeit Lateinamerika sehr wenig verändert.

Die amerikanische Militärhilfe läßt den Widerspruch, der unserem Streben nach Stabilität und Wandel innewohnt, dramatisch hervortreten. Ein lehrreiches Beispiel ist der Fall von Pater Thomas Melville in Guatemala. In den frühen sechziger Jahren bildeten sich in der guatemalteckischen Wildnis Guerillabanden. Es ist ungenau und irreführend, diese Gruppen als kommunistisch zu bezeichnen; denn soweit

sich feststellen läßt, erhielten sie nicht durchweg internationale kommunistische Hilfe, und sie standen auch keineswegs unter kommunistischem Befehl. Sie erstrebten nur eine Veränderung in den Machtstrukturen Guatemalas; man könnte sie deshalb recht wohl Nationalrevolutionäre nennen. Eine Zeitlang waren sie recht erfolgreich, bis eine Spezialeinheit von Antiguerrilla-Kämpfern aufgestellt wurde, vermutlich mit Hilfe von US-Militärgruppen, die sich zu diesem Zweck in Guatemala befanden; auch die Waffen stammten aus US-Beständen. Diese Spezialeinheit erzielte so durchschlagende Wirkungen, daß guatemalteckische Grundbesitzer um ihre Dienste nachsuchten und ihrem Beispiel im Namen des Antikommunismus nacheiferten. Pater Melville war unterdessen damit beschäftigt, verarmte, lese- und schreibunkundige Indianer in einer Art Genossenschaft zu organisieren, um ihr Verhältnis zu ihrer Umwelt zu verbessern. Die örtlichen Grundbesitzer betrachteten jedoch sein Wirken als umstürzlerische Wühlarbeit, als kommunistische Verschwörung. Sie mieteten deshalb Antiguerrilla-Söldner, die dem Pater und seinen Arbeitern das Leben schwer machen sollten. Der Priester wollte einen Selbstschutz organisieren; er ging zu Freunden bei den Guerillas und bekam von ihnen Gewehre. Daraufhin wurde er des Landes verwiesen. Man übertreibt wohl nicht, wenn man sagt: Hier bildeten die Vereinigten Staaten Leute aus und gaben ihnen Waffen, damit sie US-Priester abknallten. Daß hier ein Konflikt vorliegt, ist schwer zu übersehen.

Nachdem das schützende Motiv des Antikommunismus entfallen ist, müssen wir uns nun klipp und klar die Frage stellen, wie wir zur Revolution oder zum radikalen Wandel in Lateinamerika stehen. Um diese Frage zu beantworten, müssen wir genau feststellen, welches unsere Interessen sind. Meiner Ansicht nach besteht die folgende Rangordnung:

Das Hauptanliegen der Regierung der Vereinigten Staaten muß der Fortbestand des amerikanischen Volkes sein. Dieser Fortbestand ist bedroht, wenn irgendwo Chaos und Desorganisation herrschen. Diese nämlich erzeugen sozio-politische Vakuen, und Tyrannen und Beutemacher sind versucht, solche Vakuen mit Aggression zu füllen. In unserer Zeit kann eine derartige Aggression die Gefahr des totalen Krieges heraufbeschwören.

Die zweite Sorge der US-Regierung muß es sein, die Rechte und Interessen von Bürgern

der Vereinigten Staaten in Lateinamerika zu schützen.

Aus diesen primären und sekundären Zielen folgt, daß es im Lebensinteresse der Vereinigten Staaten liegt, gewaltsame Konflikte unter Kontrolle zu halten¹⁾. Zur Konfliktkontrolle ist nötig, daß es in jeder nationalen oder internationalen Gemeinschaft eine leistungsfähige Polizei gibt, die imstande ist, den Banditen und den Verbrecher festzusetzen und einzusperren. Aber in Lateinamerika sind Banditentum und Kriminalität weder die Wurzel noch die hauptsächlich potentielle Ursache der Gewalttätigkeit; und man muß sich davor hüten, solche Gesetzlosigkeit mit Revolution zu verwechseln, denn das Recht auf Revolution ist tief in unserem eigenen politischen und moralischen Erbe verankert. Unser Daseinsgrund als Nation ist an das Bekenntnis der Überzeugung geknüpft, daß alle Menschen bestimmte Rechte auf Leben, Freiheit und das Streben nach Glück haben; daß Regierungen eingesetzt sind, „um diese Rechte zu sichern“; und daß, „wenn immer eine Regierungsform diesen Zwecken abträglich wird, es das Recht des Volkes ist, sie zu ändern oder abzuschaffen und eine neue Regierung einzusetzen...“

Konflikte in Lateinamerika entspringen zum großen Teil dem Wunsch von immer mehr Menschen, diese Rechte zu erlangen. Um das zu erreichen, bedarf es unter den lateinamerikanischen Verhältnissen eines Wandels, der hinreichend radikal ist, um den Namen Revolution zu verdienen. Die Vereinigten Staaten haben somit ein Interesse daran, diese Revolution zu fördern, und sie haben ein Nebeninteresse daran, sie dergestalt zu fördern, daß der gewaltsame Konflikt, der oft mit radikalem Wandel einhergeht, möglichst klein gehalten wird.

Hervorzuheben ist, daß dieses Ziel auch in Einklang mit unserer moralischen Einstellung steht, daß es mit dem übereinstimmt, was wir als Definition der „Guten Gemeinschaft“ proklamieren. Und insofern die Revolution unvermeidlich ist, steht es axiomatisch fest, daß unser politisches Interesse in enger Zusammenarbeit mit ihr liegt. Einen Krieg gegen das

¹⁾ Man muß zwischen notwendigen und vermeidbaren Konflikten und Gewalttätigkeiten unterscheiden. Die mexikanische Revolution forderte eine Million Menschenleben; dennoch würden heute nur wenige sagen, sie sei nicht notwendig gewesen. Zu hoffen ist, daß die Gemeinschaften seither klüger geworden sind, daß sie gelernt haben, die Revolution, die zur Nationwerdung unentbehrlich zu sein scheint, weniger schmerzhaft zu gestalten.

Unvermeidliche können wir nicht gewinnen, auch wenn wir heute gefährlich nahe daran sind, es zu versuchen.

Die Revolution in Lateinamerika erfordert die Mobilisierung jener politischen Institutionen, die ich schon als Organe des Wandels genannt habe und die für die Selbstbestimmung notwendig sind. Unsere Politik muß sich deshalb fest darauf orientieren, diese Institutionen und nicht die des Status quo zu unterstützen. Das wird zweifellos Streit zwischen uns und den Machthabern in Lateinamerika zur Folge haben. Sie werden geneigt sein, unsere Politik als eine Politik des Umsturzes zu betrachten — die sie in gewissem Sinne auch ist. Sie werden von Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten sprechen — was es ja auch ist. Man muß sie jedoch daran erinnern, daß unsere jetzige Politik auch eine Einmischung darstellt, nur zu ihren Gunsten. Es ist an der Zeit, einzusehen, daß nahezu jede Auslandshilfe in Lateinamerika auf die eine oder andere Art interventionistisch sein muß.

Leicht überschätzt man jedoch die Kontroverse und ignoriert man die Mittel, mit denen sie vermindert werden kann. Tatsächlich sind sich viele Regierungsführer in Lateinamerika selbst über die Notwendigkeit eines radikalen Wandels im klaren. In ihrem Bemühen, solchen Wandel herbeizuführen, werden sie jedoch behindert durch widerspenstige Oligarchen und konservative Bürokratien, die beide in der Regel durch unsere Hilfsprogramme gestützt werden; hemmend ist auch, daß es außerhalb des Staatsapparates keine ausreichende Organisation gibt, die den Wandel bewirken könnte. Viele dieser Führer würden also eine derartige Akzentverschiebung in der Politik der USA insgeheim, wenn schon nicht öffentlich, begrüßen.

Wollen wir diese Politik nicht einschlagen, so haben wir meiner Ansicht nach nur die Alternative, bei unserer bisherigen Zweideutigkeit in Sachen des Wandels zu bleiben. Das wiederum wird diejenigen, die dringend Wandel fordern, von der radikalen Kirche bis zu den revolutionären Nationalisten, dazu nötigen, Hilfe bei anderen Weltmächten einschließlich der Sowjetunion zu suchen. Trotz der Schwäche ihres Apparats auf unserer Hemisphäre und trotz ihrer neuerdings friedlichen Lateinamerika-Politik hat die UdSSR natürlich nach wie vor genügend Macht, um einzugreifen, wenn sie das als notwendig für ihre Weltstellung erachtet.

Die Durchführung einer solchen Politik macht wesentliche Veränderungen in der Organisation unserer Auslandshilfe erforderlich. Im folgenden skizziere ich die Umrisse einer der-

artigen Reorganisation. Es soll dies kein ausgefeilter, endgültiger Vorschlag sein, sondern nur die Richtung angeben, in der sich die US-Politik bewegen muß²⁾.

II. Multilaterale Hilfe

Zwar muß die gesamte Stoßkraft einer neuen Auslandshilfe-Politik auf die von der Allianz für den Fortschritt gesetzten Ziele gerichtet sein, aber diese Politik läßt sich am besten durchführen, wenn man die Hilfsprogramme in zwei allgemeine Kategorien teilt: solche, die innerhalb der bestehenden Strukturen arbeiten, und solche, die darauf abzielen, einen grundlegenden, strukturellen Wandel herbeizuführen. Zu diesem Zweck müßte die AID sowohl in Washington wie in Lateinamerika durch zwei Hauptorgane für Auslandshilfe und vielleicht mehrere Nebenorgane ersetzt werden. (Eine entsprechende Reorganisation der amerikanischen Auslandshilfe in anderen Teilen der Welt müßte zweifellos folgen.)

Das erste Organ, das wir die Neue Allianz für den Fortschritt nennen wollen, müßte eine multilaterale Struktur haben, die vielleicht 70 Prozent der US-Hilfe für Lateinamerika erhielte. Das zweite Organ — es soll Amerikanische Stiftung heißen — würde etwa 25 Prozent verteilen. Der Rest könnte durch andere Kanäle verteilt werden, beispielsweise, wie vorgeschlagen worden ist, durch eine Übersee-Investitions-Gesellschaft, deren Aufgabe es wäre, private Investitionen in weniger entwickelten Ländern zu fördern.

Der Neuen Allianz würden Programme unterstehen, die dazu bestimmt sind, vorhandene nationale Wachstumsstrukturen zu unterhalten und zu verbessern. Derartige Programme wären ihrer Natur nach ergänzend; sie würden die Existenz wirksamer lokaler Strukturen voraussetzen, die imstande sind, wirtschaftliche Einsätze in einem in sich geschlossenen, zweckmäßigen Entwicklungsvorhaben durchzuführen. Sie würden mithin dazu dienen, nationale Regierungen und solche öffentlichen und privaten Institutionen und Unternehmen zu unterstützen, die gemeinhin mit dem Staat verbunden oder von ihm autorisiert sind. Diese Programme würden zum Beispiel betref-

fen: Gesundheitswesen, Volksbildung und öffentliche Arbeiten; normale industrielle Entwicklung; Ausbildung und Hilfe für Militär, Polizei und Zivilverwaltung; Entwicklung von Handel und Export.

Solche Programme sind ihrem Wesen nach nicht revolutionär. Sie mögen zwar zur allmählichen Evolution bestehender Strukturen beitragen, aber in erster Linie zielen sie darauf ab, die Lebensbedingungen innerhalb dieser Strukturen zu verbessern. Sie sind notwendig und mit unseren Interessen vereinbar; da sie jedoch an die nationalen Regierungen gebunden sind und deshalb zur Stützung des Status quo tendieren, werden sie oft dem Wandel hinderlich sein. Aus diesem Grunde sollten sie von multilateralen Organen durchgeführt werden, damit die Vereinigten Staaten nicht allein die Verantwortung für ihre Auswirkungen tragen müssen. Die Schuld an Mißerfolgen müßte regional geteilt werden.

Eine lateinamerikanische Führung wäre besser geeignet als die US-Regierung, die lateinamerikanischen Regierungen dazu anzuhalten, den wirksamsten Gebrauch von großen Hilfsbeträgen zu machen; sie wäre auch empfänglicher für Fragen der Priorität, des Zeitpunktes und der Konzentration. Alle Programme dieser Kategorie sollten unter Leitung des Interamerikanischen Komitees der Allianz für den Fortschritt (CIAP) durchgeführt werden, das im Namen der Organisation Amerikanischer Staaten handeln würde. Zur Verwirklichung seiner Programme würde das CIAP die Weltbank, die Internationale Entwicklungsgesellschaft, die Interamerikanische Entwicklungsbank, regionale Entwicklungsbanken und je nach Bedarf weitere Institutionen einschalten. Zur Koordinierung der Auslandshilfetätigkeit dieser Institutionen müßte das CIAP in allen lateinamerikanischen Ländern Regionalbüros haben, welche die bestehenden AID-Missionen ablösen würden.

Programme, die der Neuen Allianz für den Fortschritt unterstünden, wären zu finanzieren durch Beiträge lateinamerikanischer Staaten, der USA und der europäischen Mitgliedstaaten

²⁾ Dieser Plan ähnelt teilweise dem, den Teodoro Moscoso, der erste Koordinator der Allianz für den Fortschritt, in einer Rede vor der US-Handelskammer am 8. Mai 1968 vorgelegt hat.

der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Aufgabe, eine ehrliche und wirkungsvolle Verwendung dieser Mittel sicherzustellen, würde den internationalen Institutionen selbst zufallen, die, wie die Erfahrung gezeigt hat, in dieser Hinsicht hart und zäh sein können — oft härter und zäher, als US-Beamte es sein können oder wollen. Es wird also vorgeschlagen, die bestehenden Programme, die größtenteils gut funktioniert haben, zu erweitern und die lateinamerikanische Kontrolle über diese Programme auszudehnen und zu verstärken. Die Allianz für den Fortschritt würde als eine wirkliche „Allianz“ weiterbestehen; und die Möglichkeiten zu regionalem Wachstum und integrierter Entwicklung unabhängig vom Druck und Einfluß der Vereinigten Staaten würden größer werden. Wegen ihres regionalen Charakters wäre die Neue Allianz anziehender für Europa und Japan, und vielleicht würde sie sogar die Sowjetunion zur Hilfeleistung verlocken. Ausbildungs- und technische Hilfe könnten neben den USA viele andere Länder leisten. Besonders Israel hat viel zu bieten. Israelische Hilfe für Lateinamerika zu arrangieren, ist heute für die AID aus einer Vielzahl von Gründen schwierig (zu diesen Gründen gehören nicht zuletzt die Araber). Eine besonders heilsame Neuerung wäre auch die regionale Kontrolle über die Ausbildungs- und sonstige Hilfe für Militär und Polizei. Sie würde es den Vereinigten Staaten erlauben, sich wenigstens einen Schritt aus diesem heiklen Gebiet zurückzuziehen; wir würden politischen Abstand und Manövrierraum gewinnen, den wir jetzt nicht haben.

Doch vielleicht die wichtigste Wirkung der Neuen Allianz wäre der neue Schwung, den sie der nationalen und regionalen Planung und damit der Integration Lateinamerikas gäbe — zuerst kommerziell und wirtschaftlich,

III. Die Organisation des Wandels

Die Ziele der Vereinigten Staaten erfordern daher noch ein zweites, ganz anderes System von Hilfsprogrammen, um jene Organe des Wandels zu finden und zu unterhalten, die direkt daran arbeiten, die sozialen und politischen Strukturen Lateinamerikas zu revolutionieren. Während die Neue Allianz lokale Wachstumsstrukturen stützen würde, müßte die zweite Kategorie von Programmen helfen, solche Strukturen zu entwerfen und zu schaf-

dann auch politisch. Wir haben gesehen, wie lähmend die Nähe der Vereinigten Staaten und ihrer Beamtschaft auf die lateinamerikanische Initiative wirken kann. Wir können nicht anders, es liegt in der Natur der Dinge; wir sind groß und mächtig, und unser Atem ist schwer. Je näher wir den Prozessen sind, in denen die Lateinamerikaner planen, Prioritäten festlegen, ihre Interessen klären und über Aktionen entscheiden, desto mehr werden diese Prozesse verzerrt, behindert und durchkreuzt. Wir haben lange davon gesprochen, daß es notwendig sei, „den Lateinamerikanern die Werkzeuge zu geben und sie die Arbeit selber machen zu lassen“, aber es hat sich als schwierig erwiesen, entsprechend zu handeln. Unsere AID-Programme schlagen sich zunehmend selber ins Gesicht und bewirken nahezu das Gegenteil dessen, was geplant war. Wir gebrauchen gern das Wort „Selbsthilfe“, aber was wir so nennen, ist meist mehr Schein als Wirklichkeit.

Die regionale Organisation der Auslandshilfe würde auch Investitionen im Ausland erleichtern. Das CIAP und die Neue Allianz könnten beispielsweise im Rahmen ihrer Integrationsplanung die Arbeit multinationaler Investment-Gesellschaften wie der ADELA beträchtlich verstärken und erweitern. Diese Gesellschaften wären natürlich Bundesgenossen des CIAP und der Interamerikanischen Entwicklungsbank beim Aufbau der Lateinamerikanischen Freihandelszone.

Die Ziele der Neuen Allianz wären im wesentlichen die gleichen wie die ihrer Vorgängerin. Wir können hoffen, daß sie neue und bessere Wege finden wird, diese Ziele zu erreichen. Wir können aber nicht erwarten, daß die Allianz von sich aus den revolutionären Prozeß in dem Maße beschleunigt, wie es die Interessen der Vereinigten Staaten und Lateinamerikas gebieten.

fen, wo sie nicht existieren, und neue lokale Organisationen zu bilden, die auf einen radikalen Wandel in den bestehenden Strukturen hinwirken könnten.

Es mag scheinen, daß diese beiden Kategorien von Programmen einander widersprechen. In einem gewissen Sinne tun sie es und müssen sie es. Uns geht es jedoch darum, den Widerspruch deutlicher und besser handhabbar zu

machen. Der Widerspruch zwischen Wandel und Stabilität besteht heute; wir können sicher sein, daß er auch morgen bestehen wird. Sowohl die Vereinigten Staaten als auch Lateinamerika haben ein lebenswichtiges Interesse daran, Wege zu finden, um besser mit ihm fertig zu werden.

Programme der zweiten Kategorie wären im wesentlichen nicht staatlich. Sie würden jene Organisationen und Institutionen zu stärken suchen, die Druck auf die Regierung ausüben und nützliche Verbindungen mit ihr anknüpfen können. Aber sie wären deutlich von der Regierung abgehoben und könnten oft sogar dem an der Macht befindlichen Regime oder Teilen dieses Regimes feindlich gegenüberstehen. Sie sind die entscheidenden Hebel, die notwendig sind, um den Prozeß des Wandels in Gang zu setzen und in Gang zu halten.

Diese Programme müssen ihrer Natur nach lokal sein und einer ganz bestimmten Gemeinschaft, Organisation, Gruppe oder Institution gelten. Das Wirken unserer Organe des Wandels wurzelt in einem ganz bestimmten Ort, in einer ganz bestimmten Gruppe von Führern und Anhängern. Selbstvertrauen und Teilnahme an einem repräsentativen Regierungssystem entwickeln sich auf der lokalen Ebene. Je anhaltender Druck auf die Entscheidungsprozesse der nationalen Regierung ausgeübt wird, desto mehr wächst bei den Verwaltungsbeamten der Anreiz und die Fähigkeit, Maßnahmen für die ländlichen Gebiete zu ergreifen. Entsprechend wächst dann wiederum das Vertrauen des Campesino zu seiner Regierung und seine Fähigkeit, sich ihrer zu bedienen.

Eine Zeitlang wären die Kategorie-II-Programme natürlich umstritten. Der Umgang mit ihnen würde viel Sorgfalt und Feingefühl erfordern; man müßte experimentell vorgehen und von kleinen zu größeren Unternehmungen fortschreiten. Auch dann würde die neue Idee attackiert werden; sie würde den Angriff des Status quo nie überstehen, wenn sie Angelegenheit einer großen internationalen Bürokratie wäre.

Der Kongreß müßte deshalb eine Amerikanische Stiftung gründen und mit Mitteln ausstatten, deren Aufgabe es wäre, Kategorie-II-Programme durchzuführen. Die Stiftung müßte sich einer Vielzahl von nichtstaatlichen Gruppen, Instituten, Zentren und Organisationen bedienen, die ein breites Spektrum der in den USA vorhandenen Interessen und Talente repräsentieren würden; jede dieser Gruppen

hätte eine spezielle Fähigkeit, mit einer zielsetzenden lateinamerikanischen Institution zusammenzuarbeiten und ihr zu helfen. Ich schlage vor, hier den Pluralismus der amerikanischen Gesellschaft weitestgehend auszunutzen, seine große und vielfältige Stärke zu akzentuieren und ihn einzuspannen für die Aufgabe, Gruppen in den USA auf natürliche Weise mit lateinamerikanischen Partnern in Verbindung zu bringen.

Die Stiftung würde einem aus hervorragenden Persönlichkeiten zusammengesetzten Kuratorium unterstehen. Die Mitglieder des Kuratoriums und der Präsident der Stiftung wären vom Präsidenten der Vereinigten Staaten zu ernennen; sie müßten ein breites Spektrum von nordamerikanischen wie von lateinamerikanischen Interessen und Standpunkten repräsentieren. Die Gründe für die Schaffung einer solchen Stiftung sind fundamental: Ein revolutionärer Wandel ist im Gange; er ist unvermeidlich; er ist in vieler Hinsicht notwendig und moralisch gerechtfertigt; die Interessen des Weltfriedens und der Vereinigten Staaten verlangen, daß dieser Wandel unterstützt wird; ein gewisses Maß an Konflikt mag nötig sein, aber das Ziel sollte natürlich sein, mit möglichst wenig Gewalttätigkeit auszukommen. Aufgabe der Stiftung wäre es, die Revolution friedlich zu machen, sie wirksam zu machen, sie mit den besten Interessen der Vereinigten Staaten und Lateinamerikas vereinbar zu machen. Ein wichtiger Faktor bei der Auswahl der Kuratoriumsmitglieder wäre, daß sie sich zu diesen Zielen bekennen. Ehe Kritiker „Schwindel!“ rufen, wollen wir betonen: Die Stiftung wäre erklärtermaßen ein Instrument der Vereinigten Staaten, das die Aufgabe hätte, nichtstaatliche Organisationen in den USA anzuregen, Organe des Wandels in Lateinamerika ausfindig zu machen und zu fördern. Sie wäre eine Schöpfung der US-Regierung — aber sie würde der Regierung nicht unterstehen. Gerade in der Unabhängigkeit von staatlicher Kontrolle läge ein gut Teil ihrer Bedeutung³⁾.

Entsprechend den Prinzipien der Charta von Punta del Este und den späteren Programm-erklärungen der Allianz würde die Stiftung durch Zuschüsse und Verträge die Tätigkeit derjenigen US-Institutionen finanzieren, die

³⁾ Als administratives Modell für die Amerikanische Stiftung könnte in großen Zügen die Smithsonian Institution dienen — mag das auch auf den ersten Blick etwas weit hergeholt erscheinen.

am besten geeignet sind, konstruktive Beziehungen zu solchen Institutionen in Lateinamerika herzustellen, die Ziele setzen und den Wandel fördern — zum Beispiel Organisationen der radikalen Kirche, Bauernverbände, Gewerkschaften, Universitäten und auf Wandel orientierte örtliche und multinationale Unternehmungen. Viele von diesen erreicht die AID heute überhaupt nicht; andere erreicht sie zwar, aber wegen ihrer Bindung an den Staat sind diese Kontakte nicht wirksam und nutzbringend.

Wohl die wichtigste Leistung der Stiftung könnte darin bestehen, daß sie direkte Kontakte zwischen nordamerikanischen und lateinamerikanischen Universitäten ermöglichen würde — auf beiden Seiten unbelastet von staatlichen Erwägungen. Die Stiftung könnte den nutzlosen und entwürdigenden Bemühungen der US-Regierung und einiger US-Universitäten, die lateinamerikanischen Universitäten zu Kopien unserer eigenen zu machen, ein Ende bereiten. Das Hauptproblem der lateinamerikanischen Universität ist nicht, daß sie der US-Universität zuwenig gleicht, sondern daß sie losgelöst ist von der Gemeinschaft, in der sie existiert, ja daß sie diese Gemeinschaft oft überhaupt nicht kennt.

Lateinamerika braucht vor allem anderen das Studium und die Einsicht, die notwendig sind, um seine eigenen, unabhängigen Ziele zu formulieren. Dieses Studium erfordert eine Disziplin und eine Objektivität, wie sie nur eine große Universität bieten kann. Der Gedanke, die Vereinigten Staaten könnten bei einem so wichtigen und heiklen Unternehmen eine bedeutende Rolle spielen, ist vielleicht vermessen. Ich glaube jedoch, unsere Stiftung könnte in Zusammenarbeit mit den besten nordamerikanischen Universitäten von großem Nutzen sein, und wäre es nur auf dem einen Gebiet, daß sie dazu beitragen könnte, daß lateinamerikanische Wissenschaftler zusammen mit jungen nordamerikanischen Kollegen und Assistenten in großem Stil die wahre Natur und die wirklichen Probleme ihrer jeweiligen Gesellschaft erforschen. Die Lateinamerikaner sollen nicht in die Vereinigten Staaten kommen, um ihre Region zu studieren; wir sollten zu ihnen gehen, um gemeinsam mit ihnen etwas über ihre Gesellschaften zu lernen. US-Wissenschaftler haben in der Forschung eine Menge zu bieten: zuerst einmal überhaupt die Idee, auf die Straßen, in die Fabriken und auf die Felder hinauszugehen und Fragen zu stellen. Beim Erwerb von Wissen in Schweiß zu geraten

und sich schmutzig zu machen, ist für viele ein unvertrauter Gedanke. Dann sind auch die Forschungsmethoden in Nordamerika hochentwickelt, man denke etwa an den Einsatz von Computern oder an fortgeschrittene Untersuchungsverfahren. All das ist notwendig, um dem revolutionären Prozeß die richtige, wohl-durchdachte Richtung zu geben und auch seinen Gang zu beschleunigen. Es ist jedoch äußerst zweifelhaft, ob solche Vorhaben unter dem jetzigen, staatlich gebundenen AID-Programm mit seinem bürokratischen Wasserkopf und seiner politischen Empfindlichkeit durchgeführt werden können.

Nun mag man fragen: Was aber geschieht, wenn eine von der Stiftung unterstützte Gruppe in Konflikt mit dem Status quo in Lateinamerika gerät? Wie soll man in einer solchen Lage mit umstürzlerischen Implikationen verfahren? Schließlich umgehen wir ja die Regierung, um Wandel einzuführen, dem sich die Regierung widersetzen könnte.

Hier tritt der große Vorzug der Trennung vom US-Staatsapparat — Botschaft und AID — klar zutage. Nach unserem Vorschlag würde der Botschafter in einem bestimmten Land zwar über die dortigen Vorhaben, welche die Stiftung unterstützt, informiert werden, er trüge aber keine offizielle Verantwortung für sie.

Sollte jemand meinen, das sei unrealistisch, so möchte ich nur darauf hinweisen, daß eine ganze Anzahl von nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen in Lateinamerika westdeutsche Staatsmittel für Entwicklungszwecke erhält. Ein Teil dieser Gelder landet zweifellos bei den Organisationen der radikalen Kirche in Nordost-Brasilien, um ein Beispiel zu nennen. Ich bezweifle jedoch stark, daß die brasilianische Regierung für diese Aktivitäten im Nordosten, die ihr von Zeit zu Zeit heftiges Unbehagen bereiten, den deutschen Botschafter verantwortlich macht.

Der Grundgedanke, den ich ausdrücken will, ist dieser: Wir sollten aufhören, bei unserer Auslandshilfe so zu verfahren, als wären wir ein etatistischer Monolith wie die Sowjetunion. Unsere größte Stärke liegt in der Vielfalt unserer Interessen, Standpunkte und Fähigkeiten. Wenn wir durch Vermittlung einer Anzahl unabhängiger Gruppen arbeiten, können wir auch leichter jenen Kultur-Imperialismus vermeiden, der sich gern als Begleiter monolithischer, von zentraler Regierungsstelle gelenkter Unternehmungen ein-

stellt. Ein gut Teil unserer jetzigen Aktivität erweckt Befürchtungen in dieser Hinsicht, und in die gleiche Richtung gehen die Besorgnisse, die viele Kritiker in den USA wegen unserer Auslandstätigkeit hegen.

Zur Amerikanischen Stiftung wird es viele Fragen geben: Wird nicht die US-Regierung eingreifen, wenn eine Tätigkeit der Stiftung geschäftliche Interessen unseres Landes bedroht? Werden nicht das Außen- und das Verteidigungsministerium ein Mitspracherecht über die Projekte der Stiftung verlangen? Wie

Diese vorgeschlagenen Veränderungen in den Grundsätzen und der Struktur der US-Auslandshilfe hätten bedeutende Auswirkungen auf die Rolle unserer Botschafter. Mit der Ablösung der Agency for International Development (AID) und ihrer Auslandsmissionen durch die neuen Organisationen würde dem jeweiligen Botschafter die Verantwortung für die Verwaltung der US-Hilfsprogramme abgenommen.

Diplomatische Beziehungen sollten nichts mit der Billigung oder Mißbilligung eines Regimes zu tun haben; sie sollten lediglich die Anerkennung eines bestehenden Zustands und bestehender Machtverhältnisse ausdrücken. Als Vertreter des Präsidenten soll der Botschafter zwar die Interessen der Vereinigten Staaten deutlich machen; es dürfte aber nicht seine Funktion sein — wie das heute oft der Fall ist —, eine Änderung der inneren Strukturen anzustreben, auf denen das Regime beruht, bei dem er beglaubigt ist.

Die vorhandenen Programme und Funktionen der AID, die mit unserer neuen Formulierung der Interessen und Ziele vereinbar sind, würden entweder von der Amerikanischen Stiftung und ihren angeschlossenen Gruppen oder von der Neuen Allianz übernommen werden. An wichtigeren AID-Programmen blieben dann nur diejenigen übrig, die Garantien, Anreize und Unterstützung für private US-Investitionen in Lateinamerika bieten. Diese sollten erweitert und der Aufsicht des Handelsministeriums oder der vorgeschlagenen Gesellschaft für Übersee-Investitionen unterstellt werden. Einige mehr experimentelle Projekte, darunter die zur Entwicklung neuer Unternehmensformen als Organe des Wandels, würden

lange würde ein Botschafter davon absehen, gegen ein Anstoß erregendes Programm einzuschreiten? Die Antwort auf diese Fragen liegt ganz offensichtlich darin, daß die Regierenden in den Vereinigten Staaten sich die Grundziele der Stiftung zu eigen machen und daß die Arbeiten der Stiftung klug geleitet werden. Um erfolgreich zu sein, muß die Stiftung auf einem neuen Bewußtsein von den Lebensinteressen der Vereinigten Staaten aufbauen und müssen ihre Leiter viel Umsicht und gesunden Menschenverstand besitzen.

IV. Ein neuer Anfang

jedoch zweifellos in den Bereich der Stiftung oder der Neuen Allianz gehören.

Manchen erscheint es vielleicht seltsam, daß eine so radikale Umgestaltung der Auslandshilfe gerade zu einer Zeit vorgeschlagen wird, da das bestehende Programm gefährdet ist und die isolationistische Stimmung in unserem Lande anscheinend an Boden gewinnt. Sieht man sich jedoch die Haltung des Kongresses zur Auslandshilfe genauer an, so wird man bemerken, daß die ernsthafteste Kritik von denen kommt, die seit langem die energischsten Befürworter der Auslandshilfe sind. Diese Männer sind beunruhigt, weil die Auslandshilfe offenbar die ihr gesteckten Ziele nicht erreicht. Einige haben sogar, wie schon bemerkt, den Eindruck, daß unsere Hilfe auf lange Sicht das Wachstum und besonders die politische Entwicklung verzögert. Der Initiative des Kongresses — und nicht der AID — ist es zu verdanken, daß die Administratoren der Auslandshilfe vor einigen Jahren genötigt wurden, den Akzent stärker auf die politische Entwicklung zu legen (das geschah durch Einfügung des Titels IX in das Auslandshilfegesetz). Es ist meine Überzeugung, daß die Notwendigkeit eines radikal neuen Ansatzes von vielen führenden Persönlichkeiten des Kongresses früher erkannt worden ist als von der AID.

Nur mit einem solchen neuen Ansatz können wir hoffen, den nationalen Enthusiasmus zu erwecken, der notwendig ist, um den Betrag der US-Auslandshilfe auf die Höhe zu bringen, die er haben sollte: mindestens 1 Prozent des Bruttosozialprodukts, mit der Zeit hoffentlich mehr.

Entwicklung und Tendenzen der amerikanischen Auslandshilfe

Einführung

Die im Entwicklungshilfeausschuß (Development Assistance Committee = DAC) der Europäischen Organisation für Wirtschaft und Entwicklung (OECD) zusammengeschlossenen Staaten Österreich, Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die USA geben ca. 95 Prozent der Hilfe, die unter der Bezeichnung „Entwicklungshilfe“ in die Länder der Dritten Welt fließt.

Den Vereinigten Staaten kommt in diesem Rahmen insofern eine entscheidende Rolle zu, weil sie allein rund 50 Prozent dieser Summe geben; 1967 waren dies beispielsweise 5566 Mio Dollar von 11 306 Mio Dollar DAC-Hilfe. Plastischer ausgedrückt bedeutet dies: Eine fünfprozentige Verminderung der US-Hilfe kostet die Entwicklungsländer mehr Unterstützung als die Streichung der gesamten kanadischen Hilfe (1967: 253 Mio Dollar). Wenn die Schweiz und Schweden ihre Hilfsmaßnahmen gänzlich einstellten, wäre eine bestürzte Reaktion der Öffentlichkeit sicher. Doch läge auch dieser Betrag mit 242 Mio Dollar noch unterhalb der Summe, die eine fünfprozentige Kürzung der amerikanischen Auslandshilfe darstellen würde.

Daraus folgt, daß die Entwicklung der USA-Hilfe für die Dritte Welt von sehr großer Bedeutung ist. Gerade zu einem Zeitpunkt, an dem die internationalen Organisationen und ihre Mitglieder Prognosen und Pläne für die zweite Entwicklungsdekade (1971—1980) entwerfen, kommt einer Untersuchung über die Entwicklung der amerikanischen Hilfe besondere Bedeutung zu.

Tendenzen eines Wandels lassen schon die ersten Erklärungen der republikanischen Regierung deutlich erkennen. Während Präsident Kennedy stark emotionsauslösende Projekte — Allianz für den Fortschritt, Friedenskorps — ins Leben rief und staatliche Gelder zur Verfügung stellte, will Präsident Nixon offenbar in Zukunft private Investitionen stärker fördern und in den Mittelpunkt der Auslandshilfe stellen.

Angesichts des weiten Feldes amerikanischer Auslandshilfe muß sich eine Beschäftigung mit diesem Thema auf stark geraffte — manchmal sogar stichwortartige — Darstellungen beschränken. Die folgende Untersuchung gliedert sich in zwei Teile: Teil I gibt eine kurze Übersicht über die Entwicklung der US-Auslandshilfe im Jahr 1968; Teil II stellt diesen Ausschnitt in einen weiteren Rahmen und versucht, die Tendenzen aufzuzeigen, die bis zum Spätsommer 1969 erkennbar waren.

I. Die Entwicklungshilfe der USA im Jahre 1968

1. Allgemeiner Überblick

Das Jahr 1968 war für die USA ein Zeitraum innerer Unsicherheit und mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Auslandshilfe. Das von Präsident Johnson für das Haushaltsjahr 1969¹⁾

vorgelegte Auslandshilfe-Programm in Höhe von 2,498 Md. \$ strichen die Kongreßmitglie-

weils für das Haushaltsjahr (1. Juli—30. Juni) beschlossen werden, liegen häufig Zahlenangaben, die auf das Kalenderjahr umgerechnet sind, nicht vor. In diesen Fällen spricht die hier gegebene Darstellung ausdrücklich von einem „Haushaltsjahr“, wobei entsprechend der amerikanischen Übung das Haushaltsjahr nach dem Kalenderjahr benannt ist, in dem es am 30. Juni endet.

¹⁾ Soweit Jahresangaben gemacht werden, beziehen sie sich in der Regel auf das Kalenderjahr. Da die amerikanischen Auslandshilfeprogramme je-

der auf 1,380 Md. \$ zusammen. Die für die Agency for International Development (AID) zur Verfügung stehenden Mittel erreichten damit einen neuen Tiefpunkt:

Haushaltsjahr 1966 = 2,463 Md. \$

Haushaltsjahr 1967 = 2,144 Md. \$

Haushaltsjahr 1968 = 1,895 Md. \$

Haushaltsjahr 1969 = 1,380 Md. \$

Für das Haushaltsjahr 1969 hat Präsident Nixon im Rahmen des AID-Programms 2,210 Md. \$ gefordert. Über die Zusammensetzung des AID-Programms für das Haushaltsjahr 1969 unterrichtet Tabelle 1:

Tabelle 1

Für das Haushaltsjahr 1969 beantragte und bewilligte Mittel für die Programme der AID
in Mio US-\$

Art der Hilfe	Beantragt:	Bewilligt:
Entwicklungskredite	765	300
Technische Hilfe und Zuschüsse	235	167
Allianz für den Fortschritt	625	336,5
davon:		
Entwicklungskredite	515	255
Technische Hilfe	110	81,5
Supporting Assistance	595	365
Internationale Organisationen	154,2	138
davon:		
Zuschüsse	142,2	126
Kredite	12	12
Contingency Fund	45	5
Investment-Studien	1,5	—
Amerik. Schulen u. Krankenhäuser	15,1	14,6
Verwaltungskosten	62,6	54,5
Gesamt ...	2 498,4	1 380,6

Die *gesamten* Entwicklungshilfeleistungen der Vereinigten Staaten haben sich jedoch auch im Jahre 1968 mit einem Zuwachs um 1,9 % (1967 = 12 %) von 5,566 auf 5,675 Md. \$ leicht erhöht. Dieser Anstieg ergab sich aus einer weiteren Steigerung der privaten Kapitalflüsse, während die öffentlichen Leistungen zurückgingen. Vgl. Tabelle 2.

Die geringe Erhöhung der amerikanischen Auslandshilfe verschlechterte auch das Verhältnis zum Volkseinkommen und Bruttosozialprodukt. Die Gesamthilfe betrug 1968 nur noch 0,66 % des Bruttosozialprodukts (1965

= 0,79 %; 1967 = 0,70 %) und 0,79 % des Volkseinkommens (1965 = 0,97 %; 1967 = 0,85 %).

Als Akzente der amerikanischen Bemühungen im Gesamtbereich der Entwicklungshilfe lassen sich hervorheben:

Administrativ

Die vom Kongreß geforderte Reorganisation und Straffung besonders der AID wurde auch 1968 fortgesetzt. Die angestrebte Stärkung der privaten Hilfsmaßnahmen konkretisierte sich 1968 in einem Bericht einer Studiengruppe von

Tabelle 2

Die Gesamthilfe der USA in den Jahren 1967 und 1968
(in Mio US-\$)

	1967	1968	Veränderung in vH
Gesamtsumme der öffentlichen Nettoleistungen und der privaten Hilfe ..	5 566	5 675	+ 1,9
Gesamtsumme der öffentlichen Bruttoleistungen	4 130	4 048	- 2
— Amortisation	407	443	+ 8,8
Gesamtsumme der öffentlichen Nettoleistungen	3 723	3 605	- 3,2
davon:			
a) bilateral	3 413	3 353	- 1,7
aa) als Zuschüsse	1 478	1 309	-11,4
bb) als zuschußähnliche Leistung	536	420	-21,7
cc) Kredite (Netto)	1 399	1 624	-16,1
b) multilateral	310	252	-18,7
Gesamtsumme der privaten Hilfe	1 843*)	2070*)	+12,3

*) einschließlich der reinvestierten Gewinne

Privatunternehmern und Bankiers (International Private Investment Advisory Council), in dem eine Bundesbehörde zur Förderung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern gewünscht wird. Präsident Nixon schlug auf dieser Grundlage im Mai 1969 die Errichtung einer Privaten Investitionsgesellschaft für Übersee (Overseas Private Investment Corporation/OPIC) vor.

Strukturell

Der Anteil der privaten Hilfsleistungen steigerte sich weiter. Die Bedingungen der öffentlichen Hilfe wurden „härter“. Den internationalen Organisationen, insbesondere sofern sie die regionale Zusammenarbeit fördern, wird eine größere Rolle zugemessen.

Regional

Die USA bemühten sich erfolgreich, ihre Hilfsmaßnahmen zu konzentrieren. Der Anteil Lateinamerikas und Asiens nahm zu, derjenige Afrikas ab. Desgleichen ging die Zahl der

Empfängerländer im Haushaltsjahr 1969 auf 55 zurück (Haushaltsjahr 1968 = 64).

Sektoral

Das Schwergewicht der amerikanischen Hilfe liegt nach wie vor in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Erziehung, Bevölkerungspolitik.

2. Umfang der öffentlichen Leistungen

Die aus öffentlichen Mitteln gezahlte Nettohilfe in Höhe von 3,605 Md. \$ (1967 = 3,723 Md. \$) verzeichnet einen leichten Rückgang wegen der Verringerung der Zuschüsse im Gesamtprogramm. Diese machen jetzt nur noch 52 % aus (1967 = 59 %). Zu einem Teil wurde diese rückläufige Entwicklung durch eine verstärkte Kreditvergabe durch die Export-Import-Bank und durch die auf der Basis von Dollar-Krediten erfolgende Steigerung der Leistungen im Rahmen des Food-for-Freedom-Programms wettgemacht. Einzelheiten vgl. Tabelle 3:

Tabelle 3

Die aus öffentlichen Mitteln gewährte Entwicklungshilfe (Auszahlungen)
der Vereinigten Staaten
in den Jahren 1967 und 1968
(in Mio US- $\text{\$}$)

Organisation bzw. Art der Hilfe	1967	1968	Veränderung in vH
AID	2 284	2 032	- 11
davon:			
bilateral	2 177	1 924	- 11,6
multilateral	107	108	+ 4,9
Food-for-Freedom	1 012	1 052	+ 3,9
davon:			
Verkäufe gegen Fremdwährung	440	368	- 16,4
Verkäufe gegen Dollar-Kredite	199	361	+ 81,6
Schenkungen	373	323	- 13,5
Export-Import-Bank	481	635	+ 32
Friedenskorps	108	110	+ 1,8
Ubrige bilaterale Hilfe	51	92	+ 80,4
IDA ¹⁾	119	53	- 55,5
IAEB ²⁾	65	64	- 1,5
AEB ³⁾	10	10	-
Gesamte Bruttohilfe	4 130	4 048	- 2
- Amortisation	407	443	+ 8,8
Gesamte Nettohilfe	3 723	3 605	- 3,2

¹⁾ International Development Association

²⁾ Interamerikanische Entwicklungsbank

³⁾ Asiatische Entwicklungsbank

Wesentlich stärker war der Rückgang bei den neuen öffentlichen Zusagen. Diese gingen 1968 auf 4,772 Md. $\text{\$}$ zurück und machten nur noch 86,4 % der Vorjahressumme aus (1967 = 5,520 Md. $\text{\$}$).

Ein besonderes Problem stellte auch im Jahre 1968 die sogenannte *Pipeline* dar. Mit diesem Begriff wird der Differenzbetrag zwischen Hilfszusagen und tatsächlichen Auszahlungen

bezeichnet. Für den Bereich der AID-Programme, in dem 1968 Auszahlungen von 2,032 Md. $\text{\$}$ erfolgten, betrug der Pipeline-Betrag 3,973 Md. $\text{\$}$. Dies führte zu der Forderung, vor neuen Bewilligungen zunächst die Pipeline „zu leeren“. Aufgrund der niedrigen Mittelzuweisungen im Haushaltsjahr 1969 sank denn auch der Inhalt der Pipeline in diesem Zeitraum um fast 700 Mio $\text{\$}$.

3. Bedingungen der Hilfe

Der Anteil der Zuschüsse und zuschußähnlichen Hilfsarten an den öffentlichen Gesamtleistungen verringerte sich von 56 % im Jahre 1967 auf 44 % im Jahre 1968. Die Verschlechterung der Kreditbedingungen war eine Folge der Verschiebungen im Food-for-Freedom-Programm, wo der Anteil der Schenkungen und der in Landeswährung getätigten Verkäufe ab- und der Umfang der auf Dollar-Kredit-Basis abgewickelten Geschäfte zunahm. Das statistische Bild ist zudem relativ stark dadurch verzerrt, daß die an die internationalen Organisationen in den Haushaltsjahren 1967 und 1968 zu leistenden Zuschüsse fast ausnahmslos im Jahre 1967 ausbezahlt wurden und dadurch rein rechnerisch ein hoher Betrag ausgewiesen ist.

Der durchschnittliche Zinssatz betrug weiterhin 3,6 % (1966 = 3 %). Die Kreditlaufzeiten verbesserten sich 1968 auf 30 Jahre gegenüber 28,2 im Vorjahre. Durchschnittlich wurden 7,5 tilgungsfreie Jahre gewährt (1967 = 6,7). Ohne Einbeziehung der „harten“ Kreditbedingungen der Export-Import-Bank ergibt sich ein günstiges Bild: Zinssatz = 2,4 %; Laufzeit = 38 Jahre; tilgungsfreie Jahre = 9,1.

Die vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD aufgestellten Kreditbedingungen erfüllten die USA denn auch nur, wenn die Berechnung die Kredite der Export-Import-Bank *nicht* berücksichtigt. Die Gesamthilfe der USA unterlag auch 1968 strikten Lieferbindungen.

4. Geographische Verteilung

Die Leistungen für Lateinamerika und Asien erreichten 1968 mit 28 % bzw. 51 % einen neuen Höchststand, während der Anteil Afrikas sich von 9 % auf 8 % verringerte.

Die angestrebte Konzentration der Hilfe machte Fortschritte. Die Zahl der Empfängerländer betrug im Haushaltsjahr 1969 noch 55 (Haushaltsjahr 1968 = 64). Sie wird im Haushaltsjahr 1970 auf voraussichtlich 46 Länder sinken. $\frac{1}{5}$ der Hilfe geht an drei Länder (Vietnam, Laos, Thailand), $\frac{3}{5}$ verteilen sich auf elf und $\frac{4}{5}$ auf 14 Länder.

5. Technische Hilfe

Die Technische Hilfe der USA nahm im Jahre 1968 um 16,5 % von 564 Mio \$ auf 657 Mio \$ zu und machte damit 19,6 % der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Nettohilfe aus (1967

= 17 %). In den fünf Jahren seit 1963 hat sich damit der Anteil der Technischen Hilfe nahezu verdoppelt.

Wie schon 1967 rührte der Anstieg im Jahre 1968 von den verstärkten Maßnahmen der Technischen Hilfe für Vietnam her, die von 94 Mio \$ auf 195 Mio \$ anstieg. Während die Ausgaben dieses Sektors für Asien und Lateinamerika nahezu gleichblieben, sanken sie für Afrika von 109 Mio auf 89 Mio \$. Im Bereich der personellen Hilfe ging die Zahl der in den Entwicklungsländern eingesetzten Kräfte zurück:

	1967	1968
Friedenskorps	18 654	17 396
AID-Fachkräfte	10 565	8 677
Gesamt:	29 219	26 073

Besonderer Hervorhebung bedürfen die Bemühungen der USA um Maßnahmen zur Verstärkung bevölkerungspolitischer Anstrengungen und für eine erweiterte Familienplanung in den Entwicklungsländern. Die hierfür bereitgestellten Mittel stiegen in den Haushaltsjahren 1967 bis 1969 von 4 auf 48 Mio \$.

Die größten Erfolge im Bereich der Technischen Hilfe verzeichneten die USA auf dem landwirtschaftlichen Sektor. Die Erfolge der neuen, hochartragreichen Getreidesorten waren mit massiver amerikanischer Unterstützung entwickelt und in Versuchsgebieten eingesetzt worden.

6. Der Privatsektor

Der seit einigen Jahren bestehende Trend, die privaten Hilfsmaßnahmen zu verstärken, indem der amerikanische Staat Investitionsanreize und -absicherungen schafft, setzte sich auch im Jahre 1968 fort (vgl. Tabelle 2). Die gesamte private Nettohilfe (ausschließlich reinvestierte Gewinne) stieg von 1,577 Md. \$ auf 1,581 Md. \$ im Jahre 1968 (1966: 913 Mio \$). Während die Direktinvestitionen von 715 Mio \$ auf 970 Mio \$ sehr stark anstiegen, sank die Summe des übrigen, langfristig investierten Kapitals von 862 Mio \$ auf 611 Mio \$. Der Anteil der in Entwicklungsländern angelegten Direktinvestitionen an den gesamten privaten Direktinvestitionen im Ausland stieg stark an. Er betrug 35,4 % gegenüber 23,7 % im Jahre 1967 (vgl. Tabelle 4):

Tabelle 4

Private Kapitalhilfe ¹⁾ der USA an Entwicklungsländer
(in Mio US-\$)

Art der Hilfe	Alle Entwicklungsländer				Lateinamerika				übrige Entwicklungsländer				Intern. Organisationen			
	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968	1965	1966	1967	1968
Direktinvestitionen	875	656	715	970	272	308	217	610	604	349	499	360	—	—	—	—
Andere langfristige Investitionen	623	257	862	611	103	96	326	-33	368	160	280	379	152	1	256	265
Gesamtsumme	1498	913	1577	1581	375	404	543	577	972	509	779	739	152	1	256	265

¹⁾ Es handelt sich um Neuinvestitionen; reinvestierte Gewinne sind nicht enthalten.
Diese betragen 1965: 400 Mio \$
1966: 447 Mio \$
1967: 265 Mio \$.
Die Zahlen für 1968 liegen noch nicht vor.

II. Entwicklung und Tendenzen — Die Hilfe im einzelnen

A. Organisation der Hilfe

1. Bisherige Entwicklung

In der rund 20jährigen Geschichte der amerikanischen Entwicklungshilfe lassen sich vier große Phasen unterscheiden und voneinander abgrenzen:

— 1949 proklamierte Präsident Truman sein „Point-Four“-Programm, das vor allem darauf abzielte, technische Kenntnisse in den weniger entwickelten Regionen zu verbreiten.

— 1957 sicherte Präsident Eisenhower denjenigen Entwicklungsländern, die sich um Stabilität und Fortschritt bemühten, zusätzlich eine umfangreiche Kapitalhilfe zu.

— 1961 verstärkte Präsident Kennedy die multilateralen Elemente der amerikanischen Auslandshilfe, schuf die „Allianz für den Fortschritt“ mit den Staaten Lateinamerikas und ordnete organisatorische Verbesserungen an, die zur Errichtung der Agency for International Development (AID) aus der damals bestehenden International Cooperation Administration (ICA) und dem Development Loan Fund (DLF) führte.

Präsident Johnson setzte dieses Programm im wesentlichen fort, wobei er gegen Ende seiner Amtszeit der Hilfe für die Landwirtschaft, das

Gesundheitswesen und das Ausbildungswesen in den Entwicklungsländern Priorität einräumte.

— 1969 setzte sich Präsident Nixon in seiner ersten Auslandshilfe-Botschaft an den Kongreß für eine Verlagerung des Schwerpunkts der amerikanischen Hilfe auf private Investitionen und technische Hilfsprogramme ein.

2. Künftige Organisation der Hilfe

Zur Zeit ist die Agency for International Development (AID) noch das bei weitem wichtigste Instrument der amerikanischen Entwicklungshilfe. Der über die AID abgewickelte Anteil der Hilfe betrug

1967: 2,284 Mrd. \$ von 4,130 Mrd. \$
staatlicher Bruttoauszahlungen

1968: 2,032 Mrd. \$ von 4,048 Mrd. \$
staatlicher Bruttoauszahlungen

1969: 2,050 Mrd. \$ von 4,200 Mrd. \$
staatlicher Bruttoauszahlungen.

Die Bedeutung der AID wird jedoch nach Meinung von Fachleuten in der Zukunft fühlbar abnehmen. Ein großer Teil der Kritik der Kongreßabgeordneten an der Auslandshilfe richtet

sich gegen die Tätigkeit der AID. Durch mehrfache Umorganisationen suchte die Agency diesen Beanstandungen zu entsprechen. Um das zunehmende Engagement der AID in Vietnam klarer von der übrigen Tätigkeit abzugrenzen, wurde z. B. die Regionalabteilung für Ostasien — daneben gibt es solche für Lateinamerika, Afrika sowie Nahost und Süd-asien — in der Weise aufgeteilt, daß eine eigene Vietnam-Dienststelle entstand.

Die Abteilungen für ‚Program Coordination‘, ‚Material Resources‘, ‚Development Finance and Private Enterprise‘ sowie für ‚Technical Cooperation and Research‘ gingen in folgenden neuen Abteilungen auf:

1. Office of Program and Policy Coordination
2. Office of the War on Hunger
3. Office of Private Resources
4. Office of Procurement.

1968 kam zusätzlich die Dienststelle eines Direktors für die Programm-Evaluierung hinzu. Ein ‚System Development and Data Processing Committee‘ erhielt den Auftrag, die Anwendung von Computern für die Tätigkeit des AID beschleunigt voranzutreiben.

Ende 1968 beschäftigte die AID 13 030 Personen, von denen 3753 Amerikaner und 9277 örtliche Kräfte waren. Für die Zeit vom Januar 1968 bis September 1969 war ein Personalabbau von 1400 Angestellten vorgesehen. Seit 1968 ist auch der AID-Repräsentant in der amerikanischen Botschaft in Bonn abberufen. Zur Zeit unterhält die AID Missionen oder Verbindungsstellen in 49 Entwicklungsländern.

1. Kreditgebung

Im Jahre 1968 haben die USA staatliche Kredite (loans) in Höhe von 1,624 Md. \$ (16,1 % mehr als 1967) ausgezahlt. Damit wurden 55,6 % (1967: 43,9 %; 1964: 34,1 %) der staatlichen Hilfe als Kredit vergeben.

Mit den Bedingungen, zu denen diese Kredite im Jahre 1968 zustande kamen, erfüllten die USA die vom DAC aufgestellten Terms of Aid — im ganzen gesehen — eben noch. Der durchschnittliche Zinssatz betrug 3,6 %, die Zahl der tilgungsfreien Jahre durchschnittlich 7,5 (1967: 6,7 Jahre), die Gesamtlaufzeit ver-

Die AID ist Bestandteil des Department of State (Außenministerium). Der an der Spitze stehende Administrator hat den Rang eines Undersecretary of State.

3. Langfristige Tendenzen

a) Die amerikanische Auslandshilfe hatte bis zum Jahre 1962 eine aufsteigende Entwicklung. Seither hat der Umfang — in absoluten Werten — stagniert und im Verhältnis zum Brutto-sozialprodukt bzw. Volkseinkommen eine abnehmende Tendenz.

b) Die Bedingungen, unter denen die Hilfe vergeben wurde — Laufzeit, Zinsen, tilgungsfreie Jahre, Rückzahlung in Dollar-Valuta —, sind „härter“ geworden. Dies steht im Widerspruch zu den internationalen Bestrebungen, die Bedingungen für die Empfängerländer günstiger zu gestalten, das heißt, die „Hilfe“-Komponente zu verstärken.

c) Die Unterstützung für die Auslandshilfe hat sowohl im Kongreß wie auch in der Bevölkerung abgenommen. Isolationistische Bestrebungen sind auch auf diesem Sektor unverkennbar.

d) Die amerikanische Regierung bemüht sich, die gesamte Entwicklungshilfe stärker zu internationalisieren. Das kommt in einer stärkeren Unterstützung der internationalen Organisationen wie auch in den Bemühungen zum Ausdruck, andere Geberländer zu höheren Leistungen zu veranlassen; z. B. stellen die USA häufig Beiträge usw. unter der Bedingung in Aussicht, daß andere Staaten entsprechende Leistungen zusagen.

B. Aufteilung (Arten) der Hilfe

größerte sich von 28,2 (1967) auf 30 Jahre. Ohne die von der Export-Import-Bank zu „harten“ Bedingungen vergebenen Kredite (1968: 635 Mio \$ zu 6,4 %) betrug der Zinssatz jedoch nur 2,4 %, während die tilgungsfreien Jahre auf 9,1 und die gesamte Laufzeit auf 38 Jahre anstiegen. Darüber hinaus ist praktisch die gesamte bilaterale Hilfe der USA an amerikanische Lieferleistungen „gebunden“. Der Anteil der „gebundenen“ AID-Ausgaben betrug 1968 durchschnittlich 92 % und — bezogen auf die Ausgaben für die Beschaffung von Hilfsgütern — sogar 98 %. Beschaffungen in anderen Industriestaaten beliefen sich nur noch auf

8,2 Mio \$ (1960: 514 Mio \$), während die Käufe in Entwicklungsländern auf 10 Mio \$ (1963: 163 Mio \$) zurückgingen.

Auch sachliche und politische Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, wenn ein Land amerikanische Hilfe erhalten soll, unterlagen einem ständigen Wandel. Gegenwärtig werden folgende Kriterien angewendet:

a) Stärkung der internationalen Zusammenarbeit durch multilaterale Organisationen. Die USA erwarten von den Empfängerländern ihrer Hilfe, daß diese sich aktiv in derselben Richtung bewegen.

b) Stärkung der regionalen Zusammenarbeit. Die „Allianz für den Fortschritt“ sowie die Unterstützung der regionalen Entwicklungsbanken in Afrika und Asien beweisen diese Tendenz.

c) Deutliche Selbsthilfebemühungen der Empfängerländer.

d) Unterstützung des amerikanischen Schwerpunktprogramms durch das kreditnehmende Land.

Zu diesem Programm gehören die vorrangige Förderung von

- Landwirtschaft
- Erziehungswesen

— Bevölkerungspolitik

— Gesundheitswesen.

e) Das Empfängerland muß ein durchführbares Entwicklungsprogramm erarbeitet haben.

f) Voraussetzung für die Hilfeleistung ist schließlich, daß im Empfängerland zumindest ernsthaft versucht wird, den Entwicklungsprozeß unter Einbeziehung einer möglichst großen Beteiligung der Bevölkerung zu fördern. (Weitere Einzelheiten über die Kreditvergabe finden sich im Abschnitt über die Export-Import-Bank.)

Daten über Umfang und Verteilung der gesamten bilateralen AID-Hilfsmaßnahmen ergeben sich aus Tabellen 5 und 6:

2. Zuschüsse und Technische Hilfe

Die Bedeutung der Technischen Hilfe am Gesamtprogramm der amerikanischen Auslandshilfe hat seit Jahren ständig zugenommen. Sie stieg 1968 von 564 Mio \$ um 16,5 % auf 657 Mio \$ und machte damit 19,6 % der öffentlichen Nettohilfe aus. Präsident Nixon hat in seinem ersten Auslandshilfeprogramm diesen Anteil weiter erhöht. Ferner hat die neue Regierung in der AID eine Abteilung für die Koordinierung der Technischen Hilfe geschaf-

Tabelle 5

Aufteilung der bilateralen AID-Hilfe nach Regionen
(in Mio US-\$)

Region	Haushaltsjahr 1968		Haushaltsjahr 1969	
	Summe	%	Summe	%
Afrika	160	8	130	9
Lateinamerika	533	28	429	30
Nahost u. Südasien	554	29	352	24
Vietnam	400	21	326	22
Ost-Asien	241	13	214	15
Gesamt	1 888	100	1 451	100
Multilaterale und interreg. Programme	290	—	305	—
Gesamt	2 178	—	1 756	—

fen. Der Trend, der darin zum Ausdruck kommt, daß sich der Anteil der Technischen Hilfe seit 1963 verdoppelt hat, setzt sich daher fort. Der Bereich der Technischen Hilfe wird deutlich durch eine Aufstellung der Beratungsgremien, die im Rahmen bzw. zur Unterstützung der AID geschaffen wurden:

- a) Advisory Committee on International Health,
- b) The International Private Investment Advisory Council,
- c) The Advisory Committee on AID-University Relations,

Tabelle 6

Geographische Verteilung der bilateralen öffentlichen Hilfe
(Netto-Auszahlungen in US-\$)

Region	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Europa	294	440	382	344	235	250	250	158	141
davon: Spanien	105	117	6	3	-7	21	31	66	43
Türkei	108	162	209	178	123	130	117	99	89
Afrika	297	392	536	480	489	461	455	329	275
davon: Marokko	60	98	49	49	39	51	47	31	54
Tunesien	51	77	53	38	45	54	39	46	43
Amerika	184	702	578	560	452	613	723	604	809
davon: Brasilien	39	268	159	138	212	135	226	132	185
Chile	7	121	86	110	95	100	84	50	150
Kolumbien	- 8	53	43	67	37	34	58	83	109
Mexiko	3	85	21	-18	-55	38	54	50	53
Asien	1 722	1 591	1 755	2 033	1 993	2 023	1 968	2 170	1 993
davon: Indien	524	376	535	740	862	857	744	827	583
Indonesien	44	53	88	77	31	-3	27	41	126
Korea	249	228	234	239	158	165	166	195	196
Pakistan	239	222	329	382	379	331	198	299	253
Vietnam	185	151	158	211	221	300	500	448	435
Ozeanien	5	6	8	17	11	18	16	21	27
Nicht bestimmbar:	76	97	140	120	53	97	136	132	111
Gesamtsumme d. obigen Länder	1 606	2 011	1 970	2 214	2 140	2 213	2 291	2 367	2 319
Gesamtzahlungen	2 578	3 228	3 399	3 556	3 233	3 463	3 548	3 413	3 356
Prozent der oben genannten Länder an den Gesamt- auszahlungen	62	62	58	62	66	64	65	69	69

- d) The Advisory Committee on Economic Development,
- e) The Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid,
- f) The AID Advisory Committee on Research,
- g) The Labor Advisory Committee on Foreign Assistance.

Diese und eine Anzahl weiterer Studiengruppen und ad-hoc-Komitees haben zahlreiche Verbesserungsvorschläge für die Durchführung der amerikanischen Auslandshilfe gemacht. Die wichtigsten sind:

- a) Ein neues System für die Evaluierung der bisherigen Hilfsmaßnahmen.

Die AID hat dafür Grundsätze eines „planning-programming-budgetary-system“ erarbeitet, in dessen Rahmen die Entwicklungsziele, die entscheidende Bedeutung der Auslandshilfe für ihre Verwirklichung sowie die voraussichtlichen Erfolge dargestellt werden. Mit Hilfe dieses Systems legt die AID zugleich die Grundlagen für die spätere Beurteilung und Auswertung der Hilfsmaßnahmen. Diese werden in dreifacher Hinsicht untersucht:

Ergebnisse (Effectiveness) im Vergleich zu den Zielsetzungen,

Bedeutung (Significance) der Hilfe für den wirtschaftlichen Fortschritt,

Effizienz (Efficiency) im Sinne einer cost-benefit-Analyse.

Technische Instrumente der Evaluierung sind: ein standardisierter Project Appraisal Report, eine Memory Bank, sowie ausgewählte Spring Reviews, das heißt Untersuchungen über bestimmte Bereiche der amerikanischen Auslandshilfe. Die ersten beiden Bereiche beschäftigen sich mit der Einführung der neuen, hochertragreichen Getreidesorten sowie der Rolle von Kreditinstitutionen für die Finanzierung von Industrieanlagen in Entwicklungsländern.

- b) Die verstärkte Einführung von Computern für die Tätigkeit der verschiedenen Entwicklungshilfe-Organisationen.

Eine besondere Studiengruppe (Systems Development and Data Processing Committee) überwacht diese Arbeiten.

- c) Eine verbesserte Koordinierung der Tätigkeit von AID und anderen Einrichtungen der Auslandshilfe durch folgende Komitees:

Development Loan Committee,

das die Vergabe von Krediten, Investment-Garantien und anderen rückzahlbaren Finanzhilfen abstimmt. Mitglieder: AID, Außen-, Schatz- und Handelsministerium sowie der Vorsitzende der Export-Import-Bank.

Symington-Inter-Agency-Committee,

das die Zusammenarbeit mit den Ländern beobachtet, die sowohl wirtschaftliche wie auch militärische Hilfe erhalten. Mitglieder: AID, Vereinigte Stabschefs, Arms Control and Disarmament Agency, Schatz-, Landwirtschafts-, Außen- und Verteidigungsministerium.

Inter-Agency Staff Committee on PL 480,

das die Lebensmittellieferungen im Rahmen des Public Law 480 koordiniert. Mitglieder: AID, Außen-, Handels-, Schatz- und Landwirtschaftsministerium sowie das Budget-Büro des Präsidenten.

Die Zahl der im Rahmen der Technischen Hilfe im Ausland tätigen amerikanischen Staatsbürger nahm 1968 von 29 119 auf 27 073 ab. Davon waren 9677 AID-Experten gegenüber 10 465 im Jahre 1967. Die übrigen übten ihre Tätigkeit als Freiwillige des Peace Corps aus. Die AID bemühte sich, die Vorbereitung der ausreisenden Experten zu verbessern. Mehrmonatige Ausbildungs- und Sprachkurse dienen diesem Zweck ebenso wie verschärfte Auswahlbedingungen. Ein Drittel der Experten wird aus der großen Zahl der zurückgekehrten Freiwilligen (bis 1967: 25 000) ausgewählt.

In der amerikanischen Auslandshilfe werden zunehmend private Beratungs-Firmen (Consulting Firms) eingesetzt. Dies gilt vor allem für den Straßenbau, Bewässerungsvorhaben und andere Infrastrukturprojekte. Beratungsfirmen sind aber auch in den Bereichen Entwicklungsplanung, Unternehmensführung und öffentliche Verwaltung tätig.

Einzelbereiche

a) Bevölkerungspolitik

Der Foreign Assistance Act 1968 unterstreicht in Abschnitt X ausdrücklich die große Bedeutung von Maßnahmen, die auf Bevölkerungspolitik und Familienplanung gerichtet sind. Im Auslandshilfsprogramm 1968 waren für diesen Zweck 35 Mio \$, 1969 bereits 50 Mio \$ enthalten. 26 Länder und zahlreiche internationale Organisationen erhalten diese Mittel.

Schwerpunkte liegen in Indien, Vietnam, Bolivien, Äthiopien und Ghana. Zahlreiche Forschungsinstitute in den USA arbeiten an Entwicklungsaufträgen (z. B. „Ein-Monats-Pille“).

b) Landwirtschaftshilfe

Die von den USA in den Vorjahren massiv unterstützten Experimente zur Entwicklung neuer, hocheertragreicher Getreidesorten (Weizen, Reis, Mais, Gerste und Hafer) brachten 1968 große Erfolge in Indien, Pakistan, den Philippinen und der Türkei. Während die Forschungsarbeiten für andere Ernährungsgüter (z. B. Bohnen) in Angriff genommen wurden, verstärkte die USA ihre Bemühungen, den Kampf gegen den Hunger durch die Ausbildung von Fachberatern für die Einführung der neuen Getreidesorten konsequent fortzusetzen. Mit dieser Auslandshilfe werden auch Untersuchungen finanziert, die auf die neuen Vermarktungsverhältnisse, die Lagermöglichkeiten und das Transportwesen gerichtet sind. 1968 verstärkten die USA wesentlich ihre Bemühungen im Rahmen des Food for Freedom-Programms für den Sektor „Ernährungsberatung“. Neben erweiterten Schulspeisungs-Programmen erhielten private Organisationen staatliche Zuschüsse für Projekte der Ernährungsberatung, der Kinderernährung und der Ernährungserziehung. Ein neues Konsortium, in dem private Organisationen eng mit wissenschaftlichen Instituten zusammenarbeiten, wurde geschaffen (League for International Food Education).

Auch das High Protein Food Studies Program, das darauf abzielt, die Versorgung der Entwicklungsländer mit eiweißreicher Nahrung zu verbessern, konnte 1968 erweitert werden. Die AID vergab an neun private Firmen der Ernährungsindustrie Entwicklungsaufträge für die Herstellung und Erprobung eiweißreicher Nahrungsmittel.

c) Erziehungswesen

Nach wie vor ist die für Erziehungsprojekte eingesetzte Auslandshilfe für die Errichtung langfristig wirkender Ausbildungsinstitutionen verwendet worden. 1968 befanden sich im Rahmen des AID-Ausbildungsprogramms 400 000 Lehrer in Vorbereitungslehrgängen. In den mit AID-Mitteln unterstützten Schulen erhielten 22 Millionen Schüler ihre Ausbildung.

Die Einführung neuer Lehr- und Ausbildungsmethoden wurde auch 1968 fortgesetzt. Hervorzuheben sind ein kombiniertes Radio-Fernsehprogramm mit Fernlehrgängen in Kenia und ein ähnliches Projekt in El Salvador.

Die amerikanische Auslandshilfe unterstützte schließlich die regionalen Erziehungsprogramme und die internationalen Organisationen mit finanziellen Beiträgen, Lehrkräften und Ausbildungsstipendien.

d) Gesundheitsprogramme

Der Schwerpunkt lag auch 1968 weiterhin bei der Bekämpfung von epidemischen Krankheiten wie Malaria, Masern, Windpocken, Cholera etc. Zahlreiche Forschungsvorhaben werden gefördert. 18 Länder erhielten 1968 Mittel für Gesundheitsprogramme, die über 738 Millionen Menschen betrafen. Zusammen mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) begann die AID ein Fünf-Jahres-Programm zur Schutzimpfung von 32 Millionen Kindern in 18 afrikanischen Staaten.

3. Supporting Assistance

Supporting Assistance besteht in Wirtschaftshilfe für solche Länder, die wegen besonderer Notlagen wie Aggressionen von außen, innerer Subversion, umfassender Wiederaufbau-Programme nach Katastrophen etc. einer besonderen Unterstützung bedürfen. Supporting Assistance ist *keine* Militärhilfe. In den letzten Jahren ist die gesamte Supporting Assistance fast ausschließlich an fünf Länder gegangen: Dominikanische Republik, Laos, Süd-Korea, Süd-Vietnam und Thailand. Da die Supporting Assistance dazu dient, wirtschaftliche Hilfsquellen zu erhalten oder wiederaufzubauen, wird diese Art der Hilfe als reiner Zuschuß vergeben.

Supporting Assistance in den Haushaltsjahren 1967—1970 (in Mio US- $\text{\$}$)

	1967	1968	1969	1970
Gesamt	766,0	600,8	492,5	551,0
Vietnam	495,1	400,3	329,0	440,0
% für Vietnam	64,6	66,6	66,8	79,8

4. Beiträge zu internationalen Organisationen

Die Beiträge, die die USA als Mitglied von internationalen Organisationen zu entrichten haben — sie machen in der Regel 35—40 % der gesamten Haushaltssumme dieser Organisationen aus —, fallen nicht unter die Leistungen, die aus Mitteln der Auslandshilfe gezahlt werden. Sie werden vom Außen- oder dem zuständigen Fachministerium entrichtet. Aus Mitteln der Auslandshilfe wurden darüber hinaus 1968 folgende Leistungen erbracht (in Mio \$):

	Auszahlungen	Neue Verpflichtungen
UN-Organe u. Sonderorganisat.	125,0	127,1
Intern. Entwicklungsgesellschaft (IDA)	53,0	—
Interamerikan. Entwicklungsbank (IDB)	64,0	300,0
Asiatische Entwicklungsbank	10,0	20,0
Andere internat. Organisationen u. Sonderprogramme	20,0	23,7

Die USA lagen mit dem Anteil ihrer Hilfsprogramme, der über internationale Organisationen vergeben wurde, auch 1968 deutlich unter den Durchschnittswerten der übrigen Geberländer.

5. Die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in Entwicklungsländern

a) Bisherige Entwicklung

Die amerikanische Regierung hat sich seit vielen Jahren bemüht, die private Komponente der Auslandshilfe zu erweitern und zu verstärken. Die Förderungsarten, die in dieser Zeit entwickelt wurden, umfassen:

— Information über Investitionsmöglichkeiten.

Ein „Catalog of Investment Information and Opportunities“ enthält beispielsweise das Material von mehr als 1700 Studien über Entwicklungsprojekte.

— Unterstützung von privaten Investitionsuntersuchungen.

In diesen Fällen ist die AID in der Lage, bis zu 50 % der Untersuchungskosten zu übernehmen, wenn der Privatunternehmer sich ent-

schließt, das Projekt *nicht* durchzuführen, weil es z. B. wirtschaftlich uninteressant ist.

— Kreditvergabe auf Dollarbasis oder in der betreffenden Landeswährung des Empfängerstaates.

— Investitions Garantien im Rahmen des „Specific Risk Guarantee-Program“, der „Extended Risk Guarantees“ und der „Latin-American Housing-Guarantees“ decken Privatinvestitionen gegen fast jede Art von Risiken weitgehend ab.

Auf Grund dieser Programme haben die Direktinvestitionen in Entwicklungsländern seit 1966 kräftig zugenommen:

1966: 656 Mio \$

1967: 715 Mio \$

1968: 970 Mio \$.

Der Anteil der in Entwicklungsländer gegangenen Direktinvestitionen an der Gesamtsumme aller Direktinvestitionen hat sich während desselben Zeitraums fast verdoppelt:

1966: 18,1 %

1967: 23,7 %

1968: 35,4 %.

Andere Zahlenunterlagen zeigen ebenfalls eine äußerst positive Entwicklung des privaten Sektors der Auslandshilfe. Im Rahmen der staatlich geförderten Investitionsuntersuchungen (Investment Survey Program) wurden 1968 323 Untersuchungen (1967: 155) eingeleitet, von denen 43 zu Investitionen in Höhe von 79,4 Mio \$ führten, während die AID für 96 negativ ausgegangene Surveys 837 000 \$ anteilige Kosten übernehmen mußte.

Eine ähnliche Entwicklung zeigen die Investitions Garantien. Sie stiegen seit 1961 von 479 Mio \$ auf 6,5 Mrd. \$ am Jahresende 1968. Allein 1968 wurden Garantien in Höhe von 1,9 Mrd. \$ (1967: 900 Mio \$) gewährt.

Von den über 100 privaten Investitionen und Gruppierungen, die sich mit privater Auslandshilfe befassen und die von der AID beraten sowie unterstützt werden, kann hier nur das International Executive Service Corps (IESC) genannt werden. Das IESC ist eine gemeinnützige Organisation, die erfahrene Geschäftsleute in kurzfristige Beratungsmissionen vermittelt, um beim Aufbau von Wirtschaftsunternehmen usw. zu helfen.

1968 konnte das IESC unter 5400 „Freiwilligen“ auswählen. 44 Entwicklungsländer stellten 900 Anträge auf eine derartige Hilfe. 425

Beratungsmissionen konnten erfolgreich abgeschlossen werden — 57 % mehr als 1967.

b) Zukünftige Entwicklung

Mit dem Amtsantritt Präsident Nixons und der republikanischen Administration sind die Ende 1968 immer deutlicher werdenden Bemühungen um eine weitere Verstärkung des privaten Anteils an der amerikanischen Auslandshilfe offiziell ins Regierungsprogramm aufgenommen worden. Im Dezember 1968 empfahl eine Gruppe von Bank- und Wirtschaftsfachleuten (International Private Investment Advisory Council) die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zur Förderung und Koordination der privaten Auslandshilfe.

In seiner Auslandshilfe-Botschaft vom 27. Mai 1969 hat Präsident Nixon vorgeschlagen, den Schwerpunkt der amerikanischen Entwicklungshilfe auf private Investitionen zu verlegen. Organisatorisch soll eine Private Investitionsgesellschaft für Übersee (Overseas Private Investment Corporation/OPIC) geschaffen werden. Dazu heißt es in der Botschaft weiter:

„Der Zweck dieser Gesellschaft besteht darin, in unserer Gesetzgebung Anreize für ein unternehmerisches Management für die Investitionen zu schaffen, um zu dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt der Entwicklungsländer beizutragen. Die Mehrheit des Direktoriums, einschließlich seines Präsidenten, wird sich aus Privatpersonen zusammensetzen, die über unternehmerische Erfahrungen verfügen.

Risiko-Kapital will Profit, jedoch kein Abenteuer. Um dieses Kapital in Gebiete mit höherem Risiko zu lenken, bietet die amerikanische Regierung zur Zeit ein System von Sicherheiten und Garantien. Wie die Bundeswohnungsbehörde auf dem Gebiet des Wohnungsbaus hier in unserem Lande, so wird die OPIC im Ausland in der Lage sein, den Kredit der Regierung der Vereinigten Staaten für die Sicherheiten und Garantien einzusetzen, die die Gesellschaft privaten amerikanischen Investoren auf kommerzieller Basis zu geben wünscht.

Die Gesellschaft wird außerdem ein kleines direktes Kreditprogramm für private Entwicklungsprojekte durchführen. Sie wird die Überprüfung der Investitionen übernehmen und Entwicklungsprojekte durchführen. Sie wird ferner für das Amt für Internationale Entwicklung (AID) einen Teil der technischen Unterstützung übernehmen, die notwendig ist, um

das private Unternehmertum im Ausland zu stärken. Diese Gesellschaft soll so arbeiten, daß sie keinen Verlust aufweist, sondern einen geringen Gewinn erzielt. Die OPIC wird die privaten amerikanischen Investitionen im Ausland in eine neue Richtung lenken. Dergestalt wird sie unseren Auslandshilfeprogrammen neue Schwergewichte geben.

Gleichzeitig schlage ich vor, daß das Amt für Internationale Entwicklung (AID) die Vollmacht haben soll, einen immer größeren Teil seines Kapitals sowie der technischen und beratenden Unterstützung darauf anzusetzen, bessere Chancen für einheimische private Unternehmer in den Entwicklungsländern zu erschließen — sowohl in der Landwirtschaft, im Handel wie in der Industrie.

Wir bestehen nicht darauf, daß Entwicklungsländer das amerikanische System kopieren. Jede Nation muß ihre eigenen Institutionen nach ihren eigenen Bedürfnissen gestalten. Aber der Fortschritt war dort am größten, wo Regierungen das private Unternehmertum ermutigten, bürokratische Kontrollen aufzugeben, den Wettbewerb angeregt und der Privatinitiative möglichst viel Raum gelassen haben. Die Arbeit des Amtes für Internationale Entwicklung (AID) wird künftig in diese Richtung gelenkt werden.“

In der OPIC sollen die obengenannten Förderungsprogramme zusammengefaßt und vereinheitlicht werden. Die Gesellschaft soll voraussichtlich ein Kapital von 100 Mio \$ erhalten, das in 5 Jahresraten bis 1974 aus Haushaltsmitteln aufgebracht wird. Der Kongreß wird im Laufe des Jahres 1969 über die Errichtung und den endgültigen Aufbau der OPIC entscheiden.

6. Forschung

Seit dem Auslandhilfegesetz 1961 hat die amerikanische Exekutive die Möglichkeit, Forschungsvorhaben zur Vorbereitung, als begleitende Maßnahme und zur Evaluierung von Entwicklungsprojekten zu finanzieren.

Die Forschungsvorhaben konzentrieren sich auf sechs Gruppen: der Prozeß des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wachstums; die kulturellen und institutionellen Veränderungen, die die Voraussetzung einer solchen Entwicklung sind; die Faktoren, von denen die Geschwindigkeit dieser Veränderung abhängt; die Bedingungen, unter denen die Entwick-

lungshilfe in effektiver Weise zu diesem Wandel und dem Wachstum in den Entwicklungsländern beitragen kann; die für Einsätze in Entwicklungsländern notwendigen Qualifikationen der Experten usw.; Ausmaß und Art der Ausbildung für solche Experten usw.

Außerdem sind folgende Forschungsbereiche von besonderer Bedeutung: die politischen, ideologischen, psychologischen und kulturellen Folgen der Entwicklungshilfe und die Methoden, diese Folgen zu steuern;

Methoden, um die wissenschaftlichen und technologischen Kenntnisse der Industrieländer an die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer anzupassen.

In den letzten Jahren ist auch das Forschungsprogramm zunehmend auf die Schwerpunkte der amerikanischen Auslandshilfe ausgerichtet worden. Von den am 30. Juni 1968 in Durchführung befindlichen 56 Forschungsprojekten betrafen 36 die Bereiche Landwirtschaft, Gesundheit und Ernährung. Im Haushaltsjahr standen 7,8 Mio \$ öffentliche Mittel für diesen Zweck zur Verfügung. 27 Universitäten, 19 Forschungsinstitute und einige Fachministerien waren Träger der Forschungsprojekte. Zur Zeit zeichnet sich eine starke Konzentration auf die Fragen der Bevölkerungspolitik und der Familienplanung ab.

7. Das Ocean-Freight-Programm

Die amerikanische Regierung bezahlt die Frachtkosten von einem amerikanischen Hafen zum Hafen eines Entwicklungslandes für solche Güter, die von privaten amerikanischen Organisationen gesammelt wurden, um sie in den Entwicklungsländern zu verteilen. Im Haushaltsjahr 1968 zahlte die AID 5,3 Mio \$ an 76 private Organisationen, die damit Hilfsendungen im Werte von 73 Mio \$ in 92 Länder verschifften.

8. Der Contingency Fund

Der Contingency Fund wurde eingerichtet, um — unabhängig von den für bestimmte Arten der Hilfe vorgesehenen Titeln — in Notfällen schnell und wirksam helfen zu können.

Mittel dieses Fonds können für verschiedene Zwecke verwandt werden. Es werden daraus sowohl Maßnahmen „erster Hilfe“ für von

Naturkatastrophen heimgesuchte Länder als auch Unterstützungen militärischer Aktionen in Ländern bezahlt, die zeitweilig einem besonders großen Druck ausgesetzt sind. Auch ein Ausgleich der Zahlungsbilanz von Ländern, die durch besondere Umstände in eine Zahlungskrise geraten sind, ist möglich.

Da es in der Natur des Contingency Fund liegt, daß die Höhe der Ausgaben in der Regel schwer vorhersehbar ist, bilden sich zeitweise nicht verausgabte Restmittel, die zur Folge haben, daß die angeforderten Mittel für das neue Haushaltsjahr nicht in voller Höhe bewilligt werden.

So hatte die Regierung Johnson für das Haushaltsjahr 1969 45 Mio \$ gefordert, der Kongreß aber nur 5 Mio \$ bewilligt.

9. Die Allianz für den Fortschritt

Die Allianz für den Fortschritt wurde 1961 von der Regierung Kennedy ins Leben gerufen, um das Verhältnis zwischen den USA und den lateinamerikanischen Staaten zu verbessern.

Eines der Hauptziele der Charta von Punta del Este war ein jährlicher Anstieg des Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts in allen lateinamerikanischen Staaten um 2,5 Prozent in den Jahren 1961—1971. Obwohl die USA große Summen investieren und in den Jahren 1961—1967 eine jährliche Zunahme des Bruttosozialprodukts von 4,5 Prozent erreichten, blieb das Pro-Kopf-Wachstum wegen der starken Bevölkerungszunahme mit 1,5 Prozent deutlich hinter den Erwartungen zurück. Bereits die Regierung Johnson hielt mit ihrer Enttäuschung nicht zurück („a great concept, but which has failed to stimulate sufficient economic growth“). Präsident Nixon forderte sofort nach seinem Amtsantritt „effektive Wege und Mittel für den gemeinsamen Fortschritt“. Die Allianz für den Fortschritt wird ohne jeden Zweifel mit Vorrang auf der Reformliste der neuen Regierung stehen.

Im Jahre 1968 betrug die staatliche Auslandshilfe für Lateinamerika 809 Mio \$ (1967: 604 Mio \$) und machte damit 24 Prozent der bilateralen Gesamthilfe aus (1961—1968 durchschnittlich 18,6 %).

In absoluten Summen berechnet erhielten Brasilien, Chile und Kolumbien die meiste Hilfe. Errechnet man die Leistungen auf einer Pro-

C. Weitere Hilfsprogramme

Kopf-Basis, sind die Dominikanische Republik, Panama und Chile die Hauptempfänger.

In der Zusammensetzung der Hilfe hat die Kapitalhilfe seit 1965 von 505 Mio \$ auf 698 Mio \$ im Jahre 1968 zugenommen, während die Ausgaben für die Technische Hilfe mit 110 Mio \$ jährlich konstant blieben. Die private Hilfe betrug 1968 572 Mio \$ und lag damit unter den entsprechenden Leistungen im ersten Jahr der Allianz (1961 = 653 Mio \$).

1. Food für Peace

Im Rahmen des Food for Peace Programms werden landwirtschaftliche Überschußgüter in die Entwicklungsländer geliefert. Die gesetzliche Grundlage dazu bildet der „Agricultural Trade and Development and Assistance Act“ von 1954 (Public Law 480) sowie die nachfolgenden Ergänzungsgesetze. Der 90. Kongreß dehnte das Programm im Juli 1968 bis zum Jahr 1970 aus. Titel I dieses Gesetzes ermöglicht den Verkauf von landwirtschaftlichen Überschußgütern gegen Landeswährung und Dollar-Kredite. Die durch den Verkauf entstandenen Gegenwertmittel in Landeswährung können verwandt werden für Kredite an amerikanische und ausländische Firmen, für Kredite an ausländische Regierungen, zur Bezahlung von Ausgaben der amerikanischen Regierung in dem jeweiligen Lande usw.

Titel II erlaubt die Schenkung von landwirtschaftlichen Überschußgütern an notleidende Länder, z. B. zur Ernährung von Kindern und Behebung von Hungersnöten. Die Abwicklung kann auf Regierungsebene und durch private Organisationen erfolgen.

Titel III ermöglicht den Tausch amerikanischer landwirtschaftlicher Produkte gegen ausländische Güter und Dienstleistungen.

Titel IV bestimmt, daß PL 480 auch dazu benutzt werden kann, Ländern, mit denen die USA freundliche Beziehungen unterhalten und die ernsthafte Selbsthilfe-Bestrebungen auf dem Gebiet der Bevölkerungspolitik sowie der Nahrungsmittelproduktion machen, umfassend zu helfen.

Seit 1954 haben im Rahmen des PL 480 116 Länder, in denen die Hälfte der Weltbevölkerung lebt, 200 Mio t Nahrungsmittelhilfe im Werte von 18,2 Mrd. \$ erhalten. Im

selben Zeitraum betragen die kommerziellen Agrarexporte der USA 50,3 Mrd. \$. Während seit dem Haushaltsjahr 1962 die Lieferungen gegen Landeswährung von 1030 Mio \$ auf 739 Mio \$ im Haushaltsjahr 1968 abgenommen haben, stiegen die Verkäufe auf Dollar-kreditbasis von 19 Mio \$ auf 293 Mio \$ im Haushaltsjahr 1968. Die im Jahre 1968 gegebenen Neuzusagen für Nahrungsmittelhilfe unter PL 480 zeigen zwei neue Tendenzen:

— einige der bisherigen Empfängerländer erreichen einen höheren Selbstversorgungsgrad,

— die Verlagerung von Lieferungen gegen Länderwährung auf Verkäufe gegen Dollar-kredite wird immer deutlicher.

Während 1967 noch neue Zusagen in Höhe von 1,5 Mrd. \$ gegeben wurden, sank diese Summe im Jahre 1968 auf 1,0 Mrd. \$. Dies ist in erster Linie auf einen scharfen Rückgang der gegen Landeswährung getätigten Lieferungen von 1046 Mio \$ im Jahre 1967 auf 685 Mio \$ im Jahre 1968 zurückzuführen. Im selben Zeitraum gingen die Lieferungen an Indien von 512 Mio \$ auf 161 Mio-\$ und an Pakistan von 170 Mio \$ auf 23 Mio \$ zurück. Während 1967 noch 71 Prozent der Lieferungen gegen Landeswährung erfolgten, sank dieser Anteil 1968 auf 32 Prozent. 68 Prozent der Lieferungen kamen auf der Basis von Dollar-Krediten zustande.

Die im Juli 1968 beschlossene Ergänzung des PL 480 sieht für die Jahre 1969/70 3,8 Mrd. \$ für Lieferungen unter Titel I und 1,2 Mrd. \$ für Schenkungen unter Titel II des Gesetzes vor.

2. Die Export-Import-Bank

Ziel der Export-Import-Bank mit Sitz in Washington D. C. ist es, den Außenhandel zu fördern. Zu diesem Zwecke werden u. a. Kredite für den Verkauf US-amerikanischer Güter ins Ausland gewährt. Daneben besteht ein System von Garantie- und Versicherungsmaßnahmen für Exporte.

Die Bank wurde 1934 als staatliche Institution gegründet; seit 1945 arbeitet sie auf der Grundlage eines besonderen Gesetzes, des „Export-Import-Bank-Act“. Seit 1934 hat die Bank Kredite in Höhe von mehr als 12 Mrd. US-Dollar gewährt. Bei den Gütern, die mit

Hilfe dieser Kredite ins Ausland verkauft wurden, handelte es sich überwiegend um Investitionsgüter für die Industrie und landwirtschaftliche Maschinen.

Die Bank vergibt Kredite in Dollarwährung. Die Kredite sind in US-Dollar rückzahlbar; auch die Zinsen werden in US-Dollar fällig.

Die Kreditgewährung vollzieht sich auf zwei Arten:

1. Es werden Kredite an öffentliche oder private Käufer US-amerikanischer Waren im Ausland gewährt. Diese Kredite decken bis zu 100 % der Kosten für Güter, die von den ausländischen Käufern in den USA bezogen wurden. Die Kredite haben eine Laufzeit von 5 bis zu 20 Jahren. Der Zinssatz wechselt.

2. Kredite mit einer Laufzeit von 1 bis zu 5 Jahren werden direkt an amerikanische Exporteure oder Hersteller gewährt.

Noch Präsident Johnson hatte ein Gesetz (Public Law 90/267) unterzeichnet, mit dem die Geschäftstätigkeit der Export-Import-Bank bis Mitte 1973 verlängert und ihre Kreditlinie um 4,5 Mrd. \$ auf 13,5 Mrd. \$ erhöht wurde. Im Juli 1968 wurde auf dieser Grundlage die „Export Expansion Facility“ beschlossen. Im Rahmen dieses Gesetzes können bis zu einer Summe von 500 Mio \$ Exporte gefördert werden, deren Risiko nach den normalen geschäftlichen Maßstäben allein nicht abgesichert erscheint. Die von der Export-Import-Bank geleisteten Zahlungen sind von 140 Mio \$ im Jahre 1964 auf 635 Mio \$ im Jahre 1968 angestiegen (1967—1968: + 32 %). Im selben Jahr betragen die Neuzusagen 741 Mio \$ gegenüber 914 Mio \$ im Vorjahre. 415 Mio \$ gingen 1968 nach Lateinamerika, 120 Mio \$ nach Südasien (1967: 9 Mio \$).

Der durchschnittliche Zinssatz betrug 1968 6,4 % (1967: 5,9 %).

3. Das Peace-Corps

Die Zielsetzungen des Peace-Corps, das im Jahre 1961 seine Tätigkeit aufnahm, sind folgende:

„Weltfrieden und Freundschaft durch ein Friedenscorps zu fördern“, das

a) interessierten Ländern qualifizierte Freiwillige zur Verfügung stellt, die bereit sind, unter harten Bedingungen, wenn nötig, diesen Ländern bei der Überwindung ihres Mangels an Fachkräften zu helfen;

b) dazu beiträgt, diesen Ländern ein besseres Verständnis des amerikanischen Volkes zu vermitteln; und

c) dem amerikanischen Volk ein besseres Verständnis anderer Länder vermittelt.

Das Peace Corps soll also dazu beitragen, die Lücke in der „Pyramide der Fertigkeiten“ zu schließen, die zwischen den hochqualifizierten Experten und der großen Zahl der meist ungelerten Arbeitskräfte in den Entwicklungsländern klafft. Die Freiwilligen sollen nicht beraten und belehren, sondern selbst mitarbeiten und dadurch der Selbsthilfe auf der untersten Ebene neuen Ansporn geben („teaching by doing“).

Außer ihren spezifischen Arbeitsfunktionen wirken sie durch ihre Denk- und Verhaltensweisen als „Katalysatoren des sozialen Wandels“ vor allem auf der dörflichen Ebene. Ihre außerberuflichen Funktionen sind deshalb ebenfalls von großer Bedeutung.

Das Peace Corps sendet Freiwillige nur in Länder, von deren Regierungen es eingeladen worden ist. Die Projekte des Peace Corps müssen zur Entwicklung des Landes einen Beitrag leisten und den Freiwilligen Gelegenheit geben, in engstem Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung zu leben und zu arbeiten. Die Freiwilligen sollen bei der Arbeit einen sogenannten „counterpart“ haben, den sie anlernen und der im Idealfall ihre Funktionen übernehmen soll, so daß jedes Projekt zeitlich überschaubar sein soll. Der Lebensstandard am Projektort richtet sich nach dem Lebensstandard des „counterpart“ und variiert von Land zu Land und von Beruf zu Beruf.

Jeder amerikanische Staatsbürger über 18 Jahre kann sich beim Peace Corps bewerben. Eine Altersbegrenzung nach oben gibt es nicht.

Die Anforderungen an die Teilnehmer sind hoch. Sie müssen nicht nur berufliche Fähigkeiten nachweisen, sondern vor allem gute charakterliche Eigenschaften, praktische Anlagen, Selbständigkeit, gesunden Menschenverstand, die Fähigkeit, sich zu engagieren und die Bereitschaft, sich einzusetzen, mitbringen. Ende 1968 befanden sich 17 396 Peace-Corps-Freiwillige im Einsatz gegenüber 18 654 im Vorjahr. Die Kosten pro Freiwilligem stiegen im selben Zeitraum von 7458 \$ auf 7862 \$.

34 Prozent der Freiwilligen befanden sich in Lateinamerika, je 28 Prozent in Afrika und Asien sowie 10 Prozent in Ozeanien im Einsatz.

Der Haushalt des Peace-Corps im Haushaltsjahr 1969 sah folgende Ausgaben vor:

	Mio \$	%
Ausbildungskosten	23,2	23
Einsatzkosten im Ausland	52,3	51
Verwaltungskosten der Zentrale	14,2	14
Wiedereingliederungs- zuschüsse	11,7	11
Verschiedenes	0,7	1
	102,1	100

Die neue republikanische Regierung hat angekündigt, daß sie einer Umstrukturierung des Peace-Corps Priorität beimißt. Insbesondere ist beabsichtigt:

— Freiwillige nicht nur im Bereich von College-Absolventen zu suchen, sondern verstärkt auch praktische Berufe zu berücksichtigen;

— ein „umgekehrtes (reverse) Peace-Corps“ zu schaffen, d. h. Angehörigen von Entwicklungsländern die Möglichkeit zu geben, als Freiwillige in der Sozialarbeit in den USA tätig zu sein.

Sicherheitskräfte in Preußen zu Beginn der Weimarer Republik

Vorbemerkung

Von den Ereignissen, welche das Deutsche Kaiserreich beendeten, Deutschland an den Rand des Auseinanderfallens brachten und die erstrebte republikanisch-demokratische Staatsform nur mit großer Mühe gegen die radikalen Kräfte verteidigen ließen, trennt uns jetzt ein halbes Jahrhundert. Der Blick auf die damalige Zeit ist inzwischen freier und klarer geworden, Archive haben sich geöffnet, Wesentliches ragt deutlicher aus dem Dunst gegenwartsbedingter Anschauungen und Einstellungen heraus, die Konturen der handelnden Personen sind in ihren Licht- und Schattenseiten erkennbarer geworden.

Dabei drängt sich einem die Erkenntnis auf: Die Träger der Idee eines auf Klassenverständigung und Parlamentarismus beruhenden demokratischen Staates sind von den Ereignissen im November 1918 überrascht worden; sie hatten versäumt, ihre Bestrebungen machtmäßig abzusichern.

Die bestehende Polizei-Organisation, durch Einziehungen zur Wehrmacht geschwächt, mit kriegsbedingten Verwaltungsaufgaben überbeansprucht, dem vielfach aufflackernden Aufbruch gegenüber nach Gliederung, Ausrüstung und Ausbildung nicht gewachsen, des Rückhaltes an der sich auflösenden Armee beraubt, war kein Machtinstrument für die neue Regierung. Wollte diese nicht bereits zu einem Zeitpunkt Objekt der Entwicklung werden, zu dem sie noch gar nicht begonnen hatte zu ‚regieren‘, so mußte sie sich unter Kompromissen nach Bundesgenossen umsehen, die ihr Macht

liehen oder gaben. Diese Tatsache hat die Entwicklung des neuen Staates stark beeinflußt und die Verantwortlichen zu von ihnen ungewollten und für viele Gutwillige unverständlichen Konzessionen gezwungen.

Bei den nachfolgenden Untersuchungen soll weniger der Ablauf der Ereignisse selbst erörtert werden als vielmehr die Ursachen, Hintergründe, Zusammenhänge und Folgen der Maßnahmen, die schließlich auf mitunter verschlungenen Wegen zur Schaffung neuer Sicherheitskräfte und damit zu einem Machtinstrument führten. Ich war an dieser Entwicklung als Armee-Offizier, Freikorpsangehöriger und Polizei-Offizier in Preußen zwar selbst beteiligt, aber manche Zusammenhänge wären mir auch heute noch unklar geblieben, hätte ich mich nicht bei der Niederschrift auch auf bisher unveröffentlichte Unterlagen stützen können, die mir von Archiven, Instituten, Bibliotheken und Dienststellen liebenswürdigerweise zur Verfügung gestellt wurden; ihnen allen sei an dieser Stelle gedankt. Sie haben es mir ermöglicht, einen bescheidenen Beitrag zur Geschichte der Polizei aus diesem Zeitabschnitt zu leisten, deren Bearbeitung über stark zusammengefaßte Entwicklungen oder bestimmte polizeiliche Einsätze bisher leider nicht hinausgekommen ist, weil der vorbereitenden Geschichtsschreibung auf diesem Gebiet in der Vergangenheit wenig Bedeutung beigemessen wurde und heute im gespaltenen Deutschland ein großer Teil der Quellen nicht erreichbar ist.

I. Die Freikorps

1. Begriff und Merkmale

Dem Namen ‚Freikorps‘ haftete in den Jahren 1918 bis 1922 eine Vorstellung an, die vom ‚Retter des Vaterlandes‘ bis zur ‚Landplage‘ reichte; und das nicht nur vom parteipoliti-

schen Standpunkt, sondern auch von der Qualität der Truppe her. Es kam hinzu, daß sich mancher ‚Haufen‘ als Freikorps bezeichnete, der weder aus wirklich Freiwilligen bestand, noch ein Bewußtsein der Zusammengehörigkeit zu entwickeln imstande war. Uneinheit-

lich wie die Zusammensetzung war die Bezeichnung: Freikorps, Freiwilligen-Bataillon, Detachement, Selbstschutzverband, Grenzschutz-Einwohnerwehr, Ruhrkampforganisation. Im Jahre 1921 gab es etwa 65 anerkannte Freikorps, 20 Detachements und 125 Freiwilligen-Abteilungen bzw. -Regimenter mit zusammen etwa 400 000 Mann; dazu kamen etwa 30 Selbstschutz- und sechs Grenzschutz-Verbände, 14 größere Einwohnerwehren und zehn Ruhrkampforganisationen¹⁾. Alle diese Verbände waren auch in ihren Zielsetzungen und in ihren meist selbst übernommenen Aufgaben sehr verschieden. Eine Unterscheidung zwischen Freikorps und anderen Verbänden war oft äußerst schwierig. Der Preußische Minister des Innern erklärte nur diejenigen Angehörigen der Freikorps, Sicherheitswehren usw. zu Personen des Soldatenstandes im Sinne der §§ 172 und 1235 der Reichsversicherungsordnung, die auf Anordnung einer militärischen Kommando-Behörde an einen Freiwilligen- oder Truppen-Verband angegliedert waren und auf Befehl einer solchen Stelle militärischen Dienst taten (MBliV. vom 7. 8. 1919 S. 371). Das galt sowohl für die Angehörigen der durch Gesetz vom 12. 12. 1918 (RGBl. S. 1424) gebildeten freiwilligen Volkswehr wie für die auf Grund der Erlasse des preuß. Kriegsministeriums vom 24. 11. und 5. 12. 1918 (AVBl. S. 739) aufgestellten Grenzschutztruppen und für die übrigen auf Veranlassung oder mit Zustimmung der Regierung gebildeten Bürger-, Einwohner-, Sicherheits- und republikanischen Soldatenwehren.

Wenn man die Merkmale der damaligen Freikorps zu bestimmen versucht, wird man von folgenden Voraussetzungen auszugehen haben:

Die Angehörigen mußten Personen des Soldatenstandes sein; es mußte sich um militärische Ausnahmegebilde mit freiwilligem Ein- und Austritt handeln, die zum Schutz der Grenzen und (oder) der inneren Ordnung für Notzeiten geschaffen worden waren und unter dem Befehl einer militärischen Kommando-Stelle standen; sie waren meistens von Führern mit besonderer Autorität ins Leben gerufen worden und zerfielen, wenn diese Personen abtraten. Diese Merkmale waren nicht bei allen Freikorps erfüllt; es gab Übergänge der verschiedensten Art.

¹⁾ v. Schmidt-Pauli, Geschichte der Freikorps, Stuttgart 1936.

2. Zweck und Einsatz

Als wir im November 1918 als Fronttruppe aus der Gegend von Fumay das Ahrtal hinab nach Lollar im Lahntal marschierten, um von dort den Marsch nach Berlin mit der Eisenbahn fortzusetzen, hatte sich an dem Zusammenhalt in der Truppe und ihrer Disziplin nichts geändert. Auch nach der Rückkehr in die Garnison vollzogen sich die Entlassungen ordnungsgemäß und ohne Zwischenfälle. Ortlichen Soldatenräten gelang es nur ganz vereinzelt, Einfluß auf die Truppe zu gewinnen. Der Aufruf der Obersten Heeresleitung (OHL) vom 24. November 1918 zur Meldung Freiwilliger für den Heimatschutz Ost fand allerdings kaum Anklang. Das war nach mehr als vier Kriegsjahren durchaus verständlich; die Sorge um Haus und Hof, um Weib und Kind, um die berufliche Stellung überwog die vaterländische Opferbereitschaft. Geschlossene Truppenteile, die bereit und in der Lage gewesen wären, in ihrer alten Einheit oder ihrem bisherigen Verband den Kampf gegen die radikalen, die neue Regierung bedrohenden Gruppen aufzunehmen, standen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht zur Verfügung. Wo ein Versuch gemacht wurde (z. B. am 24. Dezember 1918 mit dem Angriff auf das Marstall-Gebäude in Berlin), schlug er fehl. Mit den Truppen der alten Armee war entgegen den Erwartungen der Regierung dieser den Charakter eines Bürgerkrieges annehmenden Art des Kampfes nicht beizukommen. Andererseits mußte den Kräften, die den Umsturz zu einem Rätestaat russischer Prägung weitertreiben wollten, Einhalt geboten werden, sollten nicht noch weitere Gebiete verloren gehen und der Rest des Reiches in einem Chaos versinken. Die polizeilichen Kräfte waren zu schwach und gegenüber dem bewaffneten Aufruhr machtlos. Es war unter den obwaltenden Umständen ein Gebot der Not und des Verstandes, aus *Freiwilligen* Verbände aufzustellen. Darin waren sich Regierung und die noch bestehende Oberste Heeresleitung bereits im November 1918 einig; seitens der Regierung waren Ebert und Noske die Befürworter, seitens der OHL waren es Groener und von Schleicher²⁾.

Für die Aufstellung von Verbänden auf freiwilliger Basis stellten sich Tausende junger Leute aus welchen Gründen auch immer zur Verfügung, die in der alten Armee während des Krieges gedient hatten. Aber eine Einsicht

²⁾ W. Groener, Lebenserinnerungen, Göttingen 1957.

kam allen Beteiligten sehr bald: ohne Mitwirkung der Offiziere waren solche Freiwilligenverbände nicht aufzustellen. Diese Einstellung fand — und das ist sehr bezeichnend für die damalige Gesamtlage — ihren Ausdruck u. a. in einer Adresse der überwiegenden Mehrheit der Nationalversammlung vom 23. Juni 1919 an die OHL, in der es hieß: „Ungeheure und niederdrückende Anforderungen stellt der trotz dem Heldenmut unserer Truppen uns aufgezwungene Friede an alle Teile des Volkes, besonders schwere aber an das Ehrgefühl unserer Soldaten. Das deutsche Volk erwartet zuversichtlich, daß Heer und Marine, Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften, treu ihrer großen Vergangenheit, in dieser schwersten Zeit ein Beispiel der Selbstverleugnung und Aufopferung geben und Hand in Hand mit den anderen Volksgenossen an der Wiederaufrichtung unseres Vaterlandes arbeiten werden. Es muß gelingen, wenn alle ihre vaterländische Pflicht erfüllen.“

Es ist nicht der Zweck dieser Niederschrift, die einzelnen Unruhen und Störungen dieser Jahre darzustellen; darüber gibt es bereits eine umfangreiche Literatur. Für die Entwicklung der Freikorps sind die Zielsetzung, die Einstellung und die Einsatzfähigkeit, die Organisation und die Ausrüstung bedeutsam gewesen, weil nur vor diesem Hintergrund die spätere Schaffung einer Sicherheitspolizei verständlich wird. Unter diesem Aspekt beschränke ich mich im folgenden auf die Darstellung des Wirkens derjenigen Freikorps, die sich die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der *inneren* Sicherheit und Ordnung zur Aufgabe stellten, und scheidet diejenigen aus der Betrachtung aus, die ganz oder überwiegend der Verteidigung der Reichsgrenzen dienten (wie z. B. die Eiserne Division unter Major Bischoff im Baltikum). Auch auf die Schilderung der Tätigkeit der Freikorps und Selbstschutz-Organisationen, die sich in Oberschlesien bildeten oder während der drei Polenaufstände dorthin verlegt wurden (z. B. Freikorps Oberland unter Ritter von Epp, Freikorps Roßbach, von Aulock) muß hier verzichtet werden. Lediglich die Abstimmungspolizei ist in den Kreis der Betrachtungen einzubeziehen, weil diese in Oberschlesien überwiegend mit Aufgaben der inneren Sicherheit, wenn auch unter der Aufsicht der Interalliierten Regierungs- und Plebiszit-Kommission, betraut war. Schließlich muß auch die „Schwarze Reichswehr“ außer Betracht bleiben, weil diese Kräfte paramilitärische, der äußeren Sicherheit zugeordnete Verbände waren. Es bleibt

also nur ein Teil der Freikorps und der Selbstschutz-Organisationen zur Erörterung übrig, wobei zwischen solchen mit rein *militärischer* Struktur (z. B. Landesjägerkorps Maercker, Garde-Kavallerie-Schützendivision unter Lequis, Freiwilligen-Brigade Reinhardt, Freikorps von Aulock, von Epp, Potsdam, Roßbach, das Freischützenkorps Meyn, das zum Kern der Berliner Sicherheitspolizei wurde, Volksmarinodivision [später in die Republikanische Sicherheits-(Soldaten)-Wehr eingegliedert und von Noske am 28. 2. 1919 aufgelöst], Schutzregiment Groß-Berlin, Regiment Reichstäg unter dem ‚Vorwärts‘-Redakteur Kuttner, Republikanischer Führerbund) und solchen mit überwiegend *polizeilichen* Aufgaben unterschieden wird. Mit derartigen Aufgaben waren in erster Linie die Einwohnerwehren, Sicherheits- und Ortswehren betraut, selbst wenn die Tätigkeit sich mitunter und vorübergehend in den militärischen Bereich verlagerte.

Die politische Einstellung und der Einsatzwert dieser Sicherheitskräfte waren sehr unterschiedlich. Allgemein ist in diesem Zusammenhang festzustellen, daß mit den angeblich republikanisch-demokratisch eingestellten Freikorps auch nach dem unbefangenen Urteil von Ebert und Noske häufig nicht viel anzufangen war. Das galt sowohl

- a) für die von dem damaligen Berliner Stadtkommandanten Wels — nachdem dessen Aufruf zur Gründung einer Republikanischen Soldatenwehr ein nur sehr schwaches Echo gefunden hatte — im November 1918 bei Noske angeforderten Marinetruppen, die durch Soldaten aus Berlin zur Volksmarine-Division ergänzt wurden, sich aber am 5. März 1919 den Aufständischen anschlossen, als auch
- b) für das auf Grund des Gesetzes vom 12. 12. 1918 geschaffene Volks- und Parlamentsheer, das über wenige Volkswehren von nur kurzer Lebensdauer nicht hinaus kam, insbesondere weil ihm geeignete Führer fehlten — mit der Wahl der Führer durch die Truppe selbst machte man keine guten Erfahrungen —, und
- c) ebenso für die meisten anderen Sicherheitswehren, die zwar zur Unterstützung der Regierung Ebert-Scheidemann aufgerufen waren, aber einen harten Einsatz scheuten.

Die ‚München-Augsburger Abendzeitung‘ schrieb im April 1919 über die Bayerische Rätearmee: „Unsere Truppen sind zu Umzù-

gen, Demonstrationen, Erklärungen zu haben, aber zu keiner wirklichen Leistung und Tätigkeit. . . . Sie stehen voll und ganz auf dem Boden der Revolution, hinter der Regierung, hinter dem Landtag, hinter dem Zentralrat, hinter jedem, der sich vordrängt, aber hinter keinem, der eine militärische Leistung von ihnen verlangt. Die Politik und die Untätigkeit haben sie verdorben.“³⁾

Einige der republikanischen Verbände entwickelten sich zu Freikorps mit militärischen Grundsätzen; so wurde z. B. aus dem Regiment Potsdam das Freikorps Potsdam, der Verband des Unteroffiziers Suppe — 2. Garde-Regiment zu Fuß — gliederte sich dem Freiwilligen-Regiment Reinhardt an, das Regiment Reichstag unterstellte sich der Deutschen Schutzdivision. Eine Ausnahme machte das bereits erwähnte, im Dezember 1918 geschaffene, republikanisch eingestellte und sehr disziplinierte Freischützenkorps Meyn in Berlin, das eine Stärke von über 800 Mann erreichte und den Grundstock für die spätere Berliner Sicherheitspolizei bildete. Da die Regierung sich nolens volens auf die Freikorps stützen mußte, förderte sie deren Aufbau auch durch den Aufwand erheblicher Geldmittel (nach einer Mitteilung des Staatssekretärs Schiffer sollen es in den Jahren 1919 und 1920 mehrere Milliarden Mark gewesen sein⁴⁾) und unter Inanspruchnahme von Werbeanzeigen selbst in dem Parteiorgan ‚Vorwärts‘.

Bei der Eile, mit der diese Verbände aufgestellt werden mußten, und bei der nicht zu erwartenden überzeugungsmäßigen Einstellung aller ihrer Angehörigen zur Demokratie konnte es nicht ausbleiben, daß einzelne Freikorps unter dem Einfluß ihrer Führer oder der Entwicklung der politischen Verhältnisse in eine Gegnerschaft zu der neuen Regierung gerieten. Das galt z. B. für das Garde-Kavallerie-Schützenkorps in Berlin, das nach den Unruhen im Frühjahr 1919 eine Stärke von etwa 40 000 Mann erreicht hatte und unter dem Einfluß vorwiegend des Hauptmanns Pabst zu einer Gefahr für die Regierung geworden war. Diese sah sich im März 1919 gezwungen, das Korps aufzulösen. Pabst ging nun offen in das regierungsfeindliche Lager über und gründete mit dem Generallandschaftsdirektor Kapp die ‚Nationale Vereinigung‘. Als der Reichswehr-

General von Lüttwitz am 10. März 1920 unter anderem sofortige Reichstagswahlen, Einstellung der weiteren Verminderung der Reichswehr und der weiteren Waffenabgabe verlangte und daraufhin seines Amtes enthoben wurde, inszenierte er am 13. März 1920 mit Kapp und Pabst zusammen einen Putsch gegen die Regierung. Das Unternehmen, dilettantisch vorbereitet, stieß auf den Widerstand weiter Bevölkerungskreise (Generalstreik) und brach bereits am 18. März zusammen. Die Folgen des Putsches wogen allerdings besonders im Ruhrgebiet schwer.

Am 9. Mai 1920 hatte der Forstrat Escherich in Regensburg durch den Zusammenschluß der verschiedenartigsten Vereine und Selbstschutz-Organisationen einen großen Verband (Orgesch) gegründet, in dem sich durch die Heeresverminderung brotlos gewordene Freikorps-Offiziere, rechtsradikale Studenten, mit den politischen Verhältnissen unzufriedene Bürger und zweifelhafte Abenteurer auch über den Bereich Bayerns hinaus sammelten. Diese Organisation trug die Waffen der auf Verlangen der Alliierten aufgelösten Einwohnerwehren in geheimen Depots zusammen und setzte sie bei einzelnen Aktionen ein. Sie durchkreuzte damit die Bestrebungen der Regierung, die Waffen nur in den Händen der dazu Berufenen — Polizei und Reichswehr — zu lassen. Denn in Kreisen der Regierung setzte sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, daß die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Lande nicht die Aufgabe privater Organisationen sein dürfe, sondern ausschließlich Sache der Staatsregierung sei. Durch das am 25. Februar 1919 in der Nationalversammlung eingebrachte und am 6. März 1919 gegen die Stimmen der USPD verabschiedete Gesetz zur Bildung einer ‚Vorläufigen Reichswehr‘ wurde der Reichspräsident ermächtigt, das bestehende Heer aufzulösen und auf demokratischer Grundlage eine Vorläufige Reichswehr mit dem Auftrag zu bilden, die Reichsgrenzen zu schützen, den Anordnungen der Reichsregierung Geltung zu verschaffen sowie die Ruhe und Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten⁵⁾.

Jedoch war ohne Freikorps die Sicherheit des Deutschen Reiches nicht zu erhalten; die außenpolitischen Gefahren wurden zu groß. Als die Auswirkungen eines russisch-polnischen Konfliktes in den Sommermonaten 1920

³⁾ E. Schüddekopf, Das Heer und die Republik, Hannover 1955.

⁴⁾ R. Lindau, Revolutionäre Kämpfe 1918/1919, Berlin 1960.

⁵⁾ G. Noske, Von Kiel bis Kapp, Berlin 1920.

den preußischen Osten bedrohten, ersuchte die Reichsregierung am 21. Juli 1920 die Vertretung der Alliierten in Paris um die Zustimmung zur Aufstellung eines freiwilligen Grenzschutzes in Ostpreußen. Die personelle Zusammensetzung dieser Grenzschutz-Formationen wurde von Kreisräten, die die preußische Regierung eingesetzt hatte, kontrolliert. Gleichwohl war nicht zu verhindern, daß die Waffen dieser Grenzschutzverbände später nicht in die Hände der Reichswehr oder der Polizei gelangten, sondern in die Verstecke privater Organisationen ⁶⁾.

Ähnlich lagen die Verhältnisse in Oberschlesien. Bei der kritischen inneren Lage des Reiches konnte nicht die gesamte Reichswehr in Schlesien konzentriert werden. In dem von der Entente verwalteten und besetzten Abstimmungsgebiet durften deutsche Truppen überhaupt nicht eingesetzt werden. So mußte innerhalb der Reichswehr der ‚Selbstschutz Oberschlesien‘ eingerichtet und mit Waffen versorgt werden, die auch hier vielfach in falsche Hände gerieten ⁷⁾. Als Severing im März 1921 sein Amt als preußischer Innenminister vorübergehend verlassen mußte, empfahl er seinem Nachfolger Dominicus, zur Abwehr etwaiger polnischer Einfälle möglichst viele Hundertschaften der Schutzpolizei einzusetzen und die Abwehr von Angriffen und die Führung der Kämpfe nicht irgendwelchen Grenzschutzformationen, die von außerhalb kamen, zu überlassen ⁸⁾.

3. Die Einwohnerwehren

Nach dem Vorbild der Bürgerwehren, wie sie sich im März 1848 in Berlin und später im übrigen Staatsgebiet gebildet hatten, entstanden alsbald nach dem Umsturz 1918 auch Einwohnerwehren. Diese Wehren hatten es sich zur Aufgabe gemacht, die infolge der schweren Lebensmittelnot zunehmende Unsicherheit in Stadt und Land, das Anwachsen des Verbrechertums, den bewaffneten Aufruhr mit Plünderung und Bandendiebstahl durch Bildung von Selbsthilfe-Organisationen zu bekämpfen und für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Um in dieses System Ordnung zu bringen, hatte die preußische Staatsregierung eine Zentralstelle für Einwohnerwehren beim Ministe-

rium des Innern in Berlin eingerichtet, den Oberpräsidenten einen Referenten für Einwohnerwehr-Fragen zugeteilt (MBiIV. 1919 S. 448) und mit Runderlaß vom 15. 4. 1919 (nicht veröffentlicht) sowie vom 15. 9. 1919 (MBliV S. 446) u. a. folgendes angeordnet: Für einen Selbstschutz sollten in möglichster Anlehnung an schon bestehende ähnliche Einrichtungen und zur Verstärkung der Polizeien durch Hilfspolizeibeamte Einwohnerwehren gebildet werden, sofern die Grundvoraussetzungen gegeben waren. Dazu gehörte die Zusammensetzung der Wehren aus allen Schichten der Bevölkerung ohne politische und wirtschaftliche Bindung; Aufstellung durch die örtlichen Kreis- und Gemeindebehörden unter Mitwirkung der Arbeiter- und Soldatenräte (Zusammenschluß zu Kreiswehren zweckmäßig); Mindestalter 20 Lebensjahre; möglichst Feldzugsteilnehmer; Auswahl durch Wehrberatungsausschüsse; Verpflichtung durch Handschlag auf die republikanische Staatsform; Wahl der Führer durch die Mitglieder der Einwohnerwehr; Unterstellung unter die Oberpräsidenten; die notwendigen Waffen (Gewehr, Karabiner oder Pistole, Koppel mit Seitengewehr, auf 100 Gewehre bis zu fünf Maschinengewehre) waren durch die Oberpräsidenten beim Kriegsministerium anzufordern; keine Verwendung gegen einen äußeren Feind; Waffengebrauch außer Dienst nur in Notwehr, im Dienst nach Androhung nur zur Erreichung des augenblicklichen Zweckes. Als solcher Zweck war im Sinne des erwähnten RdErl. vom 15. 9. 1919 anzusehen:

- a) Verhinderung der Absicht, den Dienst der Einwohnerwehr durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt unmöglich zu machen;
- b) Verhinderung eines Verbrechens oder Vergehens, das die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Leib, Leben oder Eigentum bedrohte oder Betriebsmittel beschädigte oder zerstörte;
- c) Abwehr eines Angriffes bei Ausübung des Dienstes oder Brechung des Widerstandes;
- d) Erzwingung der Anordnungen zur Wiederherstellung der Ordnung;
- e) Schutz der der Einwohnerwehr anvertrauten Personen und Sachen;
- f) Verhinderung des Entweichens Festgenommener oder des Versuches zur Befreiung von Gefangenen.

Durch ihren ausgesprochenen bürgerlichen Charakter unterschieden sich die Einwohnerwehren von den vorübergehend aus entlas-

⁶⁾ C. Severing, Mein Lebensweg, Köln 1950.

⁷⁾ O. Gessler, Reichswehrpolitik in der Weimarer Zeit, Stuttgart 1958.

⁸⁾ C. Severing, Mein Lebensweg, a. a. O.

senen Mannschaften des Heeres gebildeten freiwilligen Sicherheitstruppen (vgl. AVBl. 1918 S. 648, 741, 746), den Abteilungen der Volkswehr (Gesetz vom 12. 12. 1918) und den freiwilligen Grenzschutztruppen (Erlaß des Kriegsministers vom 15. 12. 1918 im AVBl. S. 739).

Während die Einwohnerwehren und Ortswehren unter geschlossener Führung zunächst Gutes leisteten, über eine bemerkenswerte Disziplin verfügten und darum zu einem wirklichen Sicherheitsfaktor wurden, wandelte sich dieses günstige Bild im Laufe des Jahres 1919, als Anhänger des Räteystems (USPD, KPD) Eingang in einen Teil dieser Wehren fanden und ihre Zuverlässigkeit in Frage stellten⁹⁾.

Beim Kapp-Putsch im März 1920 erwies es sich, daß die insbesondere von dem späteren (ab 29. März 1920) preußischen Innenminister Severing und auch von militärischen Stellen gegen diese Wehren geäußerten Bedenken nur zu begründet waren: Die Kampfmittel der Einwohnerwehren fielen im Ruhrgebiet nahezu restlos in die Hände der Roten Armee¹⁰⁾. Als Ersatz für die Einwohnerwehren wurden auf Grund des Bielefelder Abkommens im März 1920 im Ruhrgebiet Ortswehren zur Unterstützung der ordentlichen Sicherheitsorgane insbesondere aus der organisierten Arbeiter-, Angestellten- und Beamtschaft gebildet; aber auch diese Ortswehren vermochten gegen die Rote Armee wenig auszurichten. Es zeigte sich erneut und immer deutlicher, daß mit diesen Befehlsmaßnahmen geordnete Zustände im politischen und wirtschaftlichen Leben nicht zu erreichen waren, daß die Waffen nur in den Händen derjenigen sein durften, die von Amts wegen dazu berufen und ausgebildet waren, und daß die Waffen denjenigen abgenommen werden mußten, die sie zu Unrecht behalten oder sich verschafft hatten.

Bei dieser Sachlage nahm es nicht wunder, daß die Erklärung der Konferenz von Spa vom 8. Juli 1920 die Entwaffnung und Auflösung der Einwohnerwehren verlangte — eine Maßnahme, die Innenminister Severing bereits kurz nach seiner Amtsübernahme am 13. April 1920 angeordnet hatte. Eine Ausnahme bildeten lediglich die Kreiswehren in Ostpreußen,

die zu militärischen Dienstleistungen aufgerufen und einem Truppenteil angegliedert waren.

4. Organisation, Zusammensetzung und politische Einstellung der Freikorps

Für die Gliederung der Freikorps bildeten sich sehr bald Grundsätze heraus, die zum Teil erheblich von der Organisation einer normalen Truppe abwichen. Ihr Gefechtswert hing nicht so sehr von der Art und dem Umfang der Bewaffnung und Ausbildung ab, sondern entscheidend von der Persönlichkeit des betreffenden Führers¹¹⁾. Infolgedessen waren die einzelnen Freikorps zu selbständigen Einsatzverbänden — ähnlich den späteren Sicherheitspolizei-Abteilungen — zusammengefaßt und mit den nötigen Aufklärungskräften, Fernmeldemitteln und Waffen der verschiedensten Art ausgerüstet. So verfügte beispielsweise eine Abteilung des Landesjägerkorps Maercker über 3 Infanterie-Kompanien, 1 Maschinengewehr-Kompanie, 1 Batterie leichter Artillerie zu 3 Zügen und 1 Schwadron ebenfalls zu 3 Zügen. Manche Verbände kamen zahlenmäßig über die Stärke eines kleinen Bataillons nicht hinaus, andere erreichten die Stärke von Divisionen und Korps. Allen gemeinsam war a) die Aufgabe der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern und die Sicherung der Reichsgrenzen, b) die Zusammensetzung aus Freiwilligen, c) die Forderung strenger Manneszucht und d) die Mitwirkung von Vertrauensleuten bei der Verwaltung des Privatbesitzes der Truppe, bei Fragen der Verpflegung und Truppenwohlfahrt und bei der Beschwerdeführung. Der personelle Aufbau der Freikorps war — abgesehen z. B. von dem Landesjägerkorps Maercker — meistens wenig planvoll und wenig systematisch. Die erfolgreichsten und bewährtesten Freikorps waren häufig von jungen Offizieren ins Leben gerufen worden, die zwar über die nötige Autorität ihren Männern gegenüber verfügten, denen es aber an der politischen Urteilsfähigkeit mangelte. Mit der Devise „Immer feste druff“ allein war jedoch gerade auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und Ordnung nicht weiterzukommen. Die Einordnung dieser jungen Offiziere in der Reichswehr und in der Sicherheitspolizei, ihrer bisherigen Stellung entsprechend, stieß naturgemäß auf erhebliche Schwierigkeiten und Wi-

⁹⁾ C. Severing, Im Wetter- und Watterwinkel, Bielefeld 1927.

¹⁰⁾ C. Severing, ebenda.

¹¹⁾ v. Hülsen, in: Wissen und Wehr, Februar 1928.

derstände, weil diesen Führern die notwendige Friedensausbildung fehlte und sie in einem plangemäßen Personalaufbau nicht unterzubringen waren. Zusagen, daß in das deutsche Friedensheer in erster Linie solche Offiziere und Unteroffiziere übernommen werden sollten, die sich im Kampf um die Erhaltung des Reiches gegenüber dem äußeren und inneren Gegner Verdienste erworben hätten, ließen sich z. T. nicht einhalten und trugen nicht dazu bei, diese Soldaten zu einer besonders pflichttreuen und opferwilligen Stütze der Republik zu machen ¹²⁾.

Will man die Einstellung der für die Ordnung im Innern tätigen Freikorps zu Staats- und Regierungsform beurteilen, so müssen verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Die Einstellung war einmal nach Zusammensetzung der Truppe und nach der Persönlichkeit des Führers verschieden, dann aber auch sehr stark beeinflusst von dem Fronterlebnis eines harten Krieges. Die meisten Freikorps-Angehörigen waren Realisten genug, um zu erkennen, daß eine Restaurierung der Monarchie weder erreichbar noch erstrebenswert war; auch das Feldheer hatte sich hinter die neue Regierung weniger aus Gesinnungs- als aus Verstandesgründen gestellt. Meiner Ansicht nach am treffendsten hat General Maercker die Einstellung der damaligen Freikorps beurteilt. Als Ebert und Noske am 4. Januar 1919 in Zossen bei Berlin Abteilungen des Landesjägerkorps besichtigten und Ebert dabei die Frage nach der Zuverlässigkeit der Truppe stellte, antwortete Maercker, was denn heute ‚zuverlässig‘ sei. Der einfache Mann fände sich da nicht mehr ganz durch; er halte zur Regierung Ebert und sei der Todfeind der Spartakisten. Alles übrige sei ihm gleichgültig. Ebert und Noske waren mit dieser Antwort zufrieden ¹³⁾. Die Masse der Angehörigen der Freikorps und auch der späteren Sicherheitspolizei dachte ebenso; sie waren ihrem ganzen Herkommen, ihrer Erziehung und dem Fronterlebnis nach noch keine überzeugten Demokraten; sie waren aus Verstandesgründen und Erfahrung für Ordnung im Lande. Wer diese Ordnung anstrebte, dem stellten sie sich zur Verfügung, ohne sich um dessen politische Ideen und Pläne, die sie ohnehin wenig interessierten, zu kümmern. Sie vertrauten ihrem Führer, zumal wenn sie

diesen aus den Kämpfen des Weltkrieges kannten, und waren bereit, ohne großes Nachdenken ihm zu folgen.

Als die Vorläufige Reichswehr aufgestellt und die Sicherheitspolizeien eingerichtet wurden, gab es für Hunderttausende von Soldaten der Freikorps in diesen verhältnismäßig kleinen Verbänden kein Unterkommen; die Wirtschaft konnte sie ebenfalls nicht aufnehmen. Die Soldaten versuchten deshalb gegen den Willen der Regierung ihre Freikorps zu erhalten und gerieten dabei vielfach in das Fahrwasser politisch radikaler Gruppen. Dadurch wiederum verringerte sich immer mehr die Neigung, Freikorps in die Reichswehr oder die Sicherheitspolizeien zu übernehmen.

Wenn allerdings Sebastian Haffner in der Zeitschrift ‚Stern‘ vom November 1968 unter der Überschrift ‚Der große Verrat‘ schreibt: „Erstaunlicher noch als die erbarmungslose Rücksichtslosigkeit, mit der sie (Ebert und Noske) gegen die Revolutionäre von links voringen, denen sie doch ihre eigne Macht verdankten, ist die Arglosigkeit und Sorglosigkeit, mit der sie ihre eigenen Todfeinde von rechts bewaffneten und ans Blutlecken gewöhnten“ ¹⁴⁾, so begeht er meiner Meinung nach nicht nur den Fehler, die Ereignisse der Jahre 1918 bis 1923 unter der Perspektive der Gegenwart zu beurteilen, sondern seine Ausführungen lassen auch das Bedauern erkennen, daß der Umsturz von 1918 keine richtige Revolution mit dem Ziel und dem Ergebnis eines bolschewistischen Rätessystems gewesen ist. Daß die Wahlen zur Nationalversammlung vom 19. Januar 1919 eine eindeutige Billigung der Politik Eberts und Noskes erbrachten, läßt er unberücksichtigt.

Der Biograph von Admiral Canaris, K. H. Abschagen, wird den tatsächlichen Verhältnissen nicht durchweg gerecht, wenn er schreibt: „Neben zahlreichen normalen und fähigen Berufsoffizieren gab es alle möglichen Schattierungen von Landsknechts- und Abenteuerer-Naturen und Menschen, die in der Not der Zeit in sich plötzlich die Berufung zum politischen Retter des Volkes entdeckt und tiefgründige Verschwörungen im Kopf hatten.“ ¹⁵⁾

¹²⁾ C. Severing, Im Wetter- und Watterwinkel, a. a. O.

¹³⁾ E. Schüddekopf, a. a. O.

¹⁴⁾ S. Haffner, Der große Verrat, in: Der Stern, November 1968.

¹⁵⁾ W. v. Schultendorff, Proletarier und Prätorianer, Köln 1966.

Was in den Freikorps an politischer Triebkraft wirksam wurde, hatte seinen Ursprung z. T. in Existenzsorgen, zum anderen Teil in dem Fronterlebnis, das die alten Anschauungen von dem unbedingten Gehorsam und von dem Unbeteiligtsein an politischen Entscheidungen ins Wanken gebracht hatte. Mag das Eigenleben der Freikorps hie und da zu einer Selbstständigkeit des Handelns verführt haben, die Unterordnung, Disziplin und politisches Verstehen vermissen ließ; man würde der geschichtlichen Wahrheit und dem tatsächlichen Willen der meisten Freikorpsangehörigen aber Unrecht tun, wenn man nicht feststellen wollte, daß der neue Staat ohne die von Ebert und Noske gestützten Freikorps in dem Durcheinander einer ungewollten Revolution, eines planlosen Zerstörens und einer vernichteten Autorität untergegangen wäre oder sehr bald durch eine national-revolutionäre Diktatur sein Ende gefunden hätte.

Ein kurzes Wort über das Verhältnis der Reichswehr zu den Freikorps. Die Vorläufige Reichswehr griff bei ihrem Aufbau auf einzelne Angehörige der Freikorps zurück, soweit sie nicht Freiwilligen-Verbände geschlossen übernahm. Das geschah allerdings nur dann und in dem Umfange, wie es mit einem zweckmäßigen Personalaufbau und einer angemessenen Beteiligung der Länder an der Verteidigung des Reiches vereinbar war. Die Reichswehrrführung war nach den Erfahrungen, die sie mit dem Einsatz von Freiwilligen-Verbänden u. a. bei den Unruhen in München, beim Kapp-Putsch und bei dem Aufstand im Ruhrgebiet gemacht hatte, nicht mehr geneigt, die Aufstellung oder Erhaltung von Selbstschutzorganisationen — insbesondere Freikorps — zu fördern und diese zum Bestandteil der neuen Reichswehr-Einheiten und -Verbände zu machen. In den Freikorps war mitunter Besserwissen an die Stelle von Gehorsam, Willkür an die Stelle von gebotener Selbstständigkeit, Eigenmacht an die Stelle der Bindung an das Gesetz, Rücksichtslosigkeit an die Stelle von Zwangsmittel-Abwägung, Politik auf eigene Faust an die Stelle von Treue zur verfassungsmäßigen Pflicht getreten. Das gab zu denken! In einem Aufruf des Reichswehrministers Gessler und des Chefs der Heeresleitung von Seeckt nach dem Kapp-Putsch an die Truppen hieß es daher: „Es gilt dem Volk zu zeigen, daß die Reichswehr treu hinter der Verfassung steht und daß sie das Vertrauen des ganzen Volkes verdient. . . . Nur eine Truppe, die bei aller Bestimmtheit doch sachlich, ruhig und bescheiden auftritt und sich

streng an die Gesetze hält, ist befähigt, irregeleitete deutsche Volksmitglieder wieder auf den Weg der Ordnung und der Verfassung zurückzuführen.“¹⁶⁾ Außerdem richtete von Seeckt am 19. März 1920 einen Erlaß an das Offizier-Korps der Reichswehr, in dem es u. a. hieß: „. . . Aus zahlreichen Anzeichen entnehme ich, daß vielen Angehörigen der Reichswehr die Lage noch nicht klar geworden ist, in die wir durch die Ereignisse des März geraten sind, daß wir die Folgen tragen müssen von dem, was politische Kurzsichtigkeit in Gefolgschaft hochverräterischer Bestrebungen angerichtet hat. . . . so dürfen wir doch nicht bestreiten und verkennen, daß in unseren Reihen Verschuldungen vorgekommen sind, die Sühne heischen. . . . Ich bin nicht gesonnen, solche Vorkommnisse zu dulden oder zu vergessen. Für Truppen, welche die Ehre des Soldaten verletzt haben, ist in der Reichswehr kein Platz“¹⁷⁾. Das war deutlich an die Adresse auch der der Reichswehr unterstellten Freikorps-Verbände gerichtet.

5. Auflösung der Freikorps und Wehrverbände

Ganz abgesehen davon, daß sowohl die Reichswehrrführung als auch die preußische Regierung der Ansicht waren, die Verteidigung der Reichsgrenzen sowie die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Innern wären Sache der Reichswehr und der Polizei, erregten die Selbstschutzverbände den Argwohn der Alliierten, die in den Freikorps und Einwohnerwehren den Versuch sahen, neben den zugelassenen Streitkräften militärische oder paramilitärische Verbände zu unterhalten, die im geeigneten Augenblick das reguläre militärische Potential vervielfachen sollten. In einer Erklärung der Konferenz von Spa am 8. Juli 1920 forderten die Alliierten die Entwaffnung und Auflösung dieser Verbände. Die Reichsregierung entsprach aus den oben erwähnten eigenen Bedenken, denen sich der Chef der Heeresleitung ausdrücklich anschloß, dieser Forderung. Ein Gesetz vom August 1920 ordnete die Auflösung der Freikorps und Selbstschutzverbände, mit gewissen Ausnahmen für Ostpreußen, an. Diese Maßnahme stieß insbesondere in Bayern auf lebhaftes Ablehnung. Britische Nationalisten stellten daher im

¹⁶⁾ C. Severing, Im Wetter- und Watterwinkel, a. a. O.

¹⁷⁾ E. O. Volkmann, Revolution über Deutschland, Oldenburg 1930.

März 1921 in London den Antrag, München zu besetzen und in Bayern einzumarschieren; dadurch sollte das Land Bayern gezwungen werden, die Entwaffnung durchzuführen und die Einwohnerwehren aufzulösen. Ein solches Eingreifen hätte das Gegenteil von dem bewirkt, was Reichsregierung, Landesregierung und Alliierte mit der Entwaffnung der Zivilbevölkerung anstrebten: es hätte den nationalistischen Kräften in Deutschland nur neuen Auftrieb gegeben und die inner- und außenpolitischen Spannungen erhöht¹⁸⁾.

Die bayerischen und nun auch die ostpreussischen Einwohnerwehren sowie die Organisationen Escherich, Oberland, Roßbach, Hubertus, Aulock und Heydebreck wurden durch Bekanntmachung der Reichsregierung vom 24. Juni 1921 aufgelöst und die Mitgliedschaft in den genannten Verbänden verboten (MBliV 1921 S. 391). Als genau ein Jahr später, am 24. Juni 1922, der Reichsaußenminister Walther Rathenau aus politischen Gründen ermordet wurde, stellte ein aus diesem Anlaß geschaffenes Gesetz zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 u. a. die Teilnahme an Vereinigungen, welche die Beseitigung von Mitgliedern der republikanischen Regierung des Reiches oder eines Landes erstrebten oder duldeten und die Herabsetzung republikanischer Einrichtungen öffentlich vornahmen oder zuließen, unter schwere Strafe. Es wurden in diesem Zusammenhang auch folgende Vereinigungen verboten: die Deutschvölkische Tur-

ner- und Hundertschaft, der Deutschvölkische Schutz- und Trutzbund, der Jungdeutsche Orden, der Bund der Aufrechten, der Verband nationalgesinnter Soldaten, der Nationalverband deutscher Soldaten, der ‚Stahlhelm‘ (Bund der Frontsoldaten), der Bund der Niederdeutschen, der Bund Oberland, die Proletarische Hundertschaft, der Reichsausschuß der deutschen Betriebsräte und der Bund Wiking (vgl. MBliV 1922 S. 639, 641, 662, 775, 875, 979; 1923 S. 43, 520, 859; 1924 S. 927).

In diesem Zusammenhang ist die Stellungnahme des Generals von Seeckt interessant, die er gegenüber den Selbstschutz-Organisationen Oberschlesiens in einem Brief an den preussischen Innenminister Severing vom 19. August 1922 einnahm: „Was den Selbstschutz betrifft, so bin ich mit Ihnen, Herr Minister, und den oberschlesischen Vertretern darin einig, daß er so schnell wie möglich beseitigt werden muß. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, daß von seiten der Zivilbehörden schärfer durchgegriffen werden müßte. Der sogenannte ‚legale‘ Selbstschutz soll die Waffen gutwillig herausgegeben haben. Um so notwendiger ist es, die ‚illegalen‘ und landfremden Elemente zu sofortiger Waffenabgabe und Verlassen des Landes zu zwingen. . . . Auch erscheint es mir auf Grund des Gesetzes zum Schutze der Republik notwendig, mit schärferen Maßnahmen gegen die Geldgeber für die unerlaubten Organisationen einzuschreiten.“¹⁹⁾

II. Die preußische Sicherheitspolizei

1. Der Zweck

Anläßlich der Einweihung der Landespolizeischule in Münster am 26. April 1949 hielt der frühere preußische Innenminister Carl Severing, der mit Recht als der Schöpfer der preussischen Sicherheits- und späteren Schutzpolizei bezeichnet wird und dessen Namen diese Polizeischule seit diesem Tage trägt, eine Ansprache, aus der folgendes über den Zweck der Einrichtung der Sicherheitspolizei zitiert sei: „Es ist ein eigenartiger Zufall, daß genau vor 30 Jahren in dieser Stadt die erste Anregung ausging zum Aufbau einer Sicherheitspolizei. 14 Tage vorher war ich zum Reichs-

und Staatskommissar im Bereich des VII. Armeekorps ernannt worden, um diesen Bezirk zu befrieden, der durch den Bergarbeiter-Aufstand [so] in Unordnung geraten war, daß wir mit den [vorhandenen] Polizeikräften und Militärkräften dieser Bewegung nicht Herr werden konnten. Was ich damals zur Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung und sonst tat, war — ich darf es als geschichtliche Wahrheit wohl aussprechen — absolut ungeeignet. Polizeiliche Mittel langten bei weitem nicht. . . . Aber aus der Bekämpfung der Ausschreitungen, die von Militär, Polizei und diversen Ortswehren versucht worden war, habe ich die Lehre gezogen, daß der kommunale Polizeibe-

¹⁸⁾ C. Severing, Mein Lebensweg, a. a. O.

¹⁹⁾ Ebenda.

amte in der damaligen Verfassung nicht in der Lage war, im eigenen Land Ordnung zu schaffen. Die Einwohner- und Ortswehren waren durch die politische Zerrissenheit ebenfalls zerrissen und taugten nichts. Deswegen habe ich in diesen Tagen vor 30 Jahren mit dem Kommandierenden General in dieser Stadt überlegt, wie man diesem Mangel abhelfen könnte. Ich habe in den Mai-Tagen 1919 meinem Freunde, dem Innenminister Heine, meine Beobachtungen mitgeteilt und darauf aufmerksam gemacht, daß eine besondere Polizeiformation aufgestellt werden müsse, daß wir ähnlich wie damals Friedrich-Wilhelm IV. zur Aufstellung besonderer Polizeiformationen kommen müßten. In einer schriftlichen Eingabe habe ich diese Vorschläge im Spätherbst 1919 wiederholt. Dann verlegte ich die Dienststelle des Reichs- und Staatskommissars von Dortmund nach Münster. Da erschien eines Tages in meinen Amtsräumen der Oberstleutnant von Caprivi und der Major Léon, um mir mitzuteilen, daß sie vom Minister Heine den Auftrag hätten, in Rheinland-Westfalen eine Sicherheitspolizei aufzustellen. Ich habe dies lebhaft begrüßt, weil ich wußte, daß nun das Stadium der Erwägungen durch die Praxis abgelöst würde. Ich habe geholfen, Räume und Geldmittel zu bekommen. ... Der General [Freiherr von Watter], Kommandierender General des VII. Armeekorps, gab zu, daß seine Truppen für den Polizeidienst nicht geeignet seien, da sie gewohnt seien zu handeln und nicht zu verhandeln, zu schießen und nicht zu sprechen. Die Ortswehren waren so zusammengesetzt, daß bei einem politischen Zwist diese vollständig auseinanderfielen; sie waren eine Gefahrenquelle, da jedes Mitglied sich im Besitz eines Karabiners befand und auch Maschinengewehre vorhanden waren und in dem Augenblick in die Hände der Unruhestifter übergingen, wo lokal ein größerer Krawall ausgelöst wurde.

Es ist dann zur Aufstellung einer Sicherheitspolizei gekommen, die nicht ausschließlich auf der Straße zu sehen war, sondern sich in Bereitschaft hielt, bei größeren Unruhen eingesetzt zu werden. An die Polizei wurden hohe Anforderungen gestellt. Wir konnten nicht den Soldaten [als Typ] übernehmen, wir mußten schon das Motto befolgen, von dem der Leiter der Polizeischule vorhin sprach: „Polizeidienst sollte Dienst am Volke sein.“²⁰⁾

„Die Mannschaften und die Bewaffnung sollten so beschaffen sein, daß die zu bildenden Einheiten zur Bekämpfung von Unruhen geschlossen und schnell eingesetzt werden konnten. ... Auch in anderen preußischen Gebietsteilen, die als Gefahrenzonen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung anzusprechen waren, wurden ähnliche Vorbereitungen getroffen, so daß im Frühjahr 1920 schon ein nicht unbeträchtlicher Teil der neuen Polizei stand und eingesetzt werden konnte.“²¹⁾

Diese Bestrebungen (am 29. März 1920 war Severing als Nachfolger von Heine Preußischer Innenminister geworden) wurden auch vom Reichswehrministerium unterstützt. Nach dem Kampf an der Ruhr im März/April 1920 war eine deutliche Abneigung der Soldaten gegen die Verwendung zur Bekämpfung innerer Unruhen erkennbar. Gegen die eigenen Volksgenossen die ganze Härte der Waffen einsetzen zu sollen, erschien ihnen weder notwendig noch zweckmäßig. Sie sahen zu Recht nicht ihre Aufgabe darin, zur Unterdrückung innerer Unruhen eingesetzt zu werden. Dieser Gedanke kam auch in einem Schreiben des Chefs der Heeresleitung, General von Seeckt, am 10. Juni 1922 an den Reichskanzler Dr. Wirth zum Ausdruck, in dem er u. a. ausführte: „Die preußische Staatsregierung hat auf Grund des Art. 160 des Versailler Vertrages die Verwendung der Reichswehr als Grenzpolizei beantragt. ... Hier handelt es sich darum, dem Heere eine dauernde Polizeiaufgabe zuzuweisen, die seinem Wesen und seinem Zweck widerspricht. Nicht kleine Teile sind vorübergehend im Grenzdienst verwendet, sondern sehr erhebliche Teile dauernd an der langgestreckten Ostgrenze festgelegt. Unter Berufung auf diesen Vorgang würde die Reichswehr zu jeder anderen Polizeiaufgabe heranzuziehen sein. Das ist das Ende der Reichswehr. Damit wird das einzige, zuverlässige Machtmittel des Staates zerbrochen und damit allerdings das Ziel der treibenden Männer erreicht, das Reich nach außen endgültig wehrlos gemacht, nach innen der Parteiherrschaft ausgeliefert.“²²⁾

Auch Gessler vertrat die gleiche Auffassung, wenn er schreibt: „Gegenüber dem Versuch, die Reichswehr effektiv in den Grenzen einer reinen Polizeitruppe zu halten, war es um so

²⁰⁾ Polizeiiinstitut Hilstrup (Hrsg.), Polizeirecht im neuen Deutschland, Münster 1949.

²¹⁾ C. Severing, Mein Lebensweg, a. a. O.

²²⁾ O. Gessler, a. a. O.

wichtiger, unsererseits an dem Grundsatz der Verteidigungsstreitmacht festzuhalten. Das haben wir konsequent getan.“²³⁾

2. Aufstellung und Gliederung

Mit dem Aufbau der Sicherheitspolizei, die den Abbau der Selbstschutzverbände im Gefolge hatte, konnte eine Sicherheitsorganisation geschaffen werden, die unberührt von der Tagespolitik ein verlässliches Machtinstrument der Regierung wurde. Für die Zuteilung von Kräften der Sicherheitspolizei war die Bevölkerungsdichte in den einzelnen Gebieten von Bedeutung. Sie betrug in Preußen im Jahre 1919 111 Personen auf 1 qkm.

In den nichtpreußischen Ländern des Deutschen Reiches kamen 130,3 Einwohner auf 1 qkm und im gesamten Deutschen Reich 122,4 Einwohner auf 1 qkm. (In der Bundesrepublik sind es heute etwa 240 Einw./qkm). Schwerpunkte einer möglichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung waren — und das hatten auch die Erfahrungen des Jahres 1919 gezeigt — Berlin, das Rheinland, Westfalen und Sachsen. Deshalb wurde auf Anordnung des preußischen Innenministers im Frühjahr 1919 zunächst in Berlin eine Sicherheitspolizei aufgestellt; ein großer Teil des Personals wurde dem bereits erwähnten Freikorps Meyn entnommen.

Im Gegensatz zu den Angehörigen der Schutzmannschaft, den ‚Blauen‘, trugen die Mitglieder der Sicherheitspolizei eine graugrüne Uniform. Ab Juni 1919 versah die Sicherheitspolizei unter einem Kommando neben der Schutzmannschaft Dienst, und zwar ausschließlich zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben. Im Laufe des Sommers und Herbstes 1919 wurden weitere Kommandostäbe in Münster, Kassel, Breslau und Magdeburg aufgestellt. Teile dieser Sicherheitspolizei wurden zum Grenzdienst und zum Dienst in den Abstimmungsgebieten verwendet.

Ein Kommando der Sicherheitspolizei bestand aus mehreren Gruppen, eine Gruppe aus 4 bis 6 Abteilungen, eine Abteilung aus 4 bis 6 Hundertschaften (davon 1 technische Hundertschaft, die sich in einen Geschütz-, Minenwerfer-, Flammenwerfer-, Scheinwerfer- und Nachrichtenzug gliederte). Die anderen Hundertschaften bestanden aus 3 Zügen. Bei größeren

Einsätzen wurden die Nachrichtenzüge innerhalb einer Gruppe zu Nachrichten- (Fernmelde-)Abteilungen zusammengezogen und der Abteilungsführer gleichzeitig als Referent für Nachrichtenwesen beim Gruppenkommando verwendet. In dieser Zusammenfassung kam die Bedeutung zum Ausdruck, die man dem Fernmeldewesen gerade zur Bekämpfung innerer Unruhen beizumessen begann. Die Bewaffnung bestand bei den Fußhunderttschaften aus Karabiner 98, Seitengewehr, leichtem und schwerem Maschinengewehr, Pistole 08 und Handgranate. Die Ausstattung mit Kraftfahrzeugen war völlig unzureichend; es war nur der Transport einzelner Hundertschaften möglich.

Als Beispiel für die Abgrenzung der Aufgaben der Sicherheitspolizei — die in aller Regel nur für das Gebiet einer Provinz zuständig war — von denen der Ortspolizei sei stellvertretend für ähnliche Regelungen in anderen Provinzen eine Anordnung des Oberpräsidenten in Münster vom 12. Mai 1920 an das Kommando der Sicherheitspolizei erwähnt: „Die Ortspolizei behält in vollem Umfange ihre Zuständigkeit. Die staatliche Sicherheitspolizei tritt neben sie und ist in Erfüllung ihrer Aufgabe völlig selbständig. Jedoch hat die Sicherheitspolizei sich in ständigem Benehmen mit der Ortspolizei zu halten. Insbesondere ist ihr, wie auch dem Landrat bzw. Bürgermeister des betreffenden Land- oder Stadtkreises, von dem Eintreffen der Sicherheitspolizei vorher Kenntnis zu geben. Ein gegenseitiges Über- oder Unterordnungsverhältnis besteht nicht. Kommt es zu einem gemeinschaftlichen bewaffneten Einschreiten von Sicherheitspolizei und Ortspolizeibeamten, so hat der Führer der Sicherheitspolizei das Kommando.“²⁴⁾

3. Zusammensetzung und politische Einstellung

Für den personellen Aufbau der Sicherheitspolizei standen 1919 fast nur Offiziere und Unteroffiziere der alten Armee zur Verfügung, die sich entsprechend ihrem früheren Dienstgrad als Offizier bzw. als Oberwachtmeister, Wachtmeister und Unterwachtmeister in einem Angestelltenverhältnis mit zehntägiger Kündigungsfrist befanden. Bei der Auswahl wurde in erster Linie auf solche früheren Heeresange-

²³⁾ Ebenda.

²⁴⁾ Polizeipräsident Recklinghausen (Hrsg.), Geschichte der Gelsenkirchener Polizei (Manuskript).

hörige zurückgegriffen, die sich bei anerkannten Sicherheitstruppen freiwillig zum Sicherheitsdienst verpflichtet hatten.

Auf dem Görlitzer Parteitag der SPD im Frühherbst 1921 erhob Severing u. a. für die Angehörigen der Polizei die Forderung: „Wir wollen die Republik mit Männern durchsetzen, die auch in der Stunde der Gefahr zur Republik stehen. Was ist das für eine Demokratie und Republik, die ihren Schutz Männern anvertrauen muß, die entweder Monarchisten sind oder Militaristen und nur mit dem halben Herzen auf dem Boden der Republik stehen.“²⁵⁾ Dieses Postulat war auch in der Sicherheitspolizei erst in angemessener Zeit zu verwirklichen. Wie schon ausgeführt, war nicht zu erwarten, daß die in die Sicherheitspolizei übernommenen Soldaten über Nacht überzeugte Republikaner und Demokraten geworden wären; dann wären es entweder ‚Konjunktur‘-Leute gewesen oder Männer, die vor dem 9. November 1918 ihren dem König geleisteten Eid nicht sehr ernst genommen hätten. Beide Gruppen wären für eine Verwendung als Polizeibeamte wenig geeignet gewesen, weil es ihnen an der charakterlichen Stetigkeit mangelte. Ein solcher Prozeß der politischen Einstellung brauchte Zeit, wenn er sich ehrlich vollziehen und dafür Bestand haben sollte. In den Reihen der Sicherheitspolizei waren auch solche Bewerber unerwünscht, die den Dienst in diesen Verbänden als eine Fortsetzung ihrer militärischen Tätigkeit ansahen, die mangels einer anderen Unterkommensmöglichkeit in der Sicherheitspolizei eine ihnen an sich nicht erstrebenswerte vorübergehende Verwendung suchten und die gegenüber dem neuen Staat überhaupt keine klare Stellung bezogen hatten. Jedenfalls ist die Behauptung, die gesamte Sicherheitspolizei habe sich am 13. März 1920 auf die Seite von Kapp gestellt und sei deshalb gegen den Putsch nicht einsetzbar gewesen, unzutreffend²⁶⁾. Mag der eine oder der andere unsicher geworden sein oder sogar den Putsch begrüßt haben, die Masse auch der Berliner Sicherheitspolizei war gegen den Putsch.

Folgende Situation ist mir in Erinnerung: Am 12. März 1920 abends erschien der damalige Innenminister Heine auf unserem Kasernenhof am Alexanderplatz in Berlin, stieg auf einen

Tisch und warnte uns mit bewegten Worten, mit den aus Döberitz im Anmarsch befindlichen Putschisten gemeinsame Sache zu machen. Wir waren darüber sehr erstaunt, weil von uns niemand solche Absichten hatte, im Gegenteil, wir waren damals gerade damit beschäftigt, zum Verdrahten der Stadtbahnlinie als Hauptwiderstandslinie gegen die anrückenden Umstürzler ‚Spanische Reiter‘ zu bauen. Wir sagten dem Minister unsere Auffassung, worauf er uns befriedigt wieder verließ. An unserem Standpunkt änderte sich auch in den nächsten Tagen nichts. In anderen Standorten sah es nicht viel anders aus. Als zum Beispiel auch in Essen das Gerücht verbreitet wurde, die Sicherheitspolizei unterstütze Kapp, empfanden die Angehörigen der dortigen Sicherheitspolizei das als eine bewußte Irreführung der Bevölkerung und als einen Versuch, die kommunistische Aufstandsbewegung zu schüren. In einem Extrablatt gaben die Essener Sicherheitspolizisten die Erklärung ab: „Eingedenk unseres Treueschwures für die Regierung Ebert können wir uns nicht auf den Boden der von Berlin ausgerufenen Regierung stellen. Als Polizeibeamte wollen wir nach wie vor für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Ruhe sorgen und persönliches Eigentum jedes einzelnen schützen. Die staatliche Sicherheitspolizei dient keiner Partei.“²⁷⁾ Diese Erklärung spiegelt die grundsätzliche Einstellung der Masse der Sicherheitspolizei wider; in ihr vollzog sich das gleiche, wozu sich auch ein Teil der Bevölkerung durchringen konnte: Die Überwindung der inneren Widerstände gegen diesen Staat um des Wohles des Ganzen willen.

4. Die Befugnisse

Rechte und Pflichten der Sicherheitspolizei ergaben sich aus dem Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. 3. 1850 (GS S. 265). Nach diesem Gesetz konnte in wichtigen Gemeinden die örtliche Polizeiverwaltung staatlichen Bediensteten übertragen werden. Zu ihren Aufgaben gehörte der Schutz der Personen und des Eigentums; Aufrechterhaltung von Ordnung, Sicherheit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen; Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen; das öffentliche Interesse in bezug auf die Auf-

²⁵⁾ C. Severing, Mein Lebensweg, Köln 1950.

²⁶⁾ W. v. Schultendorff, a. a. O.

²⁷⁾ H. Roden, Polizei greift ein, Leipzig 1934.

nahme und die Beherbergung von Fremden; Sorge für Leben und Gesundheit; Fürsorge gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt.

Der preußische Minister des Innern war beauftragt, soweit Gesetze nicht entgegenstanden, jede polizeiliche Vorschrift einer Ortspolizeibehörde durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen. Da in Orten, in denen staatliche Sicherheitspolizei stationiert war, auch staatliche oder kommunale Ordnungspolizei bestand, war es naheliegend und zweckmäßig, eine Aufgabenteilung vorzunehmen. Das hat der Oberpräsident der Provinz Westfalen am 17. Juni 1920 (III Nr. 1374) in der Weise getan, daß er der Sicherheitspolizei u. a. als Aufgaben zuwies: 1. Schutz des Staates und des Gemeinwesens, der Personen und des Eigentums gegen gewaltsame Rechtsverletzungen jeder Art. 2. Verhütung von strafbaren Handlungen (Verbrechen und Vergehen). 3. Erhaltung der öffentlichen Sicherheit bei Versammlungen, öffentlichen Aufzügen sowie bei Gelegenheiten des Zusammenströmens größerer Menschenmassen. 4. Einschreiten auf Gebieten der Ordnungspolizei, sofern Ordnungspolizeibeamte nicht anwesend sind, bei Gefahr im Verzuge. . . . 8. Bei angeordnetem Ausnahmezustand Durchführung und Überwachung der Vorschriften des Ausnahmezustandes. . . . 10. Erfassen von Waffen ²⁸⁾.

Die anderen in dem Gesetz vom 11. 3. 1850 erwähnten Aufgaben zu erfüllen, oblag der Ordnungspolizei. Das Schwergewicht der polizeilichen Tätigkeit wurde damit eindeutig zur Sicherheitspolizei hin verlagert, deren gründliche Ausbildung auf diesen Gebieten zur Voraussetzung für ein zweckmäßiges und rechtlich zulässiges Einschreiten wurde. Das war um so notwendiger, als die Hundertschaftsführer und die Zugführer in der Sicherheitspolizei durch einen Erlaß des preußischen Justiz- und des preußischen Innenministers vom 17. 8. 1920 (MBliV. 1920 S. 344) zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft bestellt worden waren. Der Problematik des Eingriffs eines Beamten der Sicherheitspolizei in Freiheit und Rechte des Staatsbürgers wurde große Bedeutung beigemessen; ein Befehl der Sicherheitspolizeigruppe in Münster vom 8. 5. 1920 ²⁹⁾ be-

stimmte z. B., daß vorläufige Festnahmen nur auf Anordnung des Hundertschaftsführers erfolgen durften und bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen Kriminalbeamte hinzuzuziehen wären. Festgenommene Personen mußten einem besonderen Beauftragten der Polizei-Abteilung vorgeführt werden, der die Notwendigkeit und die Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu prüfen hatte. Dabei war ein genauer Tatbericht über den Grund der vorläufigen Festnahme, der Beweismittel und der Angaben der Zeugen vorzulegen. Eine Schutzhaft auf Grund der Bestimmungen des Reichsgesetzes vom 4. 12. 1916 (RGBl S. 1327) in Verbindung mit der Anordnung des Reichspräsidenten vom 5. 5. 1920 wurde durch einen Befehl des Oberpräsidenten Münster vom 12. 5. 1920 nur dann als vorbeugende Maßnahme für zulässig erklärt, wenn sie zur Abwendung einer Gefahr für die Sicherheit des Reiches nach der Entscheidung des Kommandos der Sicherheitspolizei und nach Anhörung eines Beauftragten des Oberpräsidenten erforderlich war ³⁰⁾.

5. Die Tätigkeit

Große Bedeutung für die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit kam der Entwaffnung der Zivilbevölkerung während der Unruhen im November 1918 zu. Nur wenn es gelang, die in großen Mengen in der Hand Unbefugter befindlichen Schußwaffen mit Munition in den Besitz der allein zuständigen und berechtigten Träger zurückzubringen, war eine Stabilisierung der Regierungsmacht zu erwarten. Die Verordnung des Rates der Volksbeauftragten vom 13. 1. 1919, nach der alle Schußwaffen bis zum 15. Januar 1919 abzuliefern waren, hatte bei dem Fehlen ausreichender Machtmittel zur Durchsetzung dieser Verordnung wenig Erfolg. Eine weitere Verordnung des Reichspräsidenten vom 10. 4. 1920, die zur sofortigen Ablieferung aller Schußwaffen (einschließlich der Handgranaten) aufforderte, hatte ebenfalls nicht den gewünschten Erfolg, obwohl einerseits zugesichert wurde, daß bei einer freiwilligen, fristgerechten Abgabe nicht nach der Herkunft der Waffen geforscht würde und die notwendigen Hausdurchsuchungen von den sonst üblichen Verfahrensvorschriften befreit wären, und andererseits im Nichtbefolgungsfalle Zuchthausstrafen bis zu 15 Jahren angedroht wurden.

²⁸⁾ Polizeipräsident Recklinghausen (Hrsg.), a. a. O.
²⁹⁾ Ebenda.

³⁰⁾ Ebenda.
³¹⁾ Ebenda.

Erst als für die Ablieferung von Waffen usw. Geldbelohnungen ausgesetzt wurden, kam die Aktion in Gang. Für ein Geschütz wurden z. B. 250,— M, für einen Minenwerfer 50,— M und für ein Maschinengewehr 25,— M gezahlt; für Munition wurden entsprechende Beträge gewährt.

Interessant in diesem Zusammenhang ist ein Lagebericht einer Polizei-Abteilung im Verbands der Sicherheitspolizei-Gruppe Düsseldorf vom 8. Juni 1920, in dem es u. a. heißt: „Die Waffenabnahme geht nur langsam vor sich. Die Durchsuchungen auf das Ungewisse hinaus führen nur selten zum Erfolg. Waffen sind unbedingt in großer Zahl vorhanden. Verbindung wird mit der Zivilbevölkerung von der Abteilung ständig angestrebt, um die notwendigen Nachrichten zu erhalten. Derartige Informationen waren oft zutreffend und führten zu Erfolgen. Dringend notwendig sind genügende Geldmittel; für Geld waren Nachrichten auch von Mitgliedern der Roten Armee zu erlangen. Nächtliche Streifen mit dem Auftrage, Kraftwagen, Fahrzeuge und Fußgänger nach Waffen zu durchsuchen, haben sich bewährt.“³²⁾

Die bei den Befehlsstellen der Sicherheitspolizei abgelieferten Waffen wurden unverzüglich vernichtet oder unbrauchbar gemacht, um sie nicht wieder in falsche Hände geraten zu lassen. Es zeigte sich jedenfalls, daß die Durchführung der Entwaffnungsaktion durch die Sicherheitspolizei eine zweckmäßige Maßnahme war; sie blieb über die Jahre hin trotz redlichem Bemühen der Regierungs- und Polizeidienststellen ein langwieriges und mitunter schwieriges Unternehmen. Vor allem auch deswegen, weil insbesondere einige rechtsradikale Organisationen es verstanden, größere Mengen von Waffen dem Zugriff der eingesetzten Sonderkommissionen zu entziehen, notfalls mit der mitunter zutreffenden Behauptung, daß die Waffen der Reichswehr gehörten oder von ihr beansprucht würden³³⁾.

Es ist nicht die Aufgabe dieser Niederschrift, den Einsatz der Sicherheitspolizei zu schildern. Die bei dieser Polizei sich bildende Erkenntnis, daß kluge Zurückhaltung beim Einsatz von Polizeikräften³⁴⁾ eine Bewegung abklin-

gen lassen, und daß andererseits entschlußloses Abwarten³⁵⁾ zur Verschärfung eines Konfliktes beitragen kann³⁶⁾, mag auch heute noch als Maxime gelten.

Je mehr die Sicherheitspolizei in ihre Aufgabe hineinwuchs, um so notwendiger wurde es, die Befehlsführung für solche Fälle zu regeln, in denen Reichswehr und Sicherheitspolizei gemeinsam tätig werden mußten. Ein vom Reichsministerium des Innern aufgestellter Entwurf vom Juni 1920, der weitgehend der zwischen Reichswehr und Sicherheitspolizei geübten Praxis entsprach, sah unter anderem folgendes vor: In normalen Zeiten waren weder Teile der Reichswehr noch der Sicherheitspolizei gegenseitig unterstellt. Wurde bei Maßnahmen nach Art. 48 RV die vollziehende Gewalt einer bestimmten Persönlichkeit übertragen, so trat auch die Sicherheitspolizei unter den Befehl dieser Persönlichkeit. Bei gemeinsamer Verwendung gleichgeordneter Verbände von Reichswehr und Sicherheitspolizei hatte der dienst- oder rangälteste Befehlshaber der Wehrmacht bzw. der Sicherheitspolizei die Befehlsverhältnisse zu regeln. Die beiderseitigen Verbände waren nach Möglichkeit nicht zu vermengen³⁷⁾.

5. Die Auflösung

Es war nicht verwunderlich, daß die Alliierten in dem Bestreben, das Verteidigungspotential Deutschlands möglichst niedrig zu halten, nicht nur die Freikorps und Selbstschutz-Organisationen mit Mißtrauen beobachteten und ihre Auflösung betrieben, sondern auch die Sicherheitspolizei als eine militärischen Zwecken dienende Einrichtung verdächtigten. Mehrere Noten begründeten diesen Argwohn:

a) In der Note von Boulogne vom 22. 6. 1920 hieß es u. a.: „Wenn die Mächte auch entschlossen sind, die Abrüstung den Vertragsbestimmungen gemäß durchzuführen, so verkennen sie doch nicht die Notwendigkeit, der Deutschen Regierung zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern ausreichende Polizeikräfte zu belassen. Sie erkennen gern an, daß die normalen Polizeikräfte, nach dem Stande von

³⁴⁾ H. Roden, a. a. O.

³⁵⁾ O. Gessler, a. a. O.

³⁶⁾ L. Dierske, Grundriß der Polizeiverwendung, Lübeck, 1951.

³⁷⁾ Polizei-Institut Hiltrup (Hrsg.), Polizeigeschichte, Archiv.

³²⁾ Ebenda.

³³⁾ C. Severing, Mein Lebensweg, a. a. O.; ders., Im Wetter- und Watterwinkel, a. a. O.

1913 gemessen, nicht allen Bedürfnissen genügen können. Die alliierten Regierungen sind bereit, eine Vermehrung der Polizeikräfte zu genehmigen, sie können aber unter keinem Vorwand zulassen, daß diese Vermehrung durch Beibehaltung der Sicherheitspolizei, einer Polizeitruppe von ausgesprochener militärischer Art und Organisation, stattfindet, zu deren Auflösung Deutschland bereits vom Dezember 1918 ab aufgefordert worden war. Die Alliierten sind mit der Verstärkung der alten ‚Ordnungspolizei‘ einverstanden. Die Ordnungspolizei zählt gegenwärtig 92 000 Mann. Die Mächte geben ihre Zustimmung, daß sie bis auf 150 000 Mann vermehrt wird. Sie knüpfen jedoch an diese Zustimmung folgende Bedingungen, die strengstens durchgeführt werden müssen: Die Ordnungspolizei muß ihren Charakter als Landes- und Ortspolizei wahren; sie erhält auf keiner Stufe und in keiner Weise eine zentrale Organisation; sie wird mit einer Bewaffnung ausgerüstet, die ihrem Zweck entspricht und von dem interalliierten Überwachungsausschuß festgesetzt wird.“³⁸⁾

b) Mit einer Note vom 12. 8. 1920 verbot die Interalliierte Militärkontroll-Kommission (IMKK) eine Anstellung von Polizeibeamten auf kurze Dauer, einen Personalaustausch zwischen Polizei und Reichswehr, Umformungen der Polizei irgendwelcher Art, die der Ordnungspolizei einen militärischen Charakter verleihen könnten und eine Kasernierung nach militärischen Grundsätzen.

Der Preußische Minister des Innern gab nach schwierigen und unerfreulichen Verhandlungen zwischen Auswärtigen Amt, dem Reichsminister des Innern und dem Preußischen Minister des Innern einerseits und dem Bevollmächtigten der IMKK, General Barthelmy, andererseits am 4. Oktober 1920 den Erlaß über die Auflösung der Sicherheitspolizei heraus³⁹⁾. In ihm ist folgendes bedeutsam: „In Ausführung der Bestimmungen des Friedensvertrages in Verbindung mit der Note der Alliierten vom 22. 6. 1920 und dem Protokoll von Spa vom 9. 7. 1920 ordne ich an:

1. Mit dem 6. Oktober 1920 wird die Sicherheitspolizei einschließlich der Stäbe aufgelöst. Die Ausführung dieser Anordnung erfolgt durch die Herren Oberpräsidenten.

2. Die der Aufrechterhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung gemäß § 10 II 17 des

Allgemeinen Landrechts dienende Polizei ist eine rein örtliche. Ihre Zuständigkeit beschränkt sich auf den Ortspolizeibezirk (Gemeinde, Amtsbezirk usw.). Sie untersteht mit sämtlichen Beamten a) in Orten mit staatlicher Polizeiverwaltung dem Polizeipräsidenten bzw. Polizeidirektor, b) an allen anderen Stellen den kommunalen Ortspolizeibehörden.

3. Die Leiter der Ortspolizeiverwaltungen haben den Dienst der Polizeibeamten, besonders die Verteilung auf die Reviere und Wachen, sofort zu regeln.

4. Eine Auffüllung des Personalbestandes ist erforderlich (vgl. unten Nr. 8). Die Mitglieder der aufgelösten Sicherheitspolizei können eingestellt werden.

5. Die bisherige Unterstellung unter Beamte, die sich nicht im gleichen Ortspolizeibezirk befinden, fällt fort. Die Befehlsgewalt jedes Polizeibeamten erstreckt sich nur auf die Beamten seines Ortspolizeibezirks.

6. Eine Verwendung von Polizeikräften außerhalb ihres Bezirks kann nur auf besondere Anordnung der Landespolizeibehörde stattfinden; diese hat dann gleichzeitig die Befehlsverhältnisse zu regeln.

7. Die Regierungspräsidenten allein haben nach Maßgabe der bereits im Jahre 1913 in Geltung gewesenen Bestimmungen, insbesondere der Gesetze vom 11. 3. 1850, 22. 9. 1867, 19. 7. 1911 und 19. 6. 1912 sowie der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817, die Stellung als Landespolizeibehörde.

8. Die Stärke der uniformierten Polizei ist aus der Anlage 2 ersichtlich.

9. Sämtliche Anwärter für den Dienst der Polizei haben sich für eine Dienstzeit von 14 Jahren schriftlich zu verpflichten. Vorherige Entlassung erfolgt nur im Falle körperlicher Unbrauchbarkeit und bei sonstiger Ungeeignetheit zum Polizeidienst sowie nach Maßgabe der besonderen Disziplinarstrafordnung bei schweren Verstößen gegen die Dienstzucht. Ein Übertritt aus der Polizei in Heer und Marine ist nicht gestattet.

10. . . .

11. Soweit ein polizeiliches Bedürfnis vorliegt, werden die Beamten in besonderen Dienstwohnungen untergebracht. Die Entscheidung trifft die Landespolizeibehörde unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse.

12. Eine Anordnung über die Dienstkleidung der Polizei erfolgt demnächst. Bis dahin wird

³⁸⁾ Ebenda.

³⁹⁾ Ebenda.

die bisherige Dienstkleidung weitergetragen.

13. An Bewaffnung stehen der Polizei zu: für jeden Beamten blanke Waffe, Pistole, Handgranate, für je 3 Beamte ein Gewehr oder Karabiner, für je 20 Beamte eine Maschinenpistole, für je 1000 Beamte ein Panzerwagen mit 2 schweren Maschinengewehren.

III. Die preußische Schutzpolizei

1. Die Grundgedanken für die Umorganisation der Polizei

Mitten in die Bekämpfung der schweren Unruhen, die als Folge des Kapp-Putsches besonders im Ruhrgebiet ausgebrochen waren und zur Bildung der ‚Roten Armee‘ geführt hatten, platzten die Beanstandungen der Alliierten über die Sicherheitspolizei. Die Reichsregierung und die preußische Staatsregierung standen vor der Frage, die Einwände der Entente zu ignorieren und den Einmarsch alliierter Truppen mit allen Konsequenzen in Kauf zu nehmen oder die Beanstandungen zu berücksichtigen, den örtlichen Polizeiaufbau zur Grundlage der Polizei-Organisation zu machen und damit Herr im eigenen Hause — von den besetzten Gebieten abgesehen — zu bleiben. Die Verantwortlichen entschieden sich für das letztere und leiteten damit eine Entwicklung ein, die zwar der damaligen innenpolitischen Lage durch den Verzicht auf eine überregionale Polizeitruppe kaum gerecht wurde, die aber durch die deutliche Unterscheidung von militärischen und polizeilichen Aufgaben und durch die Zusammenfassung aller mit Fragen der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Innern beauftragten Kräfte und Stellen die Grundlage für eine einheitliche Polizei bildete.

Am 7. September 1920 fand im preußischen Innenministerium unter Vorsitz Severings eine Besprechung über die geplante polizeiliche Umorganisation statt, an der sämtliche Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Polizeipräsidenten und Kommandeure der Sicherheitspolizei usw. teilnahmen. Besprechungspunkte waren unter anderem Beseitigung der bestehenden Zersplitterung auf dem Gebiet des Polizeibehördenwesens; Vereinigung aller Polizeibeamtengruppen; Herstellung einer klaren Behörden- und Beamtenglie-

14. Alle demnach überzähligen Waffen sind, soweit es nach meinen bisherigen Erlassen noch nicht geschehen sein sollte, nunmehr sofort an die Zweigstelle des Reichstreuhandgesellschaft gegen Empfangsbescheinigung abzuliefern.

gez. Severing“

derung; Schaffung eines einheitlichen, festen Polizeikörpers, dessen geschlossene Verbände über das Staatsgebiet verteilt waren; Beibehaltung einer Kasernierung während 12 von den vorgesehenen 14 Dienstjahren, so daß nur wenig mehr als 10 v. H. der Beamten außerhalb der Polizeiunterkünfte wohnten; Art und Umfang der Bewaffnung unter Berücksichtigung der alliierten Forderungen; einheitliche Leitung der Polizei durch die Oberpräsidenten mit Hilfe eines ihm zu diesem Zweck zu unterstellenden Polizeistabes; Schaffung eines besonderen Polizeischulwesens; Verstaatlichung der noch vorhandenen kommunalen Polizeiverwaltungen; Verbot der Teilnahme von Polizeibeamten an parteipolitischen Veranstaltungen; Wechselmöglichkeit für die Beamten zwischen den einzelnen Polizeizweigen⁴⁰⁾.

Über alle wesentlichen Besprechungspunkte wurde Übereinstimmung erzielt, so daß Severing am 4. Oktober 1920 den bereits erwähnten Erlaß über die Auflösung der Sicherheitspolizei und am gleichen Tage die Ausführungsbestimmungen zu ihm herausgab. Sie betrafen den Aufbau der neuen Polizei, „Schutzpolizei“, die als dritte Säule neben die Kriminalpolizei und die Verwaltungspolizei trat. Auf die Stellung der Landjägerei (frühere Gendarmerie) komme ich noch zurück.

Nach diesen Ausführungsbestimmungen waren die Aufgaben der Schutzpolizei die gleichen, wie sie der Oberpräsident der Provinz Westfalen bereits am 17. Juni 1920 für die Sicherheitspolizei umrissen hatte (vgl. II. Kapitel, Abschnitt 4). Hinsichtlich der Befugnisse und des Aufbaues legten sie u. a. fest: daß die Schutzpolizei grundsätzlich für den Außendienst bestimmt wäre, daß die oberen Polizei-

⁴⁰⁾ Polizei-Institut Hiltrup (Hrsg.), Polizeigeschichte, a. a. O.

exekutivbeamten der bisherigen ‚blauen‘ Polizei und die übrigen staatlichen Polizeiexecutivbeamten mit weniger als 16 Dienstjahren in die Schutzpolizei zu überführen wären, daß die im Straßen- und Verkehrsdienst verbleibenden Wachtmeister, Oberwachtmeister und Bezirksoberwachtmeister der bisherigen ‚blauen‘ Polizei auf Wunsch in die Kriminal- oder Verwaltungspolizei übernommen werden könnten und daß die bisherige Trennung in Sicherheitswachen/Meldestellen, Verwaltungs- und Ordnungsreviere zu beseitigen wäre und an ihre Stelle baldmöglichst einheitliche Polizeireviere zu treten hätten.

Grundgedanke für den Einsatz der Schutzpolizei war, daß für den normalen Dienst eine Trennung von Einzeldienst (auf den Polizeirevieren) und Bereitschaftsdienst (in den Polizei-Abteilungen) zu erfolgen hätte, daß für den geschlossenen Einsatz aber beide Sparten zusammengefaßt werden könnten (vgl. spätere Umorganisation in Polizei-Inspektionen). In einem Erlaß vom 16. 1. 1922 (MBliV. S. 95/97) beklagte Severing das Absinken der Zahl der im Straßendienst verwendeten Schutzpolizeibeamten und ordnete an, daß für die Verwaltung Zivilhilfskräfte zu verwenden wären, daß Beamte der Sonderdienste auch zum Außendienst heranzuziehen wären und daß ab 1. April 1922 bei jeder ‚Polizei-Verwaltung durch Verringerung der Zahl der Hundertschaften eine Revierhauptmannschaft zur Verstärkung des Straßendienstes zu bilden wäre. Die Errichtung je einer Polizeischule in jeder Provinz und einer dem Innenministerium unterstehenden Höheren Polizeischule in Eiche bei Potsdam verfolgte den Zweck, die Polizeibeamten mit allen Erfordernissen des polizeilichen Dienstes vertraut zu machen, sie für diesen Dienst charakterlich zu festigen und damit zu einer einheitlichen Auffassung und Durchführung der polizeilichen Aufgaben zu gelangen⁴¹⁾.

2. Neue Beanstandungen der Alliierten

Obwohl die Maßnahmen der preußischen Regierung über die Umorganisation der Polizei — insbesondere der grundlegende Erlaß vom 4. 10. 1920 — die ausdrückliche Billigung des Leiters der IMKK gefunden hatte, behauptete eine Note der gleichen IMKK vom 23. 12. 1920

— offenbar ein Ergebnis der Botschafterkonferenz in Paris —, die neue Schutzpolizei sei nichts anderes als die bisherige Sicherheitspolizei, verstärkt um einen Teil der früheren (blauen) Polizei. Die Erhöhung der Stärke der Polizei sei mit Art. 162 des Friedensvertrages nicht vereinbar; diese Polizei müsse sofort aufgelöst werden. In einer ausführlichen Note vom 2. 1. 1921 wies das Auswärtige Amt diese Vorwürfe zurück und hob in ihr die wesentlichsten Merkmale der neuen Polizei gegenüber der Sicherheitspolizei hervor. Die frühere Sicherheitspolizei hätte eine einheitliche Kommando-Befugnis eines von einem Stabe unterstützten Polizeibefehlshabers über alle Polizeiformationen eines größeren, in Preußen mindestens eine Provinz umfassenden Gebietes gehabt; bei völliger Kasernierung wären die Polizeikörper verschiedener Orte zu größeren Verbänden unter der Befehlsbefugnis eines mehreren Orten übergeordneten Führers zusammengefaßt gewesen. Die jetzige uniformierte und bewaffnete Ordnungspolizei (Schutzpolizei) wäre rein örtlich organisiert und unterstände ausschließlich dem örtlichen Polizeiverwalter, das heißt einem zivilen Verwaltungsbeamten. Alle Stäbe, die den Befehl über die Polizeikräfte mehrerer Orte führten, wären aufgehoben worden. Schwere Waffen seien nicht mehr vorhanden; die Maschinengewehre hätte man noch nicht forderungsgemäß abliefern können, weil die als Ersatz bestimmten Maschinen *p i s t o l e n* noch nicht angeliefert worden wären. Die Zulässigkeit der Auffüllung der vermehrten Ordnungspolizei wäre bei den Vorbesprechungen mit der IMKK ausdrücklich anerkannt worden. Die jetzige Ordnungspolizei stelle nichts anderes dar als die in der zugelassenen Weise verstärkte Polizei des Jahres 1913⁴²⁾. Alle militärischen Einrichtungen wären abgeschafft worden⁴³⁾. Nur bei Verwendung von Polizeikörpern außerhalb der Standorte würden Verwaltungsbeamte zugeteilt, die außer ihren Verwaltungsbehörden auch dem Führer des Polizeikörpers unterständen und während dieser Zeit dessen Anordnungen Folge zu leisten hätten (MdJ vom 23. 2. 1921).

Trotz dieser Argumente beharrten die alliierten Regierungen in einer ultimativen Note vom 29. 1. 1921 auf Durchführung der Entschei-

⁴²⁾ Ebenda.

⁴³⁾ Polizei-Institut Hilstrup (Hrsg.), Polizeigeschichte, a. a. O.

⁴¹⁾ Polizeipräsident Recklinghausen (Hrsg.), a. a. O.

dungen der Note von Boulogne. Das Hin und Her in den Behauptungen über den militärischen Charakter auch der neuen Polizei ging bis zum Frühjahr 1922 weiter:

a) Am 18. 3. 1921 erging die Note der IMKK mit der Feststellung, die ‚grüne‘ Polizei habe doch den Charakter einer mobilen Streitkraft; im übrigen müßten in die Gesamtstärke von 150 000 Mann Ordnungspolizei auch die Polizeikräfte in Zivil (Kriminalpolizei, Verwaltungspolizei) eingerechnet werden; das Auswärtige Amt bestritt in einer Note vom 2. 4. 1921 diese Auslegung und verwies dabei auf eine Note der IMKK vom 17. 10. 1920, in der General Nollet selbst zwischen der Polizei in Uniform und in Zivil unterschieden hätte.

b) Am 12. 5. 1921 traf eine Note der IMKK ein, in der wiederum eine der Note von Boulogne vom 22. 6. 1920 und dem Ultimatum von Paris vom 29. 1. 1921 entsprechende Organisation und Stärke der Polizei mit den üblichen Nebenforderungen (z. B. keine Probezeit, keine kurzfristige Dienstzeit und damit keine Bildung von Reserven, kein Personalaustausch zwischen Polizei und Heer) verlangt wurde. Wiederum betonte das Auswärtige Amt in seiner Antwort-Note vom 4. 6. 1921 den rein polizeilichen Charakter der ‚grünen‘ Polizei. Vorsorglich wies der Reichsminister des Innern in einem Rundschreiben vom 13. 6. 1921 auf die Beanstandungen der IMKK mit der Aufforderung hin, „bei der Ausbildung der Polizeibeamten sich auf die für den Polizeidienst erforderlichen Fähigkeiten zu beschränken“.

c) Am 9. 9. 1921 traf die Note der IMKK ein, die feststellte, daß hinsichtlich der zentralen Organisation der Polizei noch immer keine Änderung eingetreten sei; die Schutzpolizei wäre nach wie vor in taktischen Einheiten organisiert, „die militärisch eingestellt, instruiert, ausgerüstet, kaserniert und im Überfluß mit technischem Gerät und Material ausgestattet geblieben wäre. Sie hätte den Charakter einer mobilen Streitkraft gewahrt. Sie würde von einem Ort des Reichsgebietes nach einem anderen in eigens aufgestellten Einheiten und mit feldmäßigen Material — ganz wie die Reichswehr — verlegt“⁴⁴⁾.

d) Am 14. September 1921 legte der Vorsitzende der IMKK, der französische General Nollet, bei Reichskanzler Dr. Wirth persönlich

gegen die Verzögerung der Umorganisation der Polizei Verwahrung ein und begründete dabei die Forderungen seiner Note vom 9. 9. 1921. Anlässlich einer daraufhin einberufenen Kabinettsitzung, an der auch der preußische Innenminister Dominicus teilnahm, wurde die Sachlage von diesem wie folgt festgestellt: „Für die deutsche Polizei sind die Art. 162 und 178 des Friedensvertrages bestimmend. Beide Artikel wurden ergänzt durch Forderungen in der Note von Boulogne und durch die Beanstandungen in der Note der IMKK vom 23. 12. 1920. . . . Eine Anerkennung der Forderungen der IMKK würde die grüne Polizei zerschlagen und damit die Hauptstütze jeder Regierung beseitigen. . . . Die Erhaltung der grünen Polizei in ihrem jetzigen durchaus entmilitarisierten, mit den Forderungen der Entente tatsächlich in Einklang gebrachten Zustande wäre daher eine Lebensfrage für Reich und Länder.“⁴⁵⁾

Im einzelnen wurde vom preußischen Innenministerium erneut auf folgendes hingewiesen:

a) Die Polizei in Preußen sei bereits im Jahre 1913 Ausfluß der Staatshoheit gewesen und auch dann im Namen des Staates geführt worden, wenn die Leitung von kommunalen Beamten oder Organen der Selbstverwaltung wahrgenommen worden wäre. Über den Ortspolizeibehörden hätten die Regierungspräsidenten als Landespolizeibehörden gestanden.

b) Zentralbehörde wäre stets der Minister des Innern gewesen, der die Oberleitung über die gesamte Polizeiverwaltung im Staate ausgeübt hätte.

c) Mit der Neuregelung des Polizeiwesens vom 4. Oktober 1920 hätten die Verwaltungsbehörden die früheren Befugnisse zugewiesen erhalten. Es sei allerdings zunächst beabsichtigt gewesen, den Oberpräsidenten die jetzt den Regierungspräsidenten zustehenden Zuständigkeiten zu übertragen, da die Befassung von 12 Oberpräsidenten mit diesen Geschäften gegenüber 36 Regierungspräsidenten erhebliche Ersparnisse an Kräften und Kosten mit sich gebracht hätte. Im Hinblick auf die Einwände der IMKK wäre von dieser Änderung jedoch bis auf weiteres abgesehen worden.

d) Auch im personellen Aufbau der Schutzpolizei seien gegenüber 1913 keine Änderungen eingetreten; das Verhältnis der Vorgesetzten

⁴⁴⁾ Ebenda.

⁴⁵⁾ Ebenda.

zu den Untergebenen bei der uniformierten Polizei hätte im Jahre 1913 1 : 22, im Jahre 1920 1 : 23,2 betragen.

e) Die gegenüber 1913 eingetretenen grundlegenden Änderungen in der Sicherheitslage Deutschlands hätten zwangsläufig zu einer Veränderung des Aufbaues und der Gliederung der Polizei geführt. Innerhalb eines örtlichen Polizeibezirks wäre bei der Polizei je nach Stärke eine Einteilung in Hundertschaften und Abteilungen vorgenommen worden — eine Maßnahme, die im Jahre 1913 auch in Berlin bestanden hätte (Brigaden und Hauptmannschaften).

f) Eine Verwendung der grundsätzlich örtlich gebundenen Polizei außerhalb ihres Ortspolizeibezirks wäre nach den gesetzlichen Bestimmungen bereits im Jahre 1913 zulässig gewesen und in der Vorkriegszeit wiederholt erfolgt. Daß eine Verschiebung von Polizeikräften jetzt häufiger notwendig sei, läge an den unruhigen Zeitverhältnissen.

g) Die Ähnlichkeit der Schutzpolizei mit militärischen Verbänden wäre nur scheinbar; in Wirklichkeit erforderten die rein polizeilichen Aufgaben dieser Zeit ebenso wie in fast allen außerdeutschen Ländern feste Polizeiverbände, die kaserniert sein müßten, um sie ohne Verzug einsetzen zu können ⁴⁶⁾.

3. Endgültige Form der preußischen Schutzpolizei

a) Gliederung

Weitere Beanstandungen der IMKK in ihrer Note vom 27. 2. 1922 (vgl. Deutscher Reichsanzeiger Nr. 65 vom 13. 3. 1922) gaben dem preußischen Innenminister Veranlassung, mit einem Erlaß vom 24. 5. 1922 offiziell einen ‚Plan für die Zurückführung der preußischen Polizei auf den Stand der Organisation von 1913‘ herauszugeben. Dieser bis zum 1. April 1925 durchzuführende Plan sah u. a. folgendes vor: Innerhalb der Schutzpolizei wurden die Revierpolizei und die kasernierten Bereitschaften unter *Polizei-Inspektionen* zusammengefaßt ⁴⁷⁾. Der entsprechende Runderlaß des Innenministers vom 24. 11. 1922 (MBliV 1922 S. 1138) sei seiner Bedeutung wegen im Wortlaut zitiert:

⁴⁶⁾ Polizeipräsident Recklinghausen (Hrsg.), a. a. O.

⁴⁷⁾ Ebenda.

„Mit Erlaß vom 24. 5. 1922 — II h 3460 (blaues Heft) — ist die Vereinheitlichung der Verwaltungsexekutive und der Schutzpolizei angebahnt worden. Nunmehr ist es an der Zeit, einen weiteren Schritt in dieser Richtung zu tun und in den Orten mit staatlicher Polizei die Polizei-Inspektionen, wie sie in dem genannten Erlaß vorgesehen sind, zu bilden. Es sind daher in diesen Orten so viele Polizei-Inspektionen zu bilden, wie zur Zeit Polizei-Abteilungskommandos gemäß den Festsetzungen auf S. 37 bis 62 des genannten Erlasses vorgesehen sind. — Die bisherigen Inspektionen der Verwaltungsexekutive fallen fort. Ihre Aufgaben gehen auf die neuen Inspektionen über. Diesen Dienststellen sind damit hinsichtlich der Dienstausbildung sowohl die Beamten der Schutzpolizei (Bereitschaften, Einzeldienst auf den Revieren, Sonderpersonal) wie diejenigen der Verwaltungs-Exekutive unterstellt. — Als Leiter dieser neuen Polizei-Inspektionen sind aus der Zahl der Führer der Polizei-Abteilungen und der Polizei-Inspektoren der Verwaltungsexekutive die zur Vernehmung des Postens geeigneten Beamten auszuwählen. . . . In den Orten mit staatlicher Polizeiverwaltung ist für das Etatjahr 1923 der Fortfall der Revierhauptmannschaften vorgesehen, da ihre Aufgaben im wesentlichen entfallen sind, seitdem mit Erlaß vom 23. 9. 1922 den Reviervorstehern die unmittelbare Befehlsbefugnis über die den Revieren zugeteilten Schutzpolizeibeamten übertragen worden ist.“

Soweit nicht die Verstaatlichung kommunaler Polizeiverwaltungen vorgesehen wurde, sollte die Schutzpolizei aus Orten mit kommunaler Polizeiverwaltung herausgezogen werden. 89 Hundertschaften wurden allmählich aufgelöst.

Wo sich größere staatliche Polizeiverwaltungen auf größere Nachbargemeinden erstreckten, wurden diese durch besondere Polizei-Ämter versorgt; kleinere staatliche Polizeiverwaltungen besaßen als Polizeidirektionen einen Polizei-Direktor. Staatliche Polizei-Verwaltungen erhielten grundsätzlich Schutzpolizei je nach Größe und Bedeutung des Polizei-Bezirks zugeteilt.

An zentralen, dem preußischen Minister des Innern unmittelbar unterstehenden Polizeischulen wurden eingerichtet: für Leibesübungen in Berlin-Spandau, für Technik und Verkehr in Berlin, für Führungskräfte in Eiche bei Potsdam.

Von den insgesamt 55 000 Schutzpolizeibeamten wurden nach Beendigung der Umorganisation rd. 25 000 auf den 650 Polizei-Revieren im Einzeldienst, 25 000 in den 200 geschlossenen Polizei-Bereitschaften (Hundertschaften) und rd. 5000 in den Stäben und technischen Sonderdiensten verwendet; zu den Sonderdiensten gehörte das Kraftwagen-, das Nachrichten-, das Sanitäts-, das Beschlag- und das Luftüberwachungspersonal⁴⁸⁾.

Nach dem Stande vom 22. Juli 1922 hatte die preußische Polizei eine Sollstärke von 55 842 Beamten der Schutzpolizei, 8163 Beamten der Verwaltungspolizei (Außendienst), 2868 Beamten der Kriminalpolizei, 9620 Beamten der Kommunalpolizei und 775 Beamten der Landesgrenzpolizei, also insgesamt 77 268 Polizeibeamte.

b) Aufgaben

Die Aufgaben der Schutzpolizei erfuhren durch den ‚Plan‘ keine wesentliche Änderung; sie umfaßten die gesamte ausführende Tätigkeit auf dem Gebiet der vorbeugenden und — bis zum Eingreifen der Kriminalpolizei — auch der repressiven Polizei. Dabei brachten es die Zeitumstände mit sich, daß die Tätigkeit zum Schutze des Staates mehr als in der Vorkriegszeit im Vordergrund stand. Die schwierige wirtschaftliche Lage und die mangelnde politische Befriedung erforderten den Fortbestand der Polizei-Bereitschaften (Hundertschaften), die bei Streiks, Unruhen, Massenansammlungen usw. die Betriebe zu sichern, Leben und Eigentum zu schützen, die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte unterstützend zu gewährleisten hatten⁴⁹⁾. Die Entwicklung der sich allmählich konsolidierenden Verhältnisse und des zunehmenden Straßenverkehrs führte dazu, daß der Schwerpunkt des polizeilichen Außendienstes sich in die Polizei-Reviere, die auch den Verwaltungsdienst — zum Beispiel Meldewesen, Ausstellung gewisser Erlaubnisse — zu versehen hatten, verlagerte und die Bereitschaftspolizei — von großen Aufmärschen usw. abgesehen — den Einzeldienst lediglich durch Besetzung von Bezirkswachen auf großen Polizeirevieren mit Streifen ausübte. Im übrigen stand die Bereitschaftspoli-

zei zur Verfügung des Polizei-Verwalters als Polizei-Reserve⁵⁰⁾.

c) Einstellung, Anstellung und Ausbildung

konnten nur zögernd geregelt werden, weil die hierfür notwendigen gesetzlichen Maßnahmen zeitraubender Abstimmungen zwischen dem Reich, dem nach Art. 9 RV die Gesetzgebung über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit — soweit eine Notwendigkeit für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden war — zustand, und den Ländern bedurften.

Die Angehörigen der Sicherheits- bzw. Schutzpolizei empfanden mit Recht ein Gefühl der Unsicherheit über ihre Anstellung. Als der Haushaltsplan der Schutzpolizei im Frühjahr 1921 von der preußischen Landesversammlung genehmigt worden war, war der Weg für die Anstellung derjenigen Angehörigen der Schutzpolizei als unmittelbare Staatsbeamte frei, deren Ausbildungszeit abgelaufen war. Im Laufe des Monats Juni 1921 wurden diese Ernennungen seitens des Innenministers für die Polizei-Offiziere, seitens der Regierungspräsidenten für die Polizei-Wachtmeister (SB)^{50a)} ausgesprochen, und zwar bis zur polizeibeamten-gesetzlichen Regelung u. a. unter folgenden Bedingungen: Verpflichtung zu unbedingtem Gehorsam gegenüber der verfassungsmäßigen Regierung; keine parteipolitische Betätigung im Dienst, Verbot der Beteiligung an Organisationen, welche die Verfassung auf nicht gesetzmäßigem Wege ändern wollten; Verbot einer Dienstverweigerung (Streik); Anstellung für eine Pflichtdienstzeit von 12 Jahren nach Ablauf der Ausbildungszeit (Vorbereitungsdienst) unter Aushändigung einer Bestallungsurkunde; Kündigungsmöglichkeit während der Ausbildungszeit mit Frist von einem Monat zum Monatsende, nachher nur noch in besonders begründeten Fällen, bei Polizei-Offizieren mit Frist von drei Monaten zum Schluß des Rechnungsjahres bei Ungeeignetheit; fristlose Kündigung bei Ungehorsam, Verstoß gegen das Ansehen der Schutzpolizei usw. (MBliV. 1921 S. 58 und 108).

Bis zum Beginn der planmäßigen Ergänzung der Schutzpolizei aus Anwärtern der Provinzial-Polizeischulen war die Einstellung auch von kommunalen Polizeiexekutivbeam-

⁴⁸⁾ Preußische Landtagsdrucksache Nr. 4880: „Wegweiser durch die Polizei“, Berlin 1928.

⁴⁹⁾ v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, Berlin 1928.

⁵⁰⁾ Ebenda.

^{50a)} SB = Sammelbezeichnung.

ten mit höchstens 16 Dienstjahren (Militär- und Zivildienstzeit) sowie ehemaligen Angehörigen der deutschen Wehrmacht mit mindestens 21 und höchstens 28 Lebensjahren zulässig. Die Einstellung erfolgte ohne Rücksicht auf die im Heere abgeleistete Dienstzeit grundsätzlich als Unterwachtmeister.

Von der Bedarfsgesetzgebung (Art. 9 RV) hatte das Reich mit dem Reichsgesetz über die Schutzpolizei der Länder vom 17. 7. 1922 (RGBl S. 597) Gebrauch gemacht und darin festgelegt, daß nur solche Angehörige der Polizeien der Länder zur Schutzpolizei gehörten, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stünden und in der Regel nach einer ununterbrochenen Dienstzeit von 12 Jahren mit der Anwartschaft — nicht Rechtsanspruch — auf lebenslängliche Anstellung im Reichs-, Staats- oder Gemeindedienst (Polizeiversorgungsschein) wieder ausschieden. Das auf diesem Reichsgesetz beruhende preußische Schutzpolizeibeamtengesetz vom 16. 8. 1922 legte unter anderem den Beamtenstatus für die Schutzpolizei-Angehörigen fest, regelte die ausnahmsweise Anstellung auf Lebenszeit, das Kündigungs- und Entlassungsverfahren und — bei der Anstellung nur auf Zeit besonders wichtig — die Versorgungsmaßnahmen. Besondere Erlasse legten die Einstellungsbedingungen für Polizei-Anwärter in den Provinzial-Polizeischulen fest, die Aufstiegsverhältnisse für Polizei-Wachtmeister (SB) und Polizei-Offiziere sowie den Gang der Ausbildung, auf die im Interesse der umfassenden polizeilichen Tätigkeit und der Notwendigkeit der Unterbringung in anderen Berufen nach 12-jähriger Dienstzeit besonderer Wert gelegt wurde. In diesen Versorgungsmaßnahmen kam die Entwicklung zum Ausdruck, einen unmittelbaren Übergang der Schutzpolizeibeamten in die übrigen Polizeidienstzweige zu schaffen (Landjägerei, Kriminalpolizei, kommunale Polizei), wie er später durch das Polizeibeamtengesetz vom 31. 7. 1927 (GS S. 151) ermöglicht wurde ⁵¹⁾.

d) *Polizeischulwesen*

Das Polizeischulwesen erfuhr eine ganz wesentliche Verstärkung und Intensivierung, als die aus naheliegenden Gründen einseitig ausgerichtete und unter den obwaltenden Umständen in kurzer Zeit aufzustellende Sicherheits-

polizei mit ihren meist älteren Soldaten allmählich in eine planmäßig aufgebaute Schutzpolizei mit jungen Polizeianwärtern umgebildet wurde. Hier ergab sich die Notwendigkeit und Möglichkeit einer strengen Auslese unter den Polizei-Bewerbern bei den Schutzpolizei-Kommandos und den Provinzial-Polizeischulen. Anwärter wurden jeweils zum 1. April und 1. Oktober eingestellt, um sie nach einem Jahr den Polizeiverwaltungen zu überweisen. Außerdem fanden an diesen Schulen Fortbildungslehrgänge für Polizei-Wachtmeister (SB) statt. Die Höhere Polizeischule in Eiche diente der Ausbildung von Polizei-Offizier- und Kriminal-Kommissar-Anwärtern, der Fortbildung von Polizei- und Landjäger-Offizieren sowie der Prüfung von Polizei-Major-Anwärtern. An der Polizeischule für Leibesübungen in Berlin-Spandau wurde die körperliche Durchbildung von Schutzpolizei-Beamten aller Dienstgrade betrieben, während die Polizeischule für Technik und Verkehr (1927 aus den bis dahin selbständigen drei technischen Sonderschulen gebildet) die Aus- und Weiterbildung der für den Kraftfahr-, den Verkehrs-, den Nachrichten (Fernmelde)- und den Luftüberwachungsdienst sowie für das Waffenwesen vorgesehenen Beamten zur Aufgabe hatte.

Die Polizeiberufsschule war eine bei den einzelnen staatlichen Polizei-Verwaltungen vorgesehene, der Vervollkommnung der Allgemeinbildung der Schutzpolizeibeamten dienende Einrichtung, die aus der Beamtenschule der früheren Sicherheitspolizei hervorgegangen war; diese hatte den Zweck gehabt, den versorgungsberechtigten Beamten den Eintritt in einen anderen Beruf zu erleichtern.

e) *Beamtenpflichten und -rechte*

Die Wahrnehmung der Grundrechte erfuhr bei den Beamten allgemein eine durch das besondere Dienst- und Treueverhältnis bedingte Einschränkung. Zwangsläufig mußte die Anwendung dieser Einschränkungen bei den Beamten der Polizei noch kompromißloser sein, weil insbesondere die Schutzpolizei in den damaligen politisch und wirtschaftlich bewegten Zeiten das verlässliche Machtinstrument des Staates sein mußte, dessen Angehörige sich als selbstlose, gerechte, unparteiische und verantwortungsbewußte Staatsdiener zu betätigen hatten und sich in der Ausübung staatsbürgerlicher Rechte deswegen Zurückhaltung auferlegen mußten. Sie sollten aus bewußter

⁵¹⁾ Ebenda.

Freiwilligkeit in einem inneren Treueverhältnis zum Staat stehen und ihre Diensttätigkeit nicht als eine nur formelle Erfüllung ihres dem Staat geleisteten Eides ansehen. Dabei hatten sie den Grundsatz zu beachten, daß jeder Beamte — insbesondere jeder Polizeibeamte — mehr durch das wirkt, was er ist und was er kann, als durch das, was er sagt.

Es ist sehr interessant und spricht für die Qualität des Mannes Severing, daß er — dem Beamtentum zunächst fernstehend — die *innere* Verpflichtung des Beamten verlangte und anerkannte. In einem Erlaß vom 8. 12. 1921 (MBliV. S. 392) sagte er: „Ich erwarte von der Einsicht der Polizeibeamten, daß sie sich freiwillig jene Zurückhaltung (auch außerhalb des Dienstes) auferlegen, die im Interesse des Ansehens und der Autorität der Polizei bei allen Teilen der Bevölkerung notwendig ist. . . . Sie müssen sich deshalb selbstverständlich von jeder tatsächlichen Stellungnahme zugunsten einer Partei im Dienst fernhalten und darüber hinaus auch den Anschein irgendwelcher Voreingenommenheit vermeiden. . . . Wenn die Beamten der Polizei ihre Pflichten in dieser Weise auffassen und beobachten, dann können sie auch gewiß sein, daß ich in Anerkennung ihres aufopfernden Verhaltens und Dienstes das Ansehen und die Ehre der Polizeibeamtenschaft nachdrücklichst schützen werde. . . .“

Und in anderen Erlassen vom 18. 1. 1922 (MBliV. S. 180) und vom 25. 2. 1922 (MBliV. S. 259) warnt er: „Die Disziplin wird gefährdet, wenn die Beamtenverbände ohne Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten des Staates nur auf eine bessere wirtschaftliche Lage und Erweiterung der Rechte der Beamten drängen. . . . Die Kameradschaft und damit das feste Gefüge der Polizei wird zerstört, wenn innerhalb der Polizei die Beamten sich je nach ihrer Verbandszugehörigkeit feindlich gegenüberstehen, sich auf das heftigste befehden und dadurch Mißtrauen und Unzufriedenheit untereinander verbreiten. . . . Ich halte mich für verpflichtet, unzweideutig hervorzuheben, daß auch die Beamtenverbände nicht als völlig freie Organisationen wirken dürfen, sondern die durch die Sonderpflichten ihrer Mitglieder und das Treueverhältnis zum Staat gegebenen Grenzen unbedingt einzuhalten haben. . . . Weisungen und Verhaltensregeln von anderer Seite (als den vorgesetzten Dienststellen) sind eine Anmaßung, auf die ich, falls sie von Verbänden ausgehen sollten,

mit der Ablehnung jedes weiteren Verhandeln und Zusammenarbeitens erwidern müßte. . . .“

f) Grundregeln für den Einsatz

Die Tätigkeit der Schutzpolizei fand immer mehr die Zustimmung auch solcher Kreise, welche dem Staat noch mit erheblichen Vorbehalten gegenüberstanden. Sie hatten erwartet, daß Severing sich bei seinem Vorschlag im Jahre 1919/1920, eine neue, moderne Polizei aufzustellen, von dem Bestreben leiten lassen würde, ein der SPD zugeneigtes Machtinstrument zu schaffen. Als dann die Schutzpolizei im März 1921 auf Befehl des preußischen Innenministers gegen den Mitteldeutschen Aufstand im Raume Merseburg—Ammendorf eingesetzt wurde, schlug die Stunde ihrer ersten auch politischen Bewährung. Sie hat sie gut bestanden und Sicherheit und Ordnung in diesem Gebiet gegen einen harten Gegner (Max Hölz) und unter nicht unerheblichen Verlusten (35 Beamte tot, 53 verwundet) in etwa 14 Tagen wiederhergestellt. Auch bei späteren größeren Einsätzen (z. B. dritter Polenaufstand in Oberschlesien im Mai/Juni 1921; Ruhrbesetzung im Jahre 1923; Kampf gegen die Separatisten im September 1923; Hamburger Kommunisten-Aufstand im Oktober 1923) wie in der täglichen Arbeit für Sicherheit und Ordnung trug diese Schutzpolizei entscheidend dazu bei, daß die Verhältnisse sich konsolidierten und der Staat vor weiteren größeren Erschütterungen bewahrt blieb.

Ausbildung und Einsatz der Schutzpolizei waren von dem Bestreben beherrscht, einen vernünftigen Ausgleich zwischen der Forderung nach Wahrung der Rechtsordnung und der Verpflichtung, die Rechte des einzelnen zu schonen und zu schützen, zu finden. Das ist der Schutzpolizei in zunehmendem Maße gelungen. Der mitunter nach Kriegsgesetzen angewandte Gebrauch der Schußwaffen in der Zeit der Freikorps und Sicherheitswehren wurde, weil er der schwerste Eingriff in die Rechte des Staatsbürgers war, unter Beachtung der damals geltenden Vorschriften für den Waffengebrauch (§ 28 der Gendarmerie-Instruktion vom 30. 12. 1820 [GS 1821 S. 10] und Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der dem Gesetz schuldigen Achtung vom 17. 8. 1835 [GS S. 18]) durch einen Erlaß vom 15. 12. 1921 mit den Gegebenheiten der Zeit nach rund 100 Jahren in Übereinstimmung gebracht und in ihm darauf hinge-

wiesen, daß die Schußwaffe nur zur Abwehr eines Angriffs oder einer Bedrohung mit gegenwärtiger Gefahr für Leib und Leben des Beamten oder der in seinem Schutz befindlichen Personen angewandt werden dürfte.

Allgemeine Richtlinien bei jedem Waffengebrauch hätte zu sein: 1. Der Gebrauch der Schußwaffe ist nur zulässig, wenn die Anwendung anderer Mittel offenbar nicht zum Ziele führen würde. 2. In keinem Fall darf der Waffengebrauch weitergehen, als es zur Erreichung des gesetzlichen Zweckes erforderlich erscheint. 3. Gegen Kinder darf die Schußwaffe überhaupt nicht angewandt werden. 4. Auf die Verhütung von Gefahren für Unbeteiligte, insbesondere in lebhaften Straßen und geschlossenen Räumen, ist sorgfältig Bedacht zu nehmen. 5. Festgenommene Personen sind unverzüglich darauf hinzuweisen, daß bei Fluchtversuch von der Waffe Gebrauch gemacht werden kann ⁵²).

Mit einem weiteren Erlaß vom 17. 6. 1922 (MBliV. S. 620) ordnete Severing unter anderem an, daß bei einem geschlossenen Einsatz der Polizei der Vorgesetzte die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Waffengebrauchs zu tragen hätte und die Untergebenen den Befehl zum rechtmäßigen Waffengebrauch — ohne die Zweckmäßigkeit nachprüfen zu dürfen — auszuführen hätten. Im Gegensatz zu der bisherigen Regelung wurde die Abgabe von Warnschüssen für zulässig erklärt.

g) Zusammenwirken mit anderen Behörden

1. *Reichswehr.* Der Reichswehrminister gab am 7. 6. 1921 (MBliV. 1921 S. 177) allgemeine Richtlinien für das Verhalten von Reichswehrangehörigen gegenüber den Beamten der Schutzpolizei heraus. Reichswehr und Schutzpolizei waren sich darin einig, daß sie zwar beide der Sicherung des Staates zu dienen hatten, daß die hierfür anzuwendenden Methoden aber so verschieden wären, daß eine scharfe Trennung beider Organisationen im Einsatz notwendig wäre. Reichswehrminister und Reichsinnenminister gingen bei ihren Maßnahmen davon aus, daß die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern in erster Linie Sache der Polizei wäre und nur,

wenn nicht mehr *unter*, sondern *um* die Verfassung gekämpft werden müßte, die Unruhen also die Form des Bürgerkrieges angenommen hätten, die Streitkräfte einzusetzen wären.

Die Bestimmungen über die Verwendung der Reichswehr im Reichsgebiet bei öffentlichen Notständen und inneren Unruhen hatten ihre Grundlage im Art. 48 Abs. 2 RV, nach dem der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet war, die zur Wiederherstellung dieser Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen konnte, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht. Darauf basierend legten § 17 des Wehrgesetzes vom 23. 3. 1921 in der Fassung vom 18. 6. 1921 (RGBl S. 787) und der Erlaß des Reichswehrministeriums vom 16. 12. 1920 (HVBl 1921 S. 102) fest, daß im Falle öffentlicher Notstände oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung die Reichswehr auf Anforderung der Landesregierungen Hilfe zu leisten hatte. Das Ersuchen war an die Wehrkreiskommandos oder Marinestationskommandos und in dringenden Fällen an den nächsten militärischen Befehlshaber zu richten; nötigenfalls war die Entscheidung des Reichswehrministers einzuholen. Für den Einsatz der Reichswehr in solchen Fällen hatte die anfordernde Zivilbehörde die politische Verantwortung zu übernehmen; Art, Form und Mittel des Einsatzes lagen in der Zuständigkeit der Reichswehr. Sollten die Zivilbehörden (Polizeibehörden) durch höhere Gewalt außerstande sein, das militärische Einschreiten herbeizuführen, so durfte die Reichswehr als selbständige Funktion der Staatsgewalt zur Beseitigung eines öffentlichen Notstandes von sich aus einschreiten. (Ich verweise in diesem Zusammenhang auf meinen Aufsatz in der Zeitschrift ‚Wehrkunde‘ vom Juni 1963 S. 291).

2. *Landjägerei.* Als Folge der Staatsumwälzung im November 1918 war der Chef der Landgendarmerie anstelle des preußischen Kriegsministers dem preußischen Innenminister unterstellt und den Gendarmerie-Angehörigen die Eigenschaft von Zivilbeamten gegeben worden. Die Bezeichnung ‚Landgendarmerie‘ war durch Verordnung der Staatsregierung vom 21. 6. 1920 (MBliV S. 292) in ‚Landjägerei‘ geändert und die Dienstaufsicht durch Verordnung vom 9. 3. 1923 (GS S. 55) dahin ge-

⁵²) Polizei-Institut Hilstrup (Hrsg.), Polizeigeschichte, a. a. O.

hend neu festgelegt worden, daß an die Stelle des Chefs der Landjägerei der Minister des Innern trat. 1926 wurde die Landjägerei in den Polizei-Haushalt mit einbezogen. Die Landjägerei hatte die Polizeibehörden zu unterstützen und durch ständige Überwachung der Dienstbezirke auf dem Lande für Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Zu diesem Zweck besaßen ihre Angehörigen die Eigenschaft von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft. Für das Zusammenwirken von Landjägerei und Schutzpolizei bestimmte ein Erlaß des Innenministeriums vom 9. 9. 1921 (MBliV S. 302), daß bei geschlossenem Einsatz der Schutzpolizei der Landjäger dieser als polizeilicher Berater und ortskundiger Führer zu dienen hätte und beim gemeinsamen Handeln von Einzelbeamten des ‚Wachtmeisterstandes‘ die Führung dem dienstältesten Landjägerbeamten zustünde. Bei geschlossenem Einsatz von Abteilungen der Schutzpolizei und der Landjägerei verblieb die Befehlsbefugnis bei den Abteilungs-Kommandeuren. Die den Auftrag erteilende Zivildienststelle hatte die einheitliche Gesamtleitung zu bestimmen, wobei die Zusammenstellung von gemischten Verbänden aus Beamten der Schutzpolizei und der Landjägerei zu unterbleiben hatte. Der Waffengebrauch war ähnlich wie bei der Schutzpolizei geregelt. Die Bewaffnung bestand aus Pistole, Seitengewehr und Karabiner. Landjägereschulen waren in Einbeck, Wohlau und Allenstein eingerichtet.

4. Die Ersatzpolizei

Mit der Behauptung, daß Deutschland mit der Lieferung eines Teiles der Reparationsschuld an Kohlen und Holz im Verzug wäre, rückten am 11. Januar 1923 50 000 französische und belgische Soldaten in das Ruhrgebiet ein und besetzten u. a. die Städte Essen, Bochum, Gelsenkirchen und Dortmund.

Mit Erlaß vom 21. 1. 1923 (W I B 299) gab der Innenminister im Einvernehmen mit der Reichsregierung an alle beteiligten Dienststellen und Beamten die Weisung heraus, daß den in Verfolg der völkerrechtswidrigen Ruhrgebietsaktion von den Besatzungsmächten ergehenden Anordnungen keinerlei Folge zu leisten wäre. Sollten Beamte in diesem Zusammenhange ihres Amtes enthoben oder ausgewiesen werden, so hätten sie solange als irgend möglich auf ihrem Posten und an ihrem Dienstort auszuharren, bis sie durch unmittelbare Gewaltanwendung entfernt würden. In diesem Fall wären die Dienstgeschäfte von je-

dem anderen Beamten im Rahmen der geltenden Gesetze weiterzuführen. Die Folge dieser ablehnenden Haltung der deutschen Behörden war unter anderem die Ausweisung ganzer Formationen der Schutzpolizei oder deren Auflösung. Für die Städte ging damit der polizeiliche Schutz verloren; die Unsicherheit nahm zu, so daß die Bürgerschaft (einschließlich der Gewerkschaften) dazu überging, einen Selbstschutz zu bilden. Im Sommer 1923 wurden diese Angehörigen des Selbstschutzes als Ersatz-Polizeibeamte im Straßendienst eingesetzt⁵³).

Recht und schlecht hat diese Ersatzpolizei im Ruhrgebiet die Schutzpolizei vertreten, bis der passive Widerstand im Herbst 1923 infolge Erschöpfung der deutschen Geldmittel und der dadurch bedingten Zerrüttung der Währung abgebrochen werden mußte. Es dauerte aber noch bis zum Herbst 1924, bis die Alliierten die wirtschaftlichen Sanktionen wieder aufhoben, die Ausweisungsbefehle zurücknahmen, die zahlreichen während des passiven Widerstandes ausgesprochenen militärischen Verurteilungen amnestierten und das Ruhrgebiet schrittweise räumten.

Am 19. 2. 1924 richtete der Reichspräsident Ebert an den Preußischen Innenminister Severing folgendes Schreiben: „Es ist mir ein lebhaftes Bedürfnis, Ihnen als dem Chef der preußischen Landespolizei aufrichtige Bewunderung und lebhaftes Anerkennung für das Verhalten der Schutzpolizei im Ruhrgebiet auszusprechen. Gegenüber einem Gegner, der enttäuscht über das Fehlschlagen seiner Pläne in kleinlicher Rachsucht gerade die Sicherheitsbeamten täglich aufs neue herausfordert und zu demütigen versucht, ... haben die braven Beamten der Schutzpolizei in ruhiger Besonnenheit und selbstloser Hingabe an ihre Pflicht ihren Dienst weiterversehen, ohne sich fremder Willkür und Rechtsanmaßung zu beugen. — Nicht nur die Ruhrbevölkerung, deren Schutz ihre Tätigkeit gilt, sondern ganz Deutschland zollt diesen tapferen Männern Dank und Bewunderung. Wenn man der Deutschen gedenkt, die in schweren Zeiten sich in selbstloser Pflichterfüllung für den Bestand der Deutschen Republik, für das Vaterland eingesetzt haben, wird man der Führer und Beamten der Schutzpolizei im Ruhrgebiet besonders dankbar gedenken. Ich bitte Sie, hochverehrter Herr Minister, dies den Beamten der

⁵³) Polizeipräsident Recklinghausen (Hrsg.), a. a. O.

Schutzpolizei im Ruhrgebiet zur Kenntnis zu bringen.“⁵⁴⁾

Endgültig beendet wurde die Ruhrbesetzung erst durch den Abzug der französischen und belgischen Truppen im Juli/August 1925 und durch den Rheinpakt von Locarno vom 16. Oktober 1925, als dessen Folge von den Alliierten eine allgemeine Amnestie für sämtliche seit Beginn der Besetzung begangenen strafbaren Handlungen mit Ausnahme derjenigen des gemeinen Rechts und der Spionage gewährt wurde. Als eine Art Gegenleistung hierfür übernahm man auf deutscher Seite die Verpflichtung, rechtswidrige Repressalien gegen Separatisten und sonstige Mitläufer der Franzosen mit den normalen gesetzlichen Mitteln zu verhindern⁵⁵⁾. Mit der Rückkehr der Schutzpolizei in ihre alten Standorte im Ruhrgebiet wurde die Ersatzpolizei unter notwen-

diger Beachtung der Vereinbarungen von Locarno in die Schutzpolizei übernommen, soweit ihre Beamten dazu bereit und geeignet waren.

Die Voraussetzungen und Schwierigkeiten aufzuzeigen, unter denen die Weimarer Republik sich in den ersten Jahren ihres Bestehens gegen Angriffe auf ihren inneren Bestand wehren mußte, ist nicht nur allgemein interessant und einer prüfenden Untersuchung wert, um einen Beitrag zur Geschichte der Polizei zu leisten, sondern auch von einer gewissen aktuellen Bedeutung. Nicht weil die Bundesrepublik Deutschland vor einer ähnlichen Situation stehen würde, sondern weil die Notstandsverfassung den Sicherheitskräften in Bund und Ländern Aufgaben zugewiesen hat, deren Koordinierung noch der gesetzlichen Regelung bedarf. Generell sollte dabei vermieden werden, die Ordnungsfunktion der Polizei infolge des Ausbleibens politischer Lösungen übermäßig zu beanspruchen. Auch da könnte die Erinnerung an die Erfahrungen aus der Weimarer Zeit von Nutzen sein.

⁵⁴⁾ Ebenda.

⁵⁵⁾ v. Bitter, a. a. O.