

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Fritz Blaiich
Wirtschaftspolitik und
Wirtschaftsverfassung
im Dritten Reich

Ludwig Dierske
Polizeiliche Zuständig-
keitsfragen zu Beginn
der Bundesrepublik
Deutschland

B 8/71
20. Februar 1971

Fritz Blaich, Dr. rer. pol., geb. 1940, Professor im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Regensburg, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeschichte.

Veröffentlichungen u. a.: Die Reichsmonopolgesetzgebung im Zeitalter Karls V. Ihre ordnungspolitische Problematik, Stuttgart 1967; Die Wirtschaftspolitik des Reichstags im Heiligen Römischen Reich. Ein Beitrag zur Problemgeschichte wirtschaftlichen Gestaltens, Stuttgart 1970; Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Wirtschaftspolitik 1929—1932, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 9, 1970; Die Anfänge der deutschen Antikartellpolitik zwischen 1897 und 1914, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 21, 1970.

Ludwig Dierske, Generalmajor der Polizei a. D., Ministerialdirigent i. R., geb. 1898 in Mainz, ab 1919 Berliner Sicherheitspolizei, ab 1923 Preußisches Innenministerium und Berliner Schutzpolizei, 1933 Amtsverlust, ab 1950 Bundesinnenministerium, seit 1963 im Ruhestand.

Veröffentlichungen: Grundriß der Polizeiverwendung, 1950; Die Beurteilung der Beamten des Bundesgrenzschutzes, 1954; Kommentar zum Vorl.BPolBG, 1954; Kommentar zum BPolBG, 1961; Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes, 1965; Der Bundesgrenzschutz, 1967; Sicherheitskräfte in Preußen zu Beginn der Weimarer Republik, 1969; War eine Abwehr des ‚Preußenschlages‘ vom 20. 7. 1932 möglich?, 1970; außerdem zahlreiche Zeitschriften-Veröffentlichungen 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. 34 12 51, 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 5,50 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

Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung im Dritten Reich

I. Die Fragestellung

In den Darstellungen der Geschichte des Dritten Reichs nimmt die Wirtschaftspolitik der nationalsozialistischen Regierung einen herausragenden Platz ein. Wirtschaftspolitische Argumente ebneten den Nationalsozialisten vor 1933 in einer tiefen wirtschaftlichen Depression — von allen europäischen Industriestaaten wurde Deutschland weitaus am schwersten von der Weltwirtschaftskrise betroffen ¹⁾ — den Weg zur politischen Macht, wirtschaftspolitische Maßnahmen erleichterten ihnen nach 1933 den Ausbau dieser Macht. „Wenn die Gleichschaltung des deutschen Lebens durch den Führerstaat es tatsächlich zuwege brachte, das Volk in seiner Mehrheit, wenn nicht innerlich zu überzeugen, so doch jedenfalls dahin zu bringen, daß es das neue Regime gewähren ließ, daß es ihm eine Chance zubilligte und sich ihm in der Mehrheit konformistisch ein- und unterordnete, so lag das entscheidende und überzeugende Argument in den Erfolgen der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik“ ²⁾, denn „nichts hat im Anfang werbender für Hitler gewirkt, nichts stärker den Eindruck eines wirklichen Wandels in den deutschen Verhältnissen erweckt als die ‚Ankurbelung‘ der Produktion, die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, das Herunterholen der unbeschäftigten Männer von der Straße, mit welchen Mitteln es auch immer geschah.“ ³⁾

Das große Interesse der Geschichtsforschung an dieser Wirtschaftspolitik bezeugt eine Reihe von Untersuchungen, die entweder ausschließlich oder doch in wichtigen Kapiteln wirtschaftspolitische Maßnahmen des „Führerstaates“ behandeln. Im Mittelpunkt dieser Arbeiten stehen jedoch meist die unmittelbaren Eingriffe des Staates in den Wirtschaftsprozess, z. B. Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, de-

ren Finanzierung mit Hilfe von Mefo-Wechseln und „Arbeitsschatzwechselln“, Steuererleichterungen und Subventionen, die mannigfaltigen Versuche, den Mangel an Rohstoffen durch Substitution oder durch Bewirtschaftung zu mildern, und schließlich die Rüstungsanstrengungen während des Krieges ⁴⁾. Nur wenige Untersuchungen befassen sich hingegen mit Aspekten der Wirtschaftsordnung des Dritten Reichs ⁵⁾, dem institutionell-rechtlichen Rahmen der Wirtschaft, der durch das Planungs- und Lenkungssystem, die Marktformen, das Geldsystem, die Formen des Eigentums,

Ludwig Dierske:

Polizeiliche Zuständigkeitsfragen zu
Beginn der Bundesrepublik Deutsch-
land S. 19

der Verbände und der Unternehmungen zusammengefügt wird. Dieser Sachverhalt erstaunt angesichts der Bedeutung der Wirtschaftsordnung für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses und angesichts des hohen Stellenwertes, der ihr deshalb innerhalb der Ziele und der Instrumente der staatlichen Wirtschaftspolitik eingeräumt wird ⁶⁾. Die Wirtschaftsordnung, die, bezogen auf ein konkretes Land, innerhalb eines bestimmten Zeitraums und unter Einschluß der Rechtsordnung auch als „Wirtschaftsverfassung“ bezeichnet wird, liegt nämlich nicht unverändert fest. Sie kann durch Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, durch die „Ordnungspolitik“ — im Gegensatz zur „Prozeßpolitik“ — nach wirtschaftlichen

¹⁾ Vgl. G. Kroll, Von der Weltwirtschaftskrise zur Staatskonjunktur, Berlin 1958, S. 83—114.

²⁾ K. D. Erdmann, Die Zeit der Weltkriege, in: B. Gebhardt, Handbuch der Deutschen Geschichte, Bd. 4, Stuttgart 1963⁸, S. 208.

³⁾ R. Vierhaus, Auswirkungen der Krise um 1930 in Deutschland. Beiträge zu einer historisch-psychologischen Analyse, in: Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33, hrsg. von W. Conze und H. Raupach, Stuttgart 1967, S. 156.

⁴⁾ Siehe hierzu den bibliographischen Kommentar bei D. Eichholtz, Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939—1945, Bd. 1, Berlin-Ost 1969, S. 379 bis 386.

⁵⁾ H. H. Rubbert, Die „gelenkte Marktwirtschaft“ des Nationalsozialismus. Ein Literaturbericht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 8, 1963, S. 215 f., und W. Fischer, Deutsche Wirtschaftspolitik 1918—1945, Opladen 1968⁸, S. 97, Anm. 52.

⁶⁾ Vgl. K. P. Hensel, Art. „Planwirtschaft“, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW) 8, 1964, S. 325—338.

und nach außerwirtschaftlichen Zielsetzungen gestaltet werden⁷⁾.

Ganz in den Hintergrund tritt in der ohnehin spärlichen Literatur über die institutionelle Ausgestaltung der nationalsozialistischen Wirtschaft die Frage nach dem Schicksal der Wirtschaftsverfassung Deutschlands zwischen 1933 und 1945. Dieses Problem wird allenfalls mit einigen Bemerkungen gestreift, etwa mit dem Hinweis, während des Krieges hätten die Nationalsozialisten ihre „Wirtschaftslenkung“ zu einer „Zwangs-“ oder „Kommandowirtschaft“ ausgeweitet⁸⁾. Wann aber wurde die Wirtschaftsverfassung des Deutschen Reiches zur „Kommandowirtschaft“ umgeformt? Gleich nach Kriegsausbruch oder erst nach dem Ende des Vormarsches der deutschen Armeen

im Jahre 1942? Oder reichen die Wurzeln der „Zwangswirtschaft“ gar bis in die Zeit der Machtübernahme zurück? Welche Zielsetzungen lagen der Transformation der Wirtschaftsordnung zugrunde, welche Faktoren begünstigten eine solche Umwandlung? Wie und wie lange vermochten „Privatkapitalismus“ und Parteidiktatur nebeneinander zu bestehen?⁹⁾ Welche Rückwirkungen ergäben sich aus der Umgestaltung der Wirtschaftsverfassung, die ja einen integrierenden Bestandteil der Staatsverfassung bildet¹⁰⁾, auf das gesellschaftliche und politische Leben Deutschlands? Die folgende Untersuchung, die sich mit der Wirtschaftsverfassung Deutschlands unter dem Einfluß der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik beschäftigt, versucht, diese Fragen zu beantworten.

II. Die Wirtschaftsverfassung Deutschlands zur Zeit der Machtübernahme

Einer Untersuchung der Auswirkungen der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik auf die Wirtschaftsverfassung Deutschlands geht die Frage nach der Beschaffenheit der Wirtschaftsordnung voraus, welche die Nationalsozialisten vorfanden und übernahmen, als sie im Januar 1933 zur Macht gelangten.

Die Wirtschaftsverfassung des Deutschen Reiches im Jahre 1932 läßt sich einwandfrei als Marktwirtschaft klassifizieren. Der Wirtschaftskreislauf beruhte nicht auf dem zentralen Plan eines staatlichen Planamtes, sondern kam durch die Planentscheidungen der Behörden des Reiches, der Länder und der Gemeinden, der öffentlichen und der privaten Unternehmungen sowie der öffentlichen und der privaten Haushalte zustande. Diese zahlreichen dezentralen Planentscheidungen wurden mit Hilfe von Marktpreisen zu einem volkswirtschaftlichen Gesamtplan koordiniert.

Dieses System der Marktwirtschaft war in der Verfassung der Weimarer Republik verankert, die im 5. Abschnitt ihres 2. Hauptteils unter dem Titel „Das Wirtschaftsleben“ mehrere Bestimmungen enthielt, die der Einführung eines Systems staatlicher Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses entgegenstan-

den. Dazu zählten der Artikel 152: „Im Wirtschaftsverkehr gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze“, der Artikel 153 über den verfassungsmäßigen Schutz des Privateigentums, Artikel 159: „Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet“, und vor allem Artikel 165: „Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken“¹¹⁾. In diesem Artikel wurden Status und Funktion der Unternehmerschaft, als des typischen Kennzeichens des „kapitalistischen Wirtschaftssystems“, ausdrücklich anerkannt.

Allerdings war die Entscheidung für das Planungs- und Lenkungssystem der Marktwirtschaft im Zuge der politischen Neuordnung Deutschlands im Jahre 1918 nicht spontan und nicht einhellig gefallen. Unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkriegs forderten in Deutschland starke politische Gruppen eine Überleitung der kriegswirtschaftlichen Organi-

⁷⁾ Siehe E. Tuchtfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Hrsg. G. Gäfgen, Köln-Berlin 1966, S. 260—273.

⁸⁾ Vgl. den Literaturbericht bei H. H. Rubbert, a. a. O., und A. Schweitzer, Big Business in the Third Reich, Bloomington 1964, S. 572—583.

⁹⁾ A. Schweitzer, Organisierte Kapitalismus und Parteidiktatur 1933 bis 1936, Schmollers Jb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 79, 1959, S. 37/38.

¹⁰⁾ Über die Interdependenz aller gesellschaftlichen Ordnungen siehe W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen, Zürich 1960², S. 180—184.

¹¹⁾ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, RGBl. (Reichsgesetzblatt) 1919, Nr. 152.

sation in ein System der „sozialistischen Planwirtschaft“ auf dem Wege der Sozialisierung. Ihre Bemühungen um eine Transformation der Wirtschaftsordnung verliefen jedoch im Grunde ergebnislos¹²⁾.

Als die Nationalversammlung in Weimar mit der Reichsverfassung von 1919 eine ordnungspolitische Entscheidung zugunsten des Systems dezentraler Planung und Lenkung des Wirtschaftsgeschehens traf, wünschte sie freilich nicht irgendeine Form der Marktwirtschaft, sondern sie beabsichtigte, dieses Wirtschaftssystem sozial auszugestalten und eine asoziale Entartung des „Kapitalismus“ zu verhindern. Im Artikel 151 der Reichsverfassung, der den Abschnitt über das Wirtschaftsleben einleitet, bestimmte sie unmißverständlich: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern.“ Der Schutz des Privateigentums in Artikel 153 wurde mit einer Bedingung verknüpft: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.“

Die Gestalt des marktwirtschaftlichen Systems, das in Deutschland um 1932 verwirklicht war, entsprach jedoch nicht mehr den ordnungspolitischen Zielsetzungen des Jahres 1919. Die spezifische Ausprägung der Wirtschaftsverfassung der Weimarer Republik in dieser Zeit offenbarten vor allem die realisierten Marktformen. Eine starke Konzentration von Unternehmungen in der Industrie und im Bereich des Bankwesens und weitreichende Kartellverflechtungen in verschiedenen Wirtschaftszweigen hatten vielen Unternehmern auf den Absatz- und Einkaufsmärkten massive Machtstellungen verschafft, die in ihrem Wirkungsgrad bis zum Angebots- oder Nachfragemonopol reichten¹³⁾.

Diese Machtpositionen ermöglichten den Unternehmern nicht allein die Durchsetzung ihrer Preisforderungen und ihrer Geschäftsbedingungen, sie erlaubten ihnen obendrein, durch entsprechenden Druck auf lokale, regionale

und nationale Behörden bestimmte wirtschaftliche und politische Zugeständnisse zu erhalten und somit nicht allein den wirtschaftlichen, sondern auch den politischen Freiheitsbereich anderer Staatsbürger einzuschränken¹⁴⁾.

Zwar versuchte die Regierung Stresemann im November 1923 die Ballung wirtschaftlicher Macht einzudämmen, als sie eine „Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen“ erließ¹⁵⁾. Nach dem Wortlaut dieser „Kartellverordnung“ von 1923 waren Kartellabsprachen indessen grundsätzlich erlaubt, auch wenn sie auf den Ausschluß des Preis- und Qualitätswettbewerbs und die Be-

INHALT

- I. Die Fragestellung
- II. Die Wirtschaftsverfassung Deutschlands zur Zeit der Machtübernahme
- III. Die ordnungspolitischen Vorstellungen der Nationalsozialisten
- IV. Wirtschaftspolitische Experimente im Rahmen einer Marktwirtschaft
 1. Die Phase der punktuellen staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozess (1933—1936)
 2. Die Ausdehnung des staatlichen Interventionismus auf alle Wirtschaftszweige (1936—1939)
- V. Zentrale Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses während des Krieges
 1. Zentrale Planung und Lenkung im Zeichen der Strategie des Blitzkriegs
 2. Der Ausbau der Zentralverwaltungswirtschaft in der Ära Speer
- VI. Schlußbetrachtung

schränkung der Angebotsmenge abzielten. Alle Kartelle wurden jedoch einer staatlichen Aufsicht unterworfen, und die Kartellaufsichtsbehörde hatte das Recht, im Falle des „Mißbrauches“ einer Kartellabsprache die Auflösung des Vertrags anzukündigen oder den Kartellmitgliedern die Zusage der Ubereinkunft zu gestatten. Doch erwies sich die „Kartellverordnung“ im Kampf gegen die Konzentration der Marktmacht und die Verdrängung des Wettbewerbs als stumpfe Waffe. Die Beamten der Aufsichtsbehörde standen nämlich vor der schwierigen Aufgabe, einem Unternehmer, der des Mißbrauchs eines Kartellver-

¹²⁾ H. D. Ortlieb, G. Stavenhagen, Art. „Sozialisierung II: Geschichte. (1) Deutschland“, HdSW 9, S. 464—467. W. F. Bruck, *Social and Economic History of Germany from William II to Hitler. 1888—1938. A Comparative Study*, New York 1962, S. 149—162.

¹³⁾ J. Kuczynski, *Studien zur Geschichte des Imperialismus*, Bd. 1: *Monopole und Unternehmensverbände*, Berlin-Ost 1948¹, S. 81 f., und H. Levy, *Industrial Germany. A Study of its Monopoly Organisations and their Control by the State*, New York 1966, S. 23 f.

¹⁴⁾ Vgl. H. Giersch, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Bd. 1: *Grundlagen*, Wiesbaden 1961, S. 197—206.

¹⁵⁾ Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. 11. 1923, RGBl. 1923 I, S. 1067—1070.

trags beschuldigt worden war, „eine Gefährdung der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls“ lückenlos nachzuweisen¹⁶⁾.

Mit dieser ordnungspolitischen Entscheidung zugunsten des „Mißbrauchsprinzips“ anstelle des „Verbotsprinzips“ waren die Weichen für einen umfangreichen Konzentrations- und Kartellierungsprozeß in der deutschen Wirtschaft gestellt. Unter anderem wurden 1925 der deutsche Chemietrust, die *IG-Farbenindustrie*, und 1926 der deutsche Stahltrust, die *Vereinigten Stahlwerke*, gegründet — zwei Konzerne, die bis zu ihrer erzwungenen Entflechtung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine dominierende Stellung in der deutschen, später sogar in der europäischen Wirtschaft einnahmen¹⁷⁾. Die Zahl der Kartelle schließlich schätzte das Reichswirtschaftsministerium im Jahre 1931 auf 2500¹⁸⁾. Hinzu traten die „gemeinwirtschaftlichen Organisationen“, die im Zuge der Sozialisierungsbestrebungen 1919 für die Kohlen- und Kaliindustrie geschaffen worden waren, und die nun, da der Aufbau eines sozialistischen Wirtschaftssystems gescheitert war, auf den Märkten die Funktionen eines Zwangskartells mit Monopolstellung unter einer gewissen staatlichen Aufsicht ausübten¹⁹⁾.

Die Reichsregierung versuchte außerdem nach der Bankenkrise vom Juli 1931, die Geld- und Kreditwirtschaft durch den Zusammenschluß der in finanzielle Bedrängnis geratenen Unternehmen zu sanieren²⁰⁾. Die wirtschaftspolitischen Bemühungen zur Bewältigung der Krise im deutschen Bankenwesen mündeten so in eine Bankenkonzentration, von der Gustav Stolper Anfang 1932 behauptete, es bedürfte „unter geänderter politischer Konstellation“ nur eines Schrittes, „um durch das Bankwesen den Staat zum unumschränkten Herrn über die Wirtschaft zu machen“²¹⁾.

Unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise sah sich die Regierung Brüning zwar gezwungen, gegen die Preispolitik der Kartelle vorzugehen, doch bedeutete ihre erste Verordnung zur Kartellfrage vom 26. Juni 1930 dem Inhalt nach nur eine Wiederholung des Gesetzes aus

dem Jahre 1923²²⁾, während die zweite, die Notverordnung vom 8. Dezember 1931, lediglich eine Senkung der Kartellpreise „um mindestens 10 v. H. gegenüber dem Stand vom 30. Juni 1931“ anstrebte²³⁾. Mit dieser staatlichen Preisregulierung, einer „prozeßpolitischen“ Maßnahme also, wurde allenfalls eine gewisse Senkung des Preisniveaus erreicht; die Kartellverträge als Grundlage wirtschaftlicher und politischer Machtgebilde bestanden unverändert fort, und die Machtpositionen der Konzerne waren ohnehin in den Notverordnungen niemals angetastet worden.

Die Ordnung der Arbeitsplätze sollte nach den Grundsätzen der Weimarer Verfassung durch die Übereinkünfte der beiden Sozialpartner, der Verbände der Arbeitgeber und der Organisationen der Arbeitnehmer, gewährleistet werden. Nur in Ausnahmefällen, nach dem Scheitern der Verhandlungen der Sozialpartner, sollte der Staat als neutrale Instanz in Gestalt einer Schlichtungsstelle vermittelnd eingreifen²⁴⁾. Bald aber beteiligten sich die amtlichen Schlichter selbst am Zustandekommen der Tarifverträge, zumal Arbeitgeber wie Gewerkschaften gerade bei schwierigen und grundlegenden Verhandlungen geneigt waren, die Verantwortung an die staatlichen Stellen abzutreten²⁵⁾. Mit dieser Entwicklung wurde die Entscheidung „gerade in den schwierigen, kritischen und wichtigen Fällen den Verhandlungspartnern und dem freien Spiel der Kräfte entzogen und zum Bestandteil der staatlichen Wirtschaftspolitik erhoben“²⁶⁾.

Das in Deutschland realisierte Geldsystem war seit der Stabilisierung der Währung im Jahre 1924 durch die Bindung des Geldvolumens an den Goldbestand der deutschen Reichsbank gekennzeichnet. Eine Goldumlaufwährung, wie sie vor 1914 bestanden hatte, wurde freilich nicht mehr eingeführt, aber immerhin bestand eine Goldkernwährung, denn die Reichsbank war verpflichtet, jedem Staatsbürger zu jeder Zeit auf Wunsch die von ihr ausgegebenen, auf „Reichsmark“ lautenden Banknoten

¹⁶⁾ H. Müllensiefen, W. Dörwinkel, Das neue Kartell-, Zwangskartell- und Preisüberwachungsrecht, Berlin 1934, S. 55—56.

¹⁷⁾ G. Stolper, K. Häuser, K. Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966², S. 123.

¹⁸⁾ H. Wagenführ, Kartelle in Deutschland, Nürnberg 1931, S. XIII/XIV.

¹⁹⁾ Vgl. W. Eucken, a. a. O., S. 170/171.

²⁰⁾ K. E. Born, Die deutsche Bankenkrise 1931. Finanzen und Politik, München 1967, S. 167 f.

²¹⁾ Der deutsche Volkswirt, 6. Jg., 1931/32, 1. Halbband, S. 703.

²²⁾ Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände v. 26. 7. 1930, RGBl. 1930 I, S. 328.

²³⁾ 4. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens v. 8. 12. 1931, RGBl. 1931 I, S. 700—705.

²⁴⁾ Verordnung über das Schlichtungswesen v. 30. 10. 1923, RGBl. 1923 I, S. 1043—1045.

²⁵⁾ Siehe H. H. Hartwich, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1913—1933. Die öffentliche Bindung unternehmerischer Funktionen in der Weimarer Republik, Berlin 1967, S. 309—384.

²⁶⁾ G. Stolper, a. a. O., S. 126.

in Gold oder in Devisen von Goldwährungs-
ländern umzutauschen. Diese Verpflichtung er-
losch im August 1931, als anlässlich der Ban-
kenkrise die Devisenzwangswirtschaft einge-
führt wurde. Obwohl die Goldwährung formal
weiterbestand, war jedoch der bisherige Maß-

stab für die Geldschöpfung, der Goldvorrat der
Reichsbank, weggefallen, und die Entscheidung
über die im Hinblick auf das Güterangebot
volkswirtschaftlich sinnvolle Geldmenge hing
nunmehr allein vom Ermessen des Direkto-
riums der Reichsbank ab²⁷⁾.

III. Die ordnungspolitischen Vorstellungen der Nationalsozialisten

An diese Skizze der Wirtschaftsverfassung
Deutschlands im Jahre 1932 schließt sich die
Frage an, ob die Nationalsozialisten beim An-
tritt ihrer Herrschaft irgendwelche ordnungs-
politischen Zielsetzungen und Vorstellungen
hatten, ob sie z. B. beabsichtigten, die von
ihnen vorgefundene Wirtschaftsordnung durch
wirtschaftspolitische Maßnahmen umzuwan-
deln oder sie in einer bestimmten Weise aus-
zugestalten.

Obwohl der führende Mann der Partei, Adolf
Hitler, wirtschaftliche und wirtschaftspolitische
Probleme gering achtete²⁸⁾, gab es — zumin-
dest in Ansätzen — dennoch eine nationalso-
zialistische Wirtschaftslehre, die bereits im
Jahre 1920 ihren Niederschlag im „unabänder-
lichen“ Programm der Partei gefunden hatte.
Ihr Schöpfer war Gottfried Feder, der ur-
sprünglich Hitlers einflussreichster Berater in
Wirtschaftsfragen war. Untersucht man die
vagen Theorien und die verschwommenen Ge-
danken Feders unter dem Blickwinkel der
Wirtschaftsordnung, so kann man zumindest
eine Unzufriedenheit mit dem bestehenden
Wirtschaftssystem feststellen. „Die Brechung
der Zinsknechtschaft“ und die Abschaffung des
„arbeits- und mühelosen“ Einkommens, die
Feder forderte, bedeuteten nämlich eine Ab-
kehr vom System der Marktwirtschaft, da Zins,
Grundrente und Unternehmervergewinn als Ent-
gelt für wirtschaftliche Leistungen im Markt-
prozeß entstehen. Der Wunsch nach einer
„Verstaatlichung aller bereits vergesellschaft-
eten Betriebe (Trusts)“ deutete auf eine ge-
plante Beseitigung des Privateigentums an den
Produktionsmitteln hin. Die Idee Feders, den
Wohnungsbau und andere öffentliche Arbei-
ten durch Ausgabe eines Baugeldes zu finan-
zieren, dem der Wert der so errichteten Bau-
ten als Sicherung dienen würde, zielte auf eine
Umwandlung der Geldverfassung ab, offen-
sichtlich auf die Abschaffung der Goldwäh-

rung²⁹⁾. Diese Interpretationen erlauben es in-
dessen nur, Feders Schriften als „antikapitali-
stisch“ zu kennzeichnen, sie liefern jedoch
nicht den geringsten Hinweis auf die Beschaf-
fenheit der Wirtschaftsordnung, die unter na-
tionalsozialistischer Herrschaft an die Stelle
des Kapitalismus treten sollte.

Nun waren Feders Wirtschaftslehren schon zu
Beginn der dreißiger Jahre aus den offiziellen
Verlautbarungen der NSDAP verschwunden,
obwohl sie nicht widerrufen oder berichtigt
worden waren. Das nationalsozialistische Pro-
gramm der Arbeitsbeschaffung, mit dessen de-
magogischer Propagierung die Partei den über-
wältigenden Wahlerfolg vom 31. Juli 1932 er-
zielte und mit 230 Sitzen zur stärksten Frak-
tion im Reichstag wurde, stammte von Gregor
Strasser, dem damaligen „Reichsorganisations-
leiter“³⁰⁾.

Wirtschaftspolitische Instrumente, die auf eine
Änderung der Wirtschaftsordnung abzielen,
sucht man in diesem Programm vergeblich.
Diese Feststellung ist erstaunlich, wenn man
erwägt, daß in Deutschland seit dem Aus-
bruch der Weltwirtschaftskrise über die Zu-
kunft des kapitalistischen Wirtschaftssystems
heftig diskutiert wurde und daß sich 1932 eine
antikapitalistische Bewegung von der marx-
istischen Linken bis hin zur bürgerlichen Rech-
ten erstreckte, die mit konkreten Projekten
einer „Planwirtschaft“ die Ablösung des an-
geblich planlosen marktwirtschaftlichen Sys-
tems forderte³¹⁾.

Schon die Bezeichnung „Wirtschaftliches So-
fortprogramm“ weist indessen auf die Emp-
fehlung unmittelbarer, rasch wirkender Ein-

²⁷⁾ Siehe R. Stucken, Deutsche Geld- und Kredit-
politik 1914—1963, Tübingen 1964², S. 67 und
S. 104 f.

²⁸⁾ Vgl. W. Fischer, a. a. O., S. 52—55.

²⁹⁾ Vgl. Wesen, Grundsätze und Ziele der National-
sozialistischen Deutschen Arbeiterpartei. Das Pro-
gramm der Bewegung, Hrsg. A. Rosenberg, Mün-
chen 1932, und G. Feder, Kampf gegen die Hoch-
finanz, München 1933.

³⁰⁾ Vgl. G. Kroll, a. a. O., S. 426 f.

³¹⁾ F. Blauch, „Kapitalistische Planwirtschaft“. Ein
ordnungspolitischer Versuch zur Überwindung der
Weltwirtschaftskrise, in: Schmollers Jb. für Wirt-
schafts- und Sozialwissenschaften 90, 1970, S. 43
bis 65.

griffe in den Wirtschaftsprozeß im Rahmen einer gegebenen Wirtschaftsverfassung hin. Selbst wenn man strengste Maßstäbe der Beurteilung anlegt, wird man Strassers Programm nicht als „antikapitalistisch“ bewerten können. Die Institution der Märkte tastet Strasser in seinen Reformvorschlägen nicht an, lediglich beim Mißbrauch von Marktmacht solle sich eine staatliche Preiskontrolle einschalten. Die Devisenbewirtschaftung, die er erheblich ausweiten möchte, war bereits 1931 eingeführt worden. Eine Veränderung der Eigentumsformen zugunsten des genossenschaftlichen Eigentums oder gar eine Ver-

staatlichung der Industrie wird in diesem Programm nicht erwogen³²⁾. Selbst der Einwand, wahltaktische Gründe, vor allem das Werben um Stimmen aus dem Lager der Industrie und des mittelständischen Gewerbes, hätten die Nationalsozialisten veranlaßt, die schwerwiegende Frage nach dem künftigen Wirtschaftssystem auszuklammern³³⁾, vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, daß die Parteispitze der NSDAP unmittelbar vor der Machtübernahme keine ordnungspolitische Konzeption besaß³⁴⁾ und in ihrer wirtschaftspolitischen Strategie offenbar den Fortbestand der vorgegebenen Wirtschaftsverfassung voraussetzte.

IV. Wirtschaftspolitische Experimente im Rahmen einer Marktwirtschaft

1. Die Phase der punktuellen staatlichen Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß (1933—1936)

Tatsächlich erfolgte nach der Machtübernahme keine radikale Umgestaltung der Wirtschaftsordnung, wie sie z. B. nach der Oktoberrevolution in Rußland durchgeführt worden war. Vielmehr behielt die nationalsozialistische Regierung das Prinzip dezentraler Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges bei. Freilich wies das System der Marktwirtschaft, das in Deutschland 1936 verwirklicht war, bereits wesentlich andere Züge auf als im Jahre 1932. Ohne ordnungspolitisches Konzept weiteten die Nationalsozialisten die Eingriffe des Staates in die Planautonomie der Staatsbürger immer weiter aus, punktuell in einzelnen Wirtschaftszweigen, je nach Bedarf und in unterschiedlicher Intensität.

Bis zum Oktober 1936, bis zur Verkündung des zweiten Vierjahresplans, zeigte die Regierung nur geringes Interesse an einer staatlichen Beeinflussung der Preise in Industrie, Handel und Gewerbe. Zwar hatte sie einen Preiskommis-sar ernannt, doch dessen Aufgabe war nicht die Festsetzung von staatlichen Mindest-, Höchst- oder Festpreisen, sondern die Überwachung von Marktpreisen mit der Möglichkeit des staatlichen Eingriffs „in ungesunde Preisverhältnisse“³⁵⁾. Doch nicht allein die Funktion des Preiskommisars entsprach völlig dem Aufgabenbereich der Institution, die Brüning im Dezember 1931 unter der gleichen Bezeichnung eingeführt hatte³⁶⁾, auch die Person des Amtsträgers war dieselbe geblieben. Der Leipziger Oberbürgermeister Carl Friedrich Goerdeler, später ein entschiedener Gegner des Nationalsozialismus, der als „Reichskom-

missar“ die Preisüberwachung in der Republik durchgeführt hatte, wurde am 5. November 1934 erneut mit der Leitung der staatlichen Preiskontrolle betraut³⁷⁾.

Eine ständige Überwachung der Preisbildung erwies sich jedoch schon deshalb als notwendig, weil die Nationalsozialisten Kartellabsprachen auf verschiedenen Märkten bewußt förderten³⁸⁾ und obendrein die weitere Konzentration wirtschaftlicher Macht begünstigten³⁹⁾. Offenbar von der — falschen — Vorstellung geleitet, starre Kartellpreise könnten die Schwankungen des Konjunkturverlaufs stabi-

³²⁾ Wirtschaftliches Sofortprogramm der NSDAP, hrsg. v. G. Strasser, München 1932.

³³⁾ Vgl. W. Sörgel, Metallindustrie und Nationalsozialismus. Eine Untersuchung über Struktur und Funktion industrieller Organisationen in Deutschland 1929 bis 1939, Frankfurt/M. 1965, S. 26/27.

³⁴⁾ „Der Nationalsozialismus in seinem gegenwärtigen Stadium ist ausschließlich politische Aktivität und hat bis jetzt weder Zeit noch Bedürfnis gehabt, sich ausführlicher mit Fragen wirtschaftlicher Natur zu befassen. ... Von einer dynamischen Bewegung, die den Blick nur auf ein hohes Ziel gerichtet hat, darf nicht erwartet werden, daß sie nach Art der parlamentarischen Parteien zu aktuellen Fragen in programmatischer Weise Stellung nimmt“. Vorrede zu H. Reupke, Der Nationalsozialismus und die Wirtschaft, Berlin 1931.

³⁵⁾ D. Dickert, Die Preisüberwachung 1931—1936, Berlin 1937, S. 90.

³⁶⁾ 4. Verordnung des Reichspräsidenten, a. a. O., S. 702.

³⁷⁾ Vgl. G. Ritter, Carl Goerdeler und die Deutsche Widerstandsbewegung, Stuttgart 1954, S. 66 f.

³⁸⁾ Siehe C. Bettelheim, L'Economie Allemande sous le Nazisme. Un aspect de la décadence du capitalisme, Paris 1946, S. 65—77, und O. Nathan, The Nazi Economic System. Germany's Mobilization for War, Durham 1944, S. 69—83.

³⁹⁾ Vgl. G. Keiser, Der jüngste Konzentrationsprozeß, in: Die Wirtschaftskurve I, 1939, S. 136—156.

lisieren oder zumindest dämpfen⁴⁰⁾, verfügte die Regierung durch die „Kartellverordnung“ vom 15. Juli 1933 den zwangsweisen Zusammenschluß einer Reihe durch die Krise besonders hart betroffener Industriezweige⁴¹⁾. Daß es sich bei dieser Zwangskartellierung nicht um den ersten Schritt zum Aufbau eines zentralen Planungs- und Lenkungssystems handelte, sondern tatsächlich um eine Maßnahme der Krisenbekämpfung, dafür bürgt die willkürliche Zusammensetzung der für den Zwangszusammenschluß ausgewählten Branchen der Investitions- und der Konsumgüterindustrien⁴²⁾. Wollte man nun stark überhöhte Preisforderungen und Mengenrestriktionen als Folge der zwangsweisen Kartellzusammenschlüsse und der weiter zunehmenden Konzentration von Marktmacht verhindern, dann war eine ständige Überwachung der Marktpreise angebracht.

Ebenso wenig wie der Preiskommissar bedeutete die „Neuorganisation der Wirtschaft“, die zwischen 1933 und 1936 erfolgte, eine Abkehr von marktwirtschaftlichen Prinzipien; sie verlagerte lediglich bestimmte Planentscheidungen von den einzelnen Unternehmern auf den zugehörigen Verband oder die zuständige Fachgruppe⁴³⁾. Die Grundlage dieser Neuordnung bildete das am 27. Februar 1934 erlassene „Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft“. Dieses Gesetz verlieh dem Wirtschaftsminister die Befugnis, Wirtschaftsorganisationen als alleinige Vertretung ihres Geschäftszweiges anzuerkennen, Wirtschaftsverbände einzurichten, aufzulösen oder zu verschmelzen, Geschäftsordnungen und Satzungen abzuändern oder zu ergänzen, die Leiter zu ernennen oder abzusetzen⁴⁴⁾. Auf Grund dieser Ermächtigung führte Reichswirtschaftsminister Schmitt am 13. März 1934 die „Ordnung der gewerblichen Wirtschaft“ ein, mit der die gesamte gewerbliche Wirtschaft auf der obersten Stufe in zwölf Wirtschaftsgruppen eingeteilt wurde. Die große Anzahl gleichberechtigt nebeneinander bestehender Wirtschaftsverbände bewährte sich indessen nicht. Deshalb wurde im November 1934 als neue Spitzenorganisation die

Reichswirtschaftskammer geschaffen. Dieser Kammer unterstanden in fachlicher Gliederung sechs Reichsgruppen, „Industrie, Handel, Handwerk, Energiewirtschaft, Banken und Versicherungen“, die selbst wiederum in Wirtschafts-, Fach- und Unterfachgruppen untergliedert waren. Hinzu trat eine regionale Gliederung: In jedem Wirtschaftsbezirk wurde eine Bezirkswirtschaftskammer eingerichtet, welche die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Bezirksgruppen der Reichs- und Wirtschaftsgruppen vereinigte. Grundlage dieser Organisation waren die Zwangsmitgliedschaft und die Ausschließlichkeit ihrer Verbände⁴⁵⁾.

Die Vollmachten des Reichswirtschaftsministers nach dem „Wirtschaftsaufbaugesetz“ und der Apparat der Zwangsverbände könnten den Eindruck erwecken, als sei bereits in dieser Phase der nationalsozialistischen Herrschaft die Unternehmerschaft von der Parteidiktatur entmachtet worden, die damit den Grundstein für eine staatliche Planung des Wirtschaftsprozesses gelegt habe. Die Praxis der „Neuorganisation“ der deutschen Wirtschaft sah freilich anders aus. Hjalmar Schacht, der als Reichsbankpräsident und ab 1934 auch als Reichswirtschaftsminister in dieser Epoche des Dritten Reiches die Schalthebel der Wirtschaftspolitik bediente, verstand es als entschiedener Vertreter des freien Unternehmertums, die meisten der neugeschaffenen Verbände unter die Kontrolle einflußreicher Industrieller zu bringen⁴⁶⁾. Mit der Billigung Hitlers und Görings gelang es ihm sogar, eine Art „Entnazifizierung“ der industriellen Selbstverwaltungsorgane durchzuführen, indem er Parteifunktionäre durch solche Industrielle ersetzte, die seine Wirtschaftspolitik unterstützten⁴⁷⁾. Der „organische Aufbau der deutschen Wirtschaft“, die deutsche Abart des unter Mussolini in Italien errichteten korporativen Staates⁴⁸⁾, bedeutete mithin keinen Angriff auf das System der Marktwirtschaft oder gar auf die Stellung der Unternehmerschaft, deren Einfluß auf die staatliche Wirtschaftspolitik eher noch stärker geworden sein dürfte⁴⁹⁾.

In drei Bereichen der Wirtschaft und innerhalb einer Bevölkerungsgruppe wurde allerdings

⁴⁰⁾ Siehe hierzu W. Fricke, Kollektivmonopole. Die Rolle der Kartelle in der Volkswirtschaft, Heidelberg 1956, S. 116—132.

⁴¹⁾ Gesetz über die Änderung der Kartellverordnung von 1923 und Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen v. 15. 7. 1933, RGBl. 1933 I, S. 487 f.

⁴²⁾ Vgl. C. Russell, Die Praxis des Zwangskartellgesetzes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 97, 1937, S. 541—548.

⁴³⁾ Siehe A. Schweitzer, Big Business, a. a. O., S. 239—296.

⁴⁴⁾ „Wirtschaftsaufbaugesetz“, RGBl. 1934 I, S. 185 f.

⁴⁵⁾ Vgl. R. H. Rämisch, Die berufsständische Verfassung in Theorie und Praxis des Nationalsozialismus, Diss. Berlin 1957, S. 91/92.

⁴⁶⁾ A. Schweitzer, Organisierter Kapitalismus, a. a. O., S. 45 f.

⁴⁷⁾ Vgl. D. Petzina, Autarkiepolitik im Dritten Reich: Der nationalsozialistische Vierjahresplan, Stuttgart 1968, S. 22.

⁴⁸⁾ S. B. Clough, The Economic History of Modern Italy, New York—London 1964, S. 215 f.

⁴⁹⁾ Vgl. A. Schweitzer, Organisierter Kapitalismus, a. a. O., S. 51 und S. 73.

schon zwischen 1933 und 1936 die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit zugunsten einer staatlichen Bevormundung aufgehoben. Der Anlaß für die früh einsetzende vollständige Kontrolle des *Außenhandels* durch die nationalsozialistische Regierung war das erhebliche Defizit in der Handelsbilanz, das sich schon Anfang 1934 abzeichnete⁵⁰⁾ und das die Versorgung mit rüstungswichtigen Rohstoffen gefährdete⁵¹⁾. Da die Aufmerksamkeit der Regierung vor allem der Einfuhr der für die Rüstung wichtigen Rohstoffe galt, begann sie ihre Versuche, den gesamten Außenhandel zu lenken, nicht etwa mit einer Verschärfung der doch noch relativ lockeren Devisenkontrollen aus der Zeit Brünnings, sondern mit der Bewirtschaftung der Rohstoffe. Am 22. März 1934 erging ein Gesetz „über den Verkehr mit industriellen Rohstoffen und Halbfabrikaten“, das den Reichswirtschaftsminister ermächtigte, 1. „den Verkehr mit industriellen Rohstoffen und Halbfabrikaten, insbesondere deren Beschaffung, Verteilung, Lagerung, Absatz und Verbrauch zu überwachen und zu regeln“, 2. „zu diesem Zweck besondere Überwachungsstellen für bestimmte Warenarten (zu) errichten“⁵²⁾.

Obwohl nach dem Wortlaut dieser Verordnung der Minister bereits im März 1934 die Macht besaß, für alle Warengruppen Überwachungsstellen einzurichten, wandte er seine gesetzliche Vollmacht vorerst nur auf den Außenhandel an⁵³⁾. Als im September 1934 Schachts „Neuer Plan“ die totale Bewirtschaftung der Devisen einführt⁵⁴⁾, bestanden 25 Überwachungsstellen, welche die gesamten wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands mit dem Ausland lückenlos planten und überwachten. „Keine Wagenladung, kein Postpaket konnte die deutsche Grenze ohne besondere staatliche Kontrolle in der einen oder anderen Richtung überqueren, niemand konnte ohne Bewilligung des Staates im Ausland etwas kaufen oder dorthin etwas verkaufen.“⁵⁵⁾

Der „Neue Plan“ ersetzte das marktwirtschaftliche Prinzip des multilateralen Waren- und Kapitalverkehrs durch bilaterale Verrech-

nungsabkommen, die es zudem erlaubten, die Handelspartner nach politischen und militärisch-strategischen Gesichtspunkten auszuwählen; an die Stelle des Maßstabes von Angebot und Nachfrage auf den Weltmärkten traten jetzt zur Regulierung der Menge und des Wertes der Aus- und Einfuhren „Dringlichkeitsstufen“ nach Maßgabe des Rüstungsprogramms, ferner die jeweiligen Devisenvorräte der Reichsbank und die mannigfachen Formen der staatlichen Ausfuhrförderung⁵⁶⁾.

Der zweite Wirtschaftsbereich, den sich der nationalsozialistische Staat bald nach der Machtübernahme völlig unterwarf, war die *Landwirtschaft*. Das Interesse, das die Nationalsozialisten an einer raschen Umwandlung der Agrarverfassung zeigten, entsprang dabei überwiegend außerwirtschaftlichen Zielsetzungen. Nach ihrer Auffassung hatte der Bauernstand „die hohe Pflicht, durch einen zahlreichen, gesunden Nachwuchs für den dauernden Bestand des Volkes zu sorgen. Zugleich ist er der Verwalter des vaterländischen Bodens. Er soll diesen nicht im Streben nach dem größtmöglichen Gewinn bewirtschaften, sondern im Dienste an der Gesamtheit, um dem deutschen Volke die Nahrungsfreiheit zu erringen, welche eine wesentliche Voraussetzung der politischen Freiheit ist.“⁵⁷⁾ Deshalb schloß die Regierung schon im September 1933 den gesamten landwirtschaftlichen Sektor im „Reichsnährstand“ zwangsweise zusammen⁵⁸⁾. Der „Reichsnährstand“ vereinigte alle Erzeuger landwirtschaftlicher Güter, also Grundbesitzer und Pächter jeder Betriebsgröße, ferner alle Verarbeiter landwirtschaftlicher Produkte und schließlich auch alle Groß- und Einzelhändler⁵⁹⁾. In den Jahren 1934 und 1935 wurden sogenannte „Marktverbände“ organisiert mit je einem „Marktbeauftragten“ an der Spitze. Der Marktverband setzte die Preise für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse fest, regelte den Transport und den Absatz dieser Güter und bestimmte die zulässige Preisspanne für jeden Verarbeitungsvorgang und für jede Handelsstufe⁶⁰⁾. Überdies legten einige Marktverbände für manche Erzeugnisse jedem Landwirt feste Ablieferungskontingente auf — ein Verfahren, das im Zuge des 2. Vierjahresplans allgemein eingeführt wurde. Die Verordnung vom 23. März 1937 ermächtigte die Behörden des Reichsnährstandes überdies, die Art der

⁵⁰⁾ Siehe hierzu R. Erbe, Die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik 1933—1939 im Lichte der modernen Theorie, Zürich 1958, S. 70/71.

⁵¹⁾ Über den Primat der Aufrüstung vor der Arbeitsbeschaffung siehe W. Sauer, Die Mobilmachung der Gewalt, in: K. D. Bracher, W. Sauer, G. Schulz, Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34, Köln 1962², S. 798 ff.

⁵²⁾ RGBl. 1934 I, S. 212.

⁵³⁾ J. Barthel, Tätigkeit und Wirkung der Überwachungsstellen, Diss., Berlin 1939, S. 19 f.

⁵⁴⁾ RGBl. 1934 I, S. 829 und S. 864.

⁵⁵⁾ G. Stolper, a. a. O., S. 163.

⁵⁶⁾ Vgl. R. Erbe, a. a. O., S. 71—77.

⁵⁷⁾ B. Mehrens, Die Marktordnung des Reichsnährstandes, Berlin 1938, S. 1.

⁵⁸⁾ RGBl. 1933 I, S. 626—627.

⁵⁹⁾ Siehe hierzu B. Mehrens, a. a. O., S. 5—50.

⁶⁰⁾ Vgl. C. Russell, Die Marktordnung im Reichsnährstandsgewerbe, in: Z. f. d. ges. Staatsw. 96, 1936, S. 718—723.

Nutzung einer landwirtschaftlichen Fläche zu diktieren, wenn der Eigentümer nicht den „Anforderungen zur Sicherung der Volksernährung“ nachgekommen war⁶¹⁾.

Alle diese Eingriffe des Staates in den Bereich der Landwirtschaft übertraf indessen das „Reichserbhofgesetz“ vom 29. September 1933, das mit einem Schlag die Verfügungsfreiheit des landwirtschaftlichen Eigentümers über sein Privateigentum aufhob⁶²⁾. Dieses Gesetz, das etwa 700 000 landwirtschaftliche Betriebe mit ungefähr 40 % der gesamten Nutzfläche des Deutschen Reiches in „unveräußerliches und unbelastbares Sippenerbe“ umwandelte, sollte „die deutschen Bauerngeschlechter für alle Zeiten unlösbar mit dem Boden verbinden und gegen jede Gefährdung durch kapitalistische Kreditverflechtungen schützen“⁶³⁾. Mit einem Federstrich wurden durch dieses Gesetz das bürgerliche Vertragsrecht und das Erbrecht praktisch außer Kraft gesetzt. Allerdings konnten die „Marktordnung“ des Reichsnährstandes und die in ihrem Rahmen ablaufende „Erzeugungsschlacht“ zumindest bis 1937 das Einkommen vieler Landwirte, verglichen mit den Zeiten der Weltwirtschaftskrise, bedeutend erhöhen und somit den Verlust der wirtschaftlichen und der politischen Freiheit wenigstens zeitweise durch einen wirksamen wirtschaftlichen Schutz wettmachen⁶⁴⁾.

Noch rascher als bei dem Außenhandel und der Landwirtschaft bemächtigte sich die nationalsozialistische Regierung des *Arbeitsmarktes*. Zwar hatte schon die Regierung Brüning die kollektiven Lohnvereinbarungen weitgehend durch den in ihren Notverordnungen enthaltenen „Lohnabbau“ ersetzt⁶⁵⁾, aber die Sozialpartner, Gewerkschaften und Unternehmerverbände, bestanden unangetastet weiter. Die Nationalsozialisten zerschlugen indessen schon am 2. Mai 1933 die Organisationen der mächtigen sozialistischen „Freien Gewerkschaften“ und beseitigten bereits am 24. Juni als letzte der „Richtungsgewerkschaften“ der Weimarer Republik die „Christlichen Gewerkschaften“⁶⁶⁾.

Arbeitnehmer und Arbeitgeber fanden sich gemeinsam in der „Deutschen Arbeitsfront

(DAF)“ wieder, einer Organisation der NSDAP, die auch die Mitglieder der intellektuellen Berufe umfaßte. Die Aufgabe, Löhne und Arbeitsbedingungen zu regeln, oblag der Arbeitsfront und den „Treuhändern der Arbeit“; diese Treuhänder — für jeden der 14 Gaue der Partei wurde einer ernannt — unterstanden dem Reichswirtschaftsministerium und empfangen von dorthin ihre Weisungen⁶⁷⁾. Auf diese Abhängigkeit war es zweifellos zurückzuführen, daß die Lohnsätze von 1933 bis 1939 auf dem niedrigen Stande der Krisenzeit praktisch stabilisiert werden konnten⁶⁸⁾.

Auf der Ebene der Betriebe wurde durch das „Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934“ das „Führerprinzip“ und die Idee der „Betriebsgemeinschaft“ — eine propagandistisch geschickt gewählte Bezeichnung⁶⁹⁾ — eingeführt: „Im Betriebe arbeiten der Unternehmer als Führer des Betriebs, die Angestellten und Arbeiter als Gefolgschaft gemeinsam zur Förderung der Betriebszwecke zum gemeinen Nutzen von Volk und Staat.“⁷⁰⁾ Der Gedanke der „Betriebsgemeinschaft“ und die Einführung des „Führerprinzips“ in den Betrieben bedeutete nur scheinbar eine Stärkung der Position des Unternehmers gegenüber seinen Arbeitnehmern, die nun ihrer „Selbsthilfeorganisationen“ beraubt waren. In Wirklichkeit erteilte der Staat dem Unternehmer nur deshalb weitgehende Vollmachten innerhalb seines Betriebes, „damit der einzelne Betrieb über den Betriebsführer wieder leichter für die Verwirklichung nationalsozialistischer Wirtschaftsziele eingesetzt werden konnte“⁷¹⁾.

Die nation Isozialistische Regierung unterwarf sich im ersten Abschnitt ihrer Herrschaft jedoch nicht allein bestimmte Bereiche der Wirtschaft, sondern auch eine Bevölkerungsgruppe. Gleich nach der Machtübernahme, mit den berechtigten Boykotten im März und im April 1933, begann der Angriff auf die wirtschaftliche Substanz des deutschen Judentums. Gerade in der Zeit der „schleichenden Judenverfolgung“, die 1938 endete und dann offenem Terror wich, erfolgten zahlreiche legale und halblegale Akte der Behörden, die einzig und allein darauf abzielten, den Juden die Verfügungsfreiheit über ihr Privateigentum zu ent-

⁶¹⁾ Verordnung zur Sicherung der Landbewirtschaftung v. 23. 3. 1937, RGBl. 1937 I, S. 422—423.

⁶²⁾ RGBl. 1933 I, S. 685—692.

⁶³⁾ B. Mehrens, a. a. O., S. 1.

⁶⁴⁾ Vgl. H. Haushofer, Die deutsche Landwirtschaft im technischen Zeitalter, Stuttgart 1963, S. 263—266.

⁶⁵⁾ L. Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, S. 396 f.

⁶⁶⁾ Vgl. H. G. Schumann, Nationalsozialismus und Gewerkschaftsbewegung. Die Vernichtung der deutschen Gewerkschaften und der Aufbau der „Deutschen Arbeitsfront“, Hannover-Frankfurt/M. 1958, S. 69—74 und S. 78—81.

⁶⁷⁾ Ebenda, S. 110 f.

⁶⁸⁾ Siehe G. Bry, Wages in Germany 1871—1945, Princeton 1960, S. 233—245.

⁶⁹⁾ „The name enterprise community (Betriebsgemeinschaft) was designed to deny the existence of a conflict of interest between capital and labor“. O. Nathan, a. a. O., S. 176.

⁷⁰⁾ RGBl. 1934 I, S. 45 f.

⁷¹⁾ H. G. Schumann, a. a. O., S. 122.

reißen und ihnen das Recht auf freie Beteiligung am wirtschaftlichen Tauschverkehr zu rauben⁷²⁾.

2. Die Ausdehnung des staatlichen Interventionismus auf alle Wirtschaftszweige (1936 bis 1939)

Erst im Oktober 1936 dehnte die nationalsozialistische Regierung mit der Verkündung des 2. Vierjahresplans und der Ernennung eines neuen Preiskommissars das System der Kontrollen und der Eingriffe auch auf Industrie, Handel und Gewerbe aus.

Der unmittelbare Anlaß zur Durchführung dieses Vierjahresplans bildete die Rohstoff- und Devisenkrise, in die Deutschland trotz anfänglicher Erfolge des „Neuen Plans“ im Frühjahr 1936 geraten war. Verminderte Deviseneinnahmen drosselten die Einfuhren wichtiger Rohstoffe und bedrohten das Rüstungsprogramm⁷³⁾. Angesichts dieser Entwicklung versuchte die Regierung, durch gezielte und aufeinander abgestimmte Interventionen in verschiedenen Industriezweigen die Abhängigkeit der deutschen Rüstungswirtschaft von ausländischen Zulieferungen zu verringern oder gar zu beseitigen⁷⁴⁾. Im Vordergrund standen dabei die Bemühungen, durch eine Steigerung der Produktion vor allem den kriegswichtigen Sektor der Eisen- und Stahlindustrie autark zu machen⁷⁵⁾ und die Versorgung mit Treibstoff sicherzustellen⁷⁶⁾. Obwohl die Interventionen im Rahmen des Vierjahresplans sich mittelbar auf alle Wirtschaftszweige ausdehnten, vor allem durch die staatliche „Investitionskontrolle“⁷⁷⁾, vollzog dieser „Plan“ keineswegs den Übergang der Wirtschaftsordnung zu einem System staatlicher Planung. Der „Vierjahresplan“ überwand den punktuellen Interventionismus, der die Wirtschaftspolitik

⁷²⁾ H. Genschel, Die Verdrängung der Juden aus der Wirtschaft im Dritten Reich, Göttingen-Berlin-Frankfurt-Zürich 1966, S. 43 f.

⁷³⁾ A. Schweitzer, Foreign Exchange Crisis of 1936, in: Z. f. d. ges. Staatswissenschaft 118, 1962, S. 243 f.

⁷⁴⁾ Vgl. W. Treue, Hitlers Denkschrift zum Vierjahresplan 1936, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3, 1955, S. 184—203, und: Denkschrift Hitlers über die Aufgaben eines Vierjahresplans, ebenda, S. 204—210.

⁷⁵⁾ Siehe J. J. Jäger, Die wirtschaftliche Abhängigkeit des Dritten Reiches vom Ausland, dargestellt am Beispiel der Stahlindustrie, Berlin 1969. Diese Bestrebungen zeitigten nicht das erwartete Ergebnis, ebenda, S. 103—105.

⁷⁶⁾ W. Birkenfeld, Der synthetische Treibstoff 1933 bis 1945. Ein Beitrag zur nationalsozialistischen Wirtschafts- und Rüstungspolitik, Göttingen-Berlin-Frankfurt 1964, S. 77 f.

⁷⁷⁾ Vgl. S. Lurie, Private Investment in a Controlled Economy. Germany 1933—1939, New York 1947, S. 185 f.

Deutschlands vor 1936 gekennzeichnet hatte, und lieferte „über punktförmige Eingriffe hinaus ein größeres Gesamtkonzept — die Hinordnung der Wirtschaft zu den staatlichen Zielen der Rüstung und der Absicherung der Binnenkonjunktur“ und „zugleich neue Instrumente der Steuerung unter Beibehaltung des Privateigentums an den Produktionsmitteln“⁷⁸⁾. Die Instrumente der Steuerung des Wirtschaftsablaufs — insbesondere die Rationierung der Rohstoffe, die Lenkung des Einsatzes der Arbeitskräfte und die zahlreichen Investitionsgebote und -verbote — vermochten das System der Marktwirtschaft nicht zu beseitigen; sie wirkten vielmehr wie eine künstliche Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Datums „Technisches und organisatorisches Wissen und Können“⁷⁹⁾.

Gleichzeitig mit der Verkündung des Vierjahresplans am 29. Oktober 1936 wurde durch Reichsgesetz ein neuer Preiskommissar ernannt, dessen Aufgabe nun nicht mehr länger die Preisüberwachung, sondern die Bestimmung der Preise, die Preisbildung, darstellte⁸⁰⁾. Auch für die Bestellung dieses Preiskommissars gab es einen konkreten wirtschaftlichen Anlaß. Die Geldschöpfung, mit der die nationalsozialistische Regierung 1933 die „Binnenkonjunktur“ angefacht hatte, blieb ohne Einfluß auf das Preisniveau, solange unbeschäftigte Produktionsfaktoren — Arbeitslose, stillgelegte Fabrikhallen und Maschinen, brachliegende Bodenflächen — zu den bestehenden Lohnsätzen und Preisen von heute auf morgen in den Wirtschaftsprozeß eingegliedert werden konnten⁸¹⁾. Sobald aber 1936 die Vollbeschäftigung erreicht war, begannen die Unternehmer, sich gegenseitig Arbeiter durch „Locklöhne“ abzuwerben, womit sie die Effektivlöhne tendenziell zum Steigen brachten. Auch bei den Warenpreisen waren Erhöhungen unvermeidlich, da besonders bei den Konsumgütern die kaufkräftige Nachfrage das mengenmäßige Angebot immer mehr überstieg⁸²⁾.

Für die Zukunft war sogar noch eine Verschärfung des Preis- und Lohnauftriebs zu befür-

⁷⁸⁾ D. Petzina, a. a. O., S. 19.

⁷⁹⁾ H. v. Stackelberg, Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung, in: Ordo 2, 1949, S. 202 f.

⁸⁰⁾ Gesetz zur Durchführung des Vierjahresplans. Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung v. 29. 10. 1936 RGBl. 1936 I, S. 927 f.

⁸¹⁾ Vgl. R. Erbe, a. a. O., S. 42—46, und K. Schiller, Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland, Berlin 1936, S. 132—140.

⁸²⁾ Vgl. R. Stucken, a. a. O., S. 160 f., D. Eichholtz, a. a. O., S. 26—31, und W. Meinhold, Volkswirtschaftliche Grundsätze der Preisbildungspolitik im Vierjahresplan, Jbb. f. Nationalökonomie und Statistik 150, 1939, S. 72.

ten, da die Staatsführung weder bereit war, die Rüstung zu begrenzen und statt dessen die Produktion von Konsumgütern zu fördern, noch daran dachte, die Finanzierung des Rüstungsprogramms vorwiegend durch Steuern statt durch eine Vermehrung der Geldmenge vorzunehmen⁸³). Deshalb befahl die Regierung im Herbst 1936 einen totalen Preis- und Lohnstopp auf der Basis des Preis- und Lohnniveaus am „Stichtag“, dem 17. Oktober 1936, und berief einen Reichskommissar für die Preisbildung⁸⁴). Dieser Kommissar — mit dem Amt wurde der Gauleiter von Schlesien, Josef Wagner, betraut — erhielt die Vollmacht, „alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um wirtschaftlich gerechtfertigte Preise zu sichern“⁸⁵). Als wirtschaftlich gerechtfertigt galten dabei Preise, die sich an den Kosten orientierten. Erst nach einiger Zeit gelang es durch die intensive Zusammenarbeit verschiedener Wirtschaftsgruppen, Kostenvergleiche zwischen einzelnen Branchen durchzuführen und Richtzahlen für die einzelnen Kostenarten zu ermitteln. Dadurch wurde es möglich, für jede Branche „Kostenrichtsätze“ einzuführen. Den Unternehmern wurde dabei ausdrücklich gestattet, Gewinne zu behalten, die sie durch eine Rationalisierung oder durch eine Steigerung der Produktion innerhalb der Richtsätze erzielten⁸⁶).

Nicht nur in ihrer Preispolitik, auch bei der Durchführung des Vierjahresplans zeigten die Nationalsozialisten großes Interesse an der Mitwirkung der Unternehmer, denen sie einflußreiche Positionen in den Planbehörden einräumten⁸⁷). Innerhalb der von den Nationalsozialisten gesetzten Rahmenbedingungen verblieb mithin auch im Zeichen der „Vierjahresplanung“ noch ein weiterer Bereich für eigenständige unternehmerische Betätigung⁸⁸).

⁸³) Vgl. V. F. Wagner, Geldschöpfung, Wirtschaftskreislauf und die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik, in: Schweiz. Z. f. Volksw. u. Statistik 93, 1957, S. 17—23, und M. Wolfe, The Development of Nazi Monetary Policy, in: The Journal of Economic History 15, 1955, S. 392—402.

⁸⁴) R. Erbe, a. a. O., S. 84/85, und Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen v. 26. 11. 1936, RGBl. 1936 I, S. 955.

⁸⁵) Gesetz v. 29. 10. 1936, RGBl. 1936 I, S. 927.

⁸⁶) O. H. J. Bühring, Wesen und Aufgaben der industriellen Wirtschaftsgruppen als fachliche Spitzengliederungen der Industrie im Rahmen der Organisation der gewerblichen Wirtschaft, Diss., Heidelberg 1940, S. 87 f.

⁸⁷) Vgl. B. A. Carroll, Design for Total War. Arms and Economics in the Third Reich, The Hague, Paris 1968, S. 135—139, u. D. Petzina, IG-Farben und nationalsozialistische Autarkiepolitik, in: Tradition 5, 1968.

⁸⁸) Siehe hierzu J. A. Schumpeter, Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, Bd. 2, Göttingen 1961, S. 1003/1004.

Die Ausdehnung der staatlichen Interventionen auf alle Bereiche der Wirtschaft wurde durch eine Änderung der Währungsordnung abgerundet. Durch das Gesetz vom 10. Februar 1937 wurde das Reichsbankdirektorium dem „Führer und Reichskanzler“ unmittelbar unterstellt und die Reichsbank ihrer bisherigen von der Regierung unabhängigen Position beraubt. Am 15. Juni 1939, nachdem Schacht, der sich einer uferlosen Vermehrung der Geldmenge widersetzt hatte⁸⁹), zurückgetreten war, wurde ein neues Notenbankgesetz erlassen, das „Gesetz über die deutsche Reichsmark“, das alle wesentlichen, die Geldschöpfung einengenden Bestimmungen beseitigte⁹⁰) und die Kriegsfinanzierung „mittels der Notenpresse“⁹¹) einleitete.

Da aber trotz des zunehmenden Interventionismus auch nach 1936 das Wirtschaftssystem der Marktwirtschaft fortbestand, waren weder der Preisstopp noch die von den Behörden und Wirtschaftsgruppen ermittelten Kostenpreise imstande, den Nachfrageüberhang bei vielen Gütern zu beseitigen⁹²). Folglich mußte man das im Verhältnis zur Nachfrage zu geringe Angebot mancher Güter rationieren. Die Bewirtschaftung setzte zuerst bei den Produktionsgütern ein, wo — auch außerhalb des Rüstungsprogramms und des Vierjahresplans — für zahlreiche Teilmärkte Mengenbezugsrechte und Weitergabeverpflichtungen eingeführt wurden, erreichte aber noch vor dem Kriege den Sektor der Konsumgüter, wo zuerst die Butter mit Hilfe von „Kundenkarten“ rationiert werden mußte⁹³). Mit der Verordnung zur vorläufigen Sicherstellung des lebenswichtigen Bedarfs des deutschen Volkes vom 27. August 1939 wurden fast alle Lebensmittel bezugscheinpflichtig; es gab fortan Lebensmittelkarten, Kleiderkarten, Kohlenkarten und Bezugscheine auf Grund von Einzelgenehmigungen. Mit der Verordnung über die Wirtschaftsverwaltung wurde gleichzeitig der zugehörige Behördenaufbau empfohlen⁹⁴).

⁸⁹) Vgl. W. Vocke, Gesundes Geld, Frankfurt/M. 1956, S. 141.

⁹⁰) R. Stucken, a. a. O., S. 63, S. 104 und S. 161.

⁹¹) G. Schmolders, Geldpolitik, Tübingen-Zürich 1962, S. 121.

⁹²) M. Bosch, Gelenkte Marktwirtschaft, die geschichtliche Notwendigkeit einer Gestaltung der Wirtschaft, Stuttgart und Berlin 1939, S. 153 f.

⁹³) Vgl. O. Nathan, a. a. O., S. 146—153.

⁹⁴) Verordnung zur vorläufigen Sicherstellung des lebenswichtigen Bedarfs des Volkes v. 27. 8. 1939, RGBl. 1939 I, 2, S. 1498 f. Siehe ferner J. Raab, Methoden und volkswirtschaftliche Bedeutung der Verbrauchsregelung in der deutschen Kriegswirtschaft, Jbb. f. Nat. u. Stat. 153, 1941, S. 603 f.

V. Zentrale Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses während des Krieges

1. Zentrale Planung und Lenkung der Wirtschaft im Zeichen der Strategie des Blitzkriegs

Als unmittelbar vor Kriegsbeginn alle wichtigen Konsumgüter, Produktionsmittel und Rohstoffe der vollen staatlichen Preis- und Mengenbewirtschaftung unterworfen worden waren, war es schon im Sinne der Ergiebigkeit des Wirtschaftsprozesses sinnvoll, zur zentralen Planung und Lenkung der Wirtschaft überzugehen⁹⁵⁾. Die Transformation der Wirtschaftsverfassung Deutschlands von der Marktwirtschaft in die Zentralverwaltungswirtschaft vollzog am 18. August 1939 die „Verordnung über den Warenverkehr“, die wörtlich mit dem gleichlautenden Gesetz vom 22. März 1934 übereinstimmte, jedoch die bisherigen „Überwachungsstellen“ in „Reichsstellen“ umwandelte⁹⁶⁾.

Mit dem Namenswechsel änderte sich die Tätigkeit dieser Wirtschaftsbehörden grundlegend. Die „Überwachungsstellen“ hatten zunächst nur den „Verkehr mit industriellen Rohstoffen und Halbfabrikaten“ überwacht, insbesondere „deren Beschaffung, Verteilung, Lagerung, Absatz und Verbrauch“, aber nicht „die Umformung von Waren im gewerblichen Produktionsprozeß“⁹⁷⁾. Später, vor allem nach der Verkündung des Vierjahresplans, traten „Eingriffe“ in die Sphäre der Verarbeitung hinzu, doch handelte es sich bei dieser „Produktionslenkung“ um Maßnahmen, die vom Standpunkt der Marktwirtschaft nicht „systemwidrig“ waren⁹⁸⁾. Die Reichsstellen begnügten sich indessen nicht mehr mit Eingriffen, sondern führten eine Planung des Wirtschaftsablaufs in naturalen Größen durch. Sie begannen mit einer „Bestandaufnahme der Vorräte“, „dann schloß sich eine Beschlagnahme zugunsten der Reichsstelle an oder die Verpflichtung, eine bestimmte Menge des Lagerbestandes zur Verfügung der Reichsstelle zu halten. Zuletzt folgten Vorschriften über Verarbeitung und

Verbrauch der Rohstoffe, Halbwaren und Fertigfabrikate, Vorschriften über Ein- und Verkauf und Vorschriften über die Erledigung der Aufträge nach ihrer Dringlichkeit (Kennziffernsystem!)“⁹⁹⁾

In dieser Weise lösten die Reichsstellen die Aufgabe, „die verschiedenen Produktionsmöglichkeiten und den Verbrauch so aufeinander abzustimmen, daß ein optimaler Ausgleich zwischen den Produktionsmöglichkeiten und dem Bedarf erreicht wird“¹⁰⁰⁾. Als Hilfsmittel benutzten sie dabei die „Planungsbilanz“, die von der Bilanzgleichung ausging: „Einfuhr + Eigenerzeugung = Ausfuhr + Verbrauch ± Lagerveränderung“. Die Planung beruhte nun darauf, „alle fünf Faktoren zu beeinflussen, daß die Gleichung aufgeht“¹⁰¹⁾. Noch ein weiteres Indiz beweist, daß der Beginn der „Kriegswirtschaft“ in Deutschland sich nicht in einer weiteren Ausdehnung des Interventionismus erschöpfte, sondern tatsächlich ein Wirtschaftssystem mit staatlicher Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses konstituierte. Die Reichsstellen wurden den Organisationen der gewerblichen Wirtschaft übergeordnet¹⁰²⁾. Die Unternehmungen wurden damit in die Rolle „bloßer Produktionsstätten bzw. Verteilungsstellen“ gedrängt, „die herzustellen bzw. abzugeben haben, was von den Organen der Wirtschaftsverwaltung von ihnen angefordert wird“¹⁰³⁾. Den Bestrebungen der nationalsozialistischen Ordnungspolitik, durch die Reichsstellen lediglich „die Steuerung in den wichtigsten volkswirtschaftlichen Größenordnungen“ vorzunehmen und die „Entscheidung im Einzelfall dezentralisierten Stellen“ zu überlassen¹⁰⁴⁾, kam nun die zwischen 1933

⁹⁵⁾ Vgl. G. N. Halm, *Economic Systems, A Comparative Analysis*, New York 1968³, S. 317/18.

⁹⁶⁾ Verordnung über den Warenverkehr v. 18. 8. 1939, RGBl. 1939 I, 2, S. 1341 f.

⁹⁷⁾ Vgl. J. S. Geer, *Der Markt der geschlossenen Nachfrage. Eine morphologische Studie über die Eisenkontingentierung in Deutschland 1937—1945*, Berlin 1961, S. 29.

⁹⁸⁾ Siehe E. Preiser, *Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung*, in: *Bildung und Verteilung des Volkseinkommens*, Göttingen 1961², S. 328 f.

⁹⁹⁾ F. Eckerlin, *Von der Überwachungsstelle zur Reichsstelle*, in: *Die Deutsche Volkswirtschaft* 8, 1939, S. 1041.

¹⁰⁰⁾ F. Dorn, *Einrichtungen und Mittel der Wirtschaftslenkung*, in: *Probleme der gelenkten Wirtschaft*, Berlin 1942, S. 21.

¹⁰¹⁾ Ebenda, S. 21. Vgl. dort auch Schaubild VII: „Planung für einen Wirtschaftssektor und eine Wirtschaftsperiode (Methode des Fließschemas)“.

¹⁰²⁾ F. Eckerlin, a. a. O., S. 1042, und G. Albrecht, *Methoden und Mittel der gewerblichen Güterbewirtschaftung in der deutschen Kriegswirtschaft*, in: *Jbb. f. Nat. u. Stat.* 152, 1940, S. 295—326.

¹⁰³⁾ G. Albrecht, *Der allgemeine Verwaltungs- und Organisationsapparat für die Kriegswirtschaft*, in: *Jbb. f. Nat. u. Stat.* 150, 1939, S. 609.

¹⁰⁴⁾ *Zentral-Dezentral*, in: *Die Deutsche Volkswirtschaft* 35, 1940, S. 1134.

und 1938 durchgeführte „Neuorganisation“ der deutschen Wirtschaft entgegen.

Beim Beginn der zentralen Planung verfügten die Reichsstellen bereits über den entsprechenden Behördenunterbau. Allein die Reichsgruppe Industrie bestand in „fachlicher“ Hinsicht aus 31 Wirtschaftsgruppen, die ihrerseits wieder in 161 Fachgruppen und 137 Fachuntergruppen untergliedert waren. Dieser Reichsgruppe unterstanden ferner in „bezirklicher“ Gliederung 26 Industrieabteilungen mit 63 Zweig- und Nebenstellen¹⁰⁵⁾. Hinzu kamen etwa 1700 Konzerne und Syndikate, die lediglich mit öffentlich-rechtlichen Funktionen ausgestattet werden mußten, deren interne Organisation jedoch fast unverändert in die zentrale Planung eingegliedert werden konnte¹⁰⁶⁾. So teilte nun das Roheisensyndikat Roheisen, das es früher als Monopol verkauft hatte, im Rahmen der zentralen Planung den einzelnen Verarbeitungsbetrieben zu¹⁰⁷⁾.

Da die Behördenorganisation und ihr Unterbau aber noch in der Phase der Marktwirtschaft entstanden waren, fehlte zunächst eine zentrale Lenkungsstelle, welche die Tätigkeit der einzelnen Behörden koordiniert hätte. Anfangs bestand also eine große Anzahl von Planungsämtern und Lenkungsbehörden mit häufig unklarer und schlecht abgestimmter Verteilung der Zuständigkeiten¹⁰⁸⁾. Auf diese Weise konnte es vorkommen, daß die Zigarettenproduktion begrenzt wurde, nicht etwa weil der notwendige Tabak fehlte, sondern weil das Zigarettenpapier nicht ordnungsgemäß zugeteilt worden war, oder daß es kein Backpulver gab, weil man den Klebstoff zum Verschließen der Tütchen nicht rechtzeitig zugeteilt hatte¹⁰⁹⁾.

Bei der staatlichen Planung der kriegswichtigen Industrie verlegte man sich bald auf die „Engpaßplanung“. Man versuchte, die Eng-

pässe, die in der Versorgung wichtiger Güter auftauchten, frühzeitig zu erkennen und sie durch Sparmaßnahmen oder durch die Produktion von Ersatzgütern zu beseitigen. Die „Engpaßplanung“ gestaltete sich in der Kriegswirtschaft jedoch deshalb schwierig, weil dort jeweils für ein „Kriegshalbjahr“ zentral geplant wurde, der Engpaß aber ständig wechselte¹¹⁰⁾.

Warum, so muß man hier fragen, wurde die Organisation der staatlichen Wirtschaftsplanung nicht alsbald einheitlich und systematisch aufgebaut? Das geschah — abgesehen von den mangelnden Erfahrungen mit diesem Wirtschaftssystem — deswegen nicht, weil die politische Führung die Schwierigkeiten zentraler Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses zunächst unterschätzte¹¹¹⁾. Die Strategie des „Blitzkriegs“, die sich in der militärischen Schlacht bewährt hatte, sollte sich nun auch in der „Erzeugungsschlacht“ durchsetzen. Hitler vernachlässigte deshalb die „Tiefenrüstung“, die hohe Investitionen erfordert hätte, und bevorzugte die rasche Produktion von Rüstungsgütern nach Maßgabe der vorhandenen Produktionskapazität und der in den unterworfenen Ländern erbeuteten Produktionsanlagen und Rohstoffen. Noch Ende 1941 forderte er sogar eine Einschränkung der Rüstung zugunsten der Produktion von Konsumgütern, die tatsächlich 1942 noch den Stand von 1937 erreichte¹¹²⁾. Als jedoch im Winter 1941/42 der deutsche Vormarsch in Rußland zum Stehen kam, ergab sich die Notwendigkeit, die deutsche Wirtschaft auf einen langen Krieg vorzubereiten. Mit der Strategie des Blitzkriegs verschwand allmählich auch die Improvisation in der staatlichen Planung der Wirtschaft.

2. Der Ausbau der Zentralverwaltungswirtschaft in der Ära Speer

Die ersten Maßnahmen zum Aufbau eines leistungsfähigen Planungsapparates hatte noch Fritz Todt, der erste Minister Hitlers für Bewaffnung und Munition, eingeleitet¹¹³⁾. Auf diese Reformen stützte sich Todts Nachfolger, Albert Speer, dem es am 4. April 1942 gelang, die Zustimmung Hitlers zur Bildung einer obersten Planungsbehörde zu erhalten. Das „Amt für zentrale Planung“ war indessen

¹⁰⁵⁾ K. Guth, Die Reichsgruppe Industrie. Standort und Aufgabe der industriellen Organisation, Berlin 1941², S. 36.

¹⁰⁶⁾ „Die Behörden haben hier einen eingespielten, mit reichen praktischen Erfahrungen ausgestatteten Apparat zur Verfügung, der für die Durchführung zahlreicher, aus der staatlichen Bewirtschaftung sich ergebender Aufgaben eingesetzt werden kann“, Der deutsche Volkswirt 14, 1939, S. 346.

¹⁰⁷⁾ W. Eucken, On the Theory of the Centrally Administered Economy: An Analysis of the German Experiment, *Economica* N. S. 14, 1947, S. 182—185.

¹⁰⁸⁾ W. Huppert, Wirtschaftslenkung, staatliche Lenkung und Planung der industriellen Wirtschaft, Meisenheim/Glan 1955, S. 209.

¹⁰⁹⁾ E. Welter, Falsch und richtig planen. Eine kritische Studie über die deutsche Wirtschaftslenkung im Zweiten Weltkrieg, Heidelberg 1954, S. 85—87.

¹¹⁰⁾ Ebenda, S. 45—50.

¹¹¹⁾ Ebenda, S. 20.

¹¹²⁾ Vgl. A. S. Milward, Die deutsche Kriegswirtschaft 1939—1945, Stuttgart 1966, S. 9—52.

¹¹³⁾ Ebenda, S. 55.

nichts anderes als ein Kollegium unter dem Vorsitz des Reichsministers für Bewaffnung und Munition, Albert Speer, dem außerdem der Staatssekretär im Reichsluftfahrtministerium, Erhard Milch, der Beauftragte für den Vierjahresplan, Paul Körner, und später noch der Reichswirtschaftsminister, Walter Funk, angehörten¹¹⁴). Dieser personellen Zusammensetzung entsprach der Aufgabenbereich der „Zentralen Planung“: „Die Zentrale Planung ist eine Führungsaufgabe. Sie umfaßt nur Grundsätzliches und Übergeordnetes. Sie trifft eindeutige Entscheidungen und überwacht die Durchführung der von ihr gegebenen Anordnungen. Die Zentrale Planung hält sich nicht an anonyme schwer kontrollierbare Institutionen, sondern jeweils an einzelne verantwortliche Personen...“¹¹⁵). Gerade um die Tätigkeit dieser „anonymen schwer kontrollierbaren Institutionen“ zu koordinieren, benötigte Speer ein leistungsfähiges zentrales Planamt, das den unübersichtlichen Wirrwarr von Planbehörden und Kontrollorganen beiseitigen sollte¹¹⁶).

Den politischen Rückhalt für seine Bestrebungen erhielt Speer erst am 18. Februar 1943, als Goebbels im Berliner Sportpalast den totalen Krieg verkündete¹¹⁷). Das Prinzip „Butter und Kanonen“ wurde nunmehr endgültig aufgegeben; die im Vergleich zu England immer noch umfangreiche Produktion von Konsumgütern wurde drastisch gekürzt¹¹⁸). Dieses Vorgehen begünstigte Speers Zielsetzung einer straffen zentralen Planung, denn Wirtschaftszweige, die vorwiegend Rüstungsgüter herstellen, lassen sich leichter zentral lenken als Industriegruppen, die außerdem noch Konsumgüter der verschiedensten Art produzieren¹¹⁹).

Gleichzeitig wurde die Konzentration aller wirtschaftlichen Kräfte auf die Rüstung nun offizielles Programm der politischen Führung¹²⁰). Es dauerte freilich noch bis September 1943, bis sie der „Zentralen Planung“ in

Gestalt des „Planungsamtes“ den erforderlichen Behördenapparat angliederte. Nach dem Erlaß vom 16. September 1943 über die Aufgaben des Planungsamtes übte diese Behörde vor allem folgende Funktionen aus¹²¹):

„(1) Das Planungsamt bereitet die Entscheidungen der Zentralen Planung vor und überwacht deren Ausführung.

(2) Das Planungsamt hat — als Arbeitsgrundlage für die Zentrale Planung — für die gesamte Kriegswirtschaft Erzeugungs- und Verteilungsplanungen aufzustellen, wobei die Bedarfsplanungen für den gesamten deutschen Machtbereich die Grundlage bilden sollen. Hierbei ist die Ein- und Ausfuhr zu berücksichtigen. Die Gesamtplanung ist unter Berücksichtigung der Produktionsvoraussetzungen vorher zwischen den beteiligten Ressorts und Dienststellen abzustimmen. Das Planungsamt hat laufend das notwendige statistische Material zusammenzufassen und auszuwerten.

(3) Das Planungsamt hat die Zuweisung aller Arbeitskräfte im großdeutschen Machtbereich auf die einzelnen Großsektoren (gewerbliche Kriegswirtschaft, Verkehr, Ernährung usw.) der Zentralen Planung zur Entscheidung vorzuschlagen und deren Durchführung statistisch zu erfassen.“

Völlig entmachten konnte das Planungsamt die Reichsstellen und die ihnen untergeordneten Industrie- und Wirtschaftsgruppen natürlich nicht. Die Uhrenindustrie z. B., die nun auch Munition, Zünder, Maschinenteile und Meßinstrumente herzustellen hatte, gehörte etwa einem Dutzend Ausschüssen, Ringen, Wirtschaftsgruppen, Fach- oder Untergruppen an und hatte ebensovielen Befehls- und Überwachungsstellen zu gehorchen. Aber an die Stelle gelegentlicher Besprechungen zwischen Wehrmacht, Reichsbahn, Industriegruppen und Reichsstellen zur Abstimmung ihres Bedarfs an Rohmaterialien oder an Transportraum traten jetzt die Anweisungen einer zentralen Behörde¹²²). Die straffere Koordination der staatlichen Wirtschaftspläne wirkte sich bald auch auf die Höhe der Produktion aus, die ständig stieg und bei vielen Produkten im Sommer 1944 ihren Höhepunkt erreichte¹²³).

¹¹⁴) G. Janssen, Das Ministerium Speer. Deutschlands Rüstung im Krieg, Berlin-Frankfurt-Wien 1968, S. 56—59 und S. 137.

¹¹⁵) Ebenda, S. 58.

¹¹⁶) Vgl. W. Huppert, a. a. O., S. 209/210.

¹¹⁷) G. Janssen, a. a. O., S. 120.

¹¹⁸) Siehe hierzu: Deutschlands Rüstung im Zweiten Weltkrieg. Hitlers Konferenzen mit Albert Speer 1942—1945, Hrsg. W. A. Boelcke, Frankfurt/M. 1969, S. 252 und S. 293/294.

¹¹⁹) Vgl. W. Eucken, Centrally Administered Economy, a. a. O., S. 94/95.

¹²⁰) Siehe hierzu G. Thomas, Geschichte der deutschen Wehr- und Rüstungswirtschaft (1918—1943/45), Hrsg. W. Birkenfeld, Boppard 1966, S. 368 f.

¹²¹) E. Welter, a. a. O., Anhang, S. 146.

¹²²) G. Solper, a. a. O., S. 191.

¹²³) Die deutsche Industrie im Kriege 1939—1945, Hrsg.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1954, S. 122—129.

Freilich hätten die Wirksamkeit und die Ergiebigkeit der Zentralverwaltungswirtschaft nationalsozialistischer Prägung¹²⁴⁾ erheblich höher sein können, wenn sich der Zentralen Planung nicht mehrere unüberwindliche Hindernisse in den Weg gestellt hätten. Stets hatte Speer bei seinen wirtschaftspolitischen Entscheidungen mit der Ideologie der Partei zu kämpfen. Seine Bemühungen, in der Industrie mehr weibliche Arbeitskräfte einzusetzen, scheiterten z. B. immer an „der reichlich kitschigen Auffassung Hitlers über das Wesen der deutschen Frau“¹²⁵⁾. Im Juli 1939 arbeiteten im Reichsgebiet 2 620 000 deutsche Frauen in Industriebetrieben, im Juli 1944 2 678 000¹²⁶⁾, obwohl der Mangel an Arbeitskräften groß war, insbesondere für Büroarbeiten und Kontrollfunktionen, zu denen man Kriegsgefangene und Fremdarbeiter kaum verwenden konnte.

Zu einem Problem der politischen Machtverteilung gestaltete sich der Einsatz der Arbeitskräfte. Die Versuche des Reichsarbeitsministeriums, nach Kriegsausbruch den Einsatz der Arbeitskräfte zentral zu planen und zu lenken, schlugen fehl, weil die Gauleiter ihre ganze politische Macht aufboten, um einen Abzug von Arbeitskräften aus ihren Gauen zu verhindern. Deshalb setzte sich Speer für die Ernennung eines Generalbevollmächtigten ein. Hitler akzeptierte diesen Vorschlag, entschied sich aber nicht für den Gauleiter von Niederschlesien, Karl Hanke, den Speer für dieses Amt nominiert hatte, sondern ernannte Fritz Sauckel, den Gauleiter von Thüringen, zum Generalbevollmächtigten für den Arbeits-einsatz und stattete ihn mit weitgehender Unabhängigkeit von der Zentralen Planung aus¹²⁷⁾. In einzelnen Fällen war Sauckel zwar bereit, Empfehlungen der zentralen Planungsbehörden anzunehmen, meist aber verteilte er die Arbeitskräfte nach eigenem Ermessen auf die einzelnen Rüstungsbetriebe¹²⁸⁾. Vor allem nutzte er die Möglichkeit, eine große Anzahl ausländischer Facharbeiter in das Reich zu verschleppen, die hier oft nicht entsprechend ihrer

Ausbildung beschäftigt werden konnten, während Speer diese Arbeiter gern in ihren heimatlichen Industriebetrieben für deutsche Rüstungsaufträge eingesetzt hätte¹²⁹⁾.

Ein weiteres Hindernis für die zentrale Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses bildete der gewaltige vertikale Konzern, den sich die SS während des Krieges errichtete und dessen zahlreiche Betriebe gegen wirtschaftspolitische Entscheidungen des Zentralen Planamtes nahezu immun waren. Vor 1938 fehlte den wirtschaftlichen Betätigungen der SS eine spezifische wirtschaftliche Konzeption. (Bei der Gründung des Nordland-Verlages, der Errichtung und Übernahme von Stiftungen zur Pflege und Ausgestaltung bestimmter Kulturdenkmäler, dem Ausbau der Porzellanmanufaktur Allach, schließlich auch bei der Herstellung billiger Serienmöbel und beim Vertrieb von Mineralwasser überwogen „ideelle“, außerwirtschaftliche Zielsetzungen.) Nach 1938 wuchsen dann die Werkstättenbetriebe, die sich nun auf die Arbeitskraft der Häftlinge der Konzentrationslager stützten, zu einem fast alle wichtigen Wirtschaftszweige umfassenden Riesenkonzern zusammen, der „Deutschen Wirtschaftsbetriebe GmbH“. Die überlieferten Äußerungen hoher SS-Führer über die Ziele ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit lassen keinen Zweifel daran, daß man sich von diesem Konzern nach dem Kriege eine Neuordnung der deutschen Wirtschaft durch eine völlige Abschaffung des Privateigentums an den Produktionsmitteln versprach¹³⁰⁾. Gerade das formell noch bestehende Privateigentum an den Produktionsmitteln war indessen eine Stütze für Speers zentrale Planung, hatten doch die Betriebsinhaber, die für die Nachkriegszeit wieder die volle Verfügungsfreiheit über ihr Eigentum erhofften, großes Interesse, sich den Entscheidungen der Planbehörden rechtzeitig anzupassen¹³¹⁾.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten konnte das Planungsamt noch Ende 1944 einen volkswirtschaftlichen Gesamtplan für das nächste Kriegshalbjahr vorlegen, der aber wegen des raschen militärischen Zusammenbruchs kaum noch praktische Bedeutung erlangte¹³²⁾.

¹²⁴⁾ Infolge ihrer konkreten Ausgestaltung kann diese Zentralverwaltungswirtschaft nicht mit den heute im Ostblock realisierten Systemen staatlicher Planung des Wirtschaftsprozesses gleichgesetzt werden. Siehe hierzu D. Eichholtz, a. a. O., S. 384.

¹²⁵⁾ G. Janssen, a. a. O., S. 226, vgl. ferner S. 130 und S. 282.

¹²⁶⁾ A. S. Milward, a. a. O., S. 47.

¹²⁷⁾ Ebenda, S. 74/75.

¹²⁸⁾ G. Janssen, a. a. O., S. 121 f., und H. Pfahmann, Fremdarbeiter und Kriegsgefangene in der Deutschen Kriegswirtschaft, Diss., Würzburg 1964, S. 16 f.

¹²⁹⁾ Ebenda, S. 125 f., und A. S. Milward, a. a. O., S. 89.

¹³⁰⁾ E. Georg, Die wirtschaftlichen Unternehmungen der SS, Stuttgart 1963, S. 143—146.

¹³¹⁾ Vgl. K. P. Hensel, Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft, Stuttgart 1959, S. 182, und G. N. Halm, a. a. O., S. 330.

¹³²⁾ E. Welter, a. a. O., S. 95.

VI. Schlußbetrachtung

Die nationalsozialistische Staatsführung veränderte die Wirtschaftsverfassung Deutschlands zwischen 1933 und 1945 nicht nach einem ordnungspolitischen Konzept, sondern nur nach Maßgabe ihrer übergeordneten politischen Zielsetzungen.

Weil die Finanzierung der Rüstung es erforderte, wurde die Währungsordnung umgewandelt. Die Verfassung der Märkte wurde durch das Rüstungsprogramm geprägt: Den Außenhandel kontrollierte ein bilaterales staatliches Monopol, auf vielen Binnenmärkten wurde der Wettbewerb zugunsten einer industriellen Konzentration eingeschränkt. Die Vorstellung, nur „Erbhöfe“ gewährleisteten ein „gesundes Bauerntum“, löste eine Veränderung der Eigentumsordnung aus. Der Ausbruch des Krieges zwang die Regierung schließlich, sogar das konstitutive Element der Wirtschaftsordnung, das Planungs- und Lenkungssystem, auszutauschen.

Trotz dieser zahlreichen unterschiedlichen Veränderungen an der 1933 übernommenen Wirtschaftsverfassung zeichnete sich die Ordnungspolitik der Nationalsozialisten dennoch durch eine einheitliche Entwicklung aus: So wie innerhalb der Staatsverfassung Demokratie und persönliche Freiheit Schritt für Schritt ausgelöscht wurden, so wurde im Bereich der Wirtschaft die Planautonomie der Staatsbürger allmählich zugunsten des Staates abgebaut. Der Grundstein zu dieser Entwicklung wurde freilich bereits in der Weimarer Republik gelegt. Schon vor 1933 hatten viele Unternehmer sich einem Kartell angeschlossen und bestimmte Entscheidungen der Kartelleitung übertragen, um dem „ruinösen“ Wettbewerb zu entgehen. Sie hatten dann spä-

ter nichts dagegen einzuwenden, daß ihnen Ringe und Fachgruppen weitere unternehmerische Funktionen abnahmen, zumal wenn sie hofften, als Gegenleistung Rüstungsaufträge zu erhalten. Als ihnen schließlich während des Krieges kaum mehr als die formale Verfügungsfreiheit über ihr Privateigentum geblieben war, war es zu spät, sich den Planauflagen der staatlichen Behörden zu widersetzen¹³³⁾.

Was die Situation des Arbeitsmarktes betraf, so waren spätestens seit Brünnings Notverordnungen die Tarifpartner — nicht ohne eigenes Verschulden — von der Lohnbildung ausgeschlossen. Die Abkehr von der Goldwährung und die Einführung eines Geldsystems, das der politischen Führung eine hemmungslose Geldschöpfung ermöglichte, erfolgte schon 1931.

Zur gleichen Zeit entstand als Folge der Bankenkonzentration ein Apparat, der eine skrupellose Staatsführung zur Beherrschung der Wirtschaft geradezu herausforderte. Ohne Zweifel war um 1932 nicht allein die parlamentarische Demokratie, sondern auch ihr wirtschaftliches Gegenstück, das System der Marktwirtschaft, in eine Krise geraten, aus dem das Wirtschaftssystem ebensowenig wie das parlamentarische Regierungssystem einen Ausweg fand¹³⁴⁾.

¹³³⁾ Der Volksgerichtshof verhängte außerordentlich harte Strafen gegen Unternehmer, welche die staatlichen Plananweisungen mißachteten. K. P. Hensel, a. a. O., S. 181/182.

¹³⁴⁾ Siehe W. Conze, Die politischen Entscheidungen in Deutschland 1929—1933, in: Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reichs 1929/33, S. 176—252.

Polizeiliche Zuständigkeitsfragen zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland

Anläßlich der Enthüllung einer Gedenktafel für den kürzlich verstorbenen früheren Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Ritter von Lex, erklärte Bundesinnenminister Genscher am 22. Juli 1970 in Rosenheim: „Daß der Vorschlag, den Bundesgrenzschutz als polizeiliche Bundesexekutive auszugestalten, ausgerechnet von einem Mann kam, dessen föderalistische Grundeinstellung und dessen Liebe zu seiner bayerischen Heimat von niemandem angezweifelt werden kann, scheint dabei besonders bedeutsam zu sein. Ritter von Lex hatte erkannt, daß es entscheidend darauf ankommt, dem Staatsbürger und damit dem Staat im Rahmen einer freiheitlichen Grundordnung ein Höchstmaß an Sicherheit zu erhalten und zu gewährleisten, mit anderen Worten, daß dogmatisches Denken hier fehl am Platze sei . . . Es ist ein erfreuliches Zeichen, daß bei den Innenministern der Länder eine hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit unter-

einander und mit dem Bund im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht.“

Diese Erklärung des Ministers über die innere Sicherheit des Bundes ruft die Erinnerung wach an die Sicherheitslage in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und an das Für und Wider der Zubilligung von Hoheitsrechten an den Bund auf polizeilichem Gebiet bei den Verhandlungen mit den Besatzungsmächten und bei den Debatten im Bundestag und Bundesrat. Dabei soll nicht die Bundeszuständigkeit bei der Verbrechensbekämpfung im Vordergrund der Erörterung stehen — diese Frage wird inzwischen intensiv diskutiert —, sondern die Aufstellung und Zusammenfassung von Polizeikräften durch den Bund.

Zunächst seien jedoch in einem kurzen Überblick die polizeilichen Verhältnisse während der Zeit des Dritten Reiches dargestellt, da der Mißbrauch der Polizei in jenen Jahren ihre Neuordnung nach 1945 stark beeinflußt hat.

I. Die Polizei im nationalsozialistischen Staat

Seitdem das polizeiliche Denken im Zeitalter des Absolutismus und die weite Auslegung des Polizeibegriffs in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einer starken Einschränkung der sachlichen Zuständigkeit der Polizei gewichen und die Polizei immer mehr zu einer Angelegenheit der Gliedstaaten, der Länder, geworden war, hatte diese Entwicklung in dem preußischen Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 einen vorläufigen Abschluß gefunden. Dieses Gesetz, das den anderen Reichsländern Anlaß zu ähnlichen Reformen gab, fixierte die Polizeiherrschaft der Länder und beschränkte den Polizeibegriff ausschließlich auf die Gefahrenabwehr.

Eine nachhaltige Unterbrechung dieser Entwicklung brachte das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 31. Januar 1934 (RGBl I, S. 75), durch das die Hoheitsrechte der Länder — und damit auch die Polizeiherrschaft — auf das Reich übergingen. Die Polizeibehörden der Länder übten die Polizeigewalt als Auftragsangelegenheit des Reiches aus. Unter einem

„Chef der Deutschen Polizei“ im Reichsministerium des Innern wurden die polizeilichen Aufgaben zusammengefaßt und die Beamten der Schutzpolizei und der Gendarmerie in den Ländern zu unmittelbaren Reichsbeamten gemacht. Die Schaffung eines einheitlichen materiellen Polizeirechts im Reich wurde allerdings zurückgestellt, weil unter den Ländern ohnehin nur geringfügige Abweichungen in dieser Beziehung bestanden und die Normierung der polizeilichen Zuständigkeiten aus naheliegenden Gründen nicht publiziert werden sollte (man denke nur an das Wirken der Geheimen Staatspolizei!).

Nach der Überführung der kasernierten Polizeikräfte (Landespolizei) in die neu aufzustellende Wehrmacht im Jahre 1935 blieben nur Trümmer einer Polizei übrig. Zunächst glaubte man, damit auskommen zu können. Als man feststellen mußte, daß es mit der Sicherheit und Ordnung im Staat doch nicht so gut bestellt war, begann ein Wiederaufbau der Polizei, dessen letzte Hintergründe wahr-

scheinlich auch in dem Bemühen der politischen Leitung im Reichsministerium des Innern zu suchen sind, *neben* die Wehrmacht eine mächtige, nationalsozialistisch durchsetzte Organisation zu stellen, welche die polizeiliche Absicherung des Regimes vervollkommen sollte.

In den Städten wurden wieder Polizei-Bereitschaften aufgestellt und aus vierjährig gedienten Soldaten der Wehrmacht und Angehörigen der SS rekrutiert. In allen Gemeinden über 2000 Einwohnern blieb die kommunale Schutzpolizei bestehen. Als neue Sparte der Ordnungspolizei erschien die „Feuerschutzpolizei“. Motorisierte Gendarmerie-Einheiten und -Verbände verstärkten den polizeilichen Einzeldienst auf dem flachen Lande. Zur Wahrnehmung der Aufgaben der politischen Polizei war das Geheime Staatspolizeiamt in Berlin errichtet worden, das unter Zusammenfassung mit der Kriminalpolizei 1936 zur weitverzweigten „Geheimen Staatspolizei“ ausgebaut wurde.

Während sich in den Jahren der Weimarer Republik erfreulicherweise eine klare Grenze zwischen militärischem und polizeilichem Einsatz herausgebildet hatte und Organisation, Ausrüstung und Ausbildung der Polizei dieser Trennung Rechnung trugen, wurde im nationalsozialistischen Staat dieser Unterschied immer mehr verwischt, bis er zu Beginn des Zwei-

ten Weltkrieges mehr oder weniger ganz verschwunden war. Polizei-Bataillone, Polizei-Regimenter und sogar Polizei-Divisionen erschienen in den Kampfräumen, stürmten im Juni 1940 den Argonnerwald, kämpften auf dem Balkan, in Rußland, in Italien usw. gegen die Partisanenverbände und verstärkten in besonders kritischen Lagen die deutschen Heeresverbände im rein militärischen Einsatz. Kein Wunder, daß Gesetz- und Rechtmäßigkeit der polizeilichen Tätigkeit und des polizeilichen Einsatzes immer mehr hinter militärischen Grundsätzen und Erwägungen verschwanden. Die Rechtsbehelfe gegen polizeiliche Maßnahmen wurden erheblich eingeschränkt oder ganz beseitigt.

Dieser Rückfall in die Methoden des Polizeistaates und die mißbräuchliche Verwendung der Polizei, die Preisgabe der polizeilichen Grundsätze von pflichtgemäßem Ermessen und der Verhältnismäßigkeit der Mittel haben die für den Wiederaufbau der Polizei nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 Verantwortlichen — zunächst die Besatzungsmächte, dann die Regierungen und die gesetzgebenden Körperschaften — veranlaßt, die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Polizei, mitunter sogar über das notwendige und vertretbare Maß hinaus, einzuschränken. Die Polizeiorganisation wurde aufgeteilt und jeder militärähnlichen Ausbildung und Ausrüstung mit verständlichem Mißtrauen begegnet.

II. Die innere Sicherheit Deutschlands nach dem Zusammenbruch

Dem 1. Zonenprotokoll vom 12. September 1944 entsprechend legten die Regierungen von Frankreich, Großbritannien, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten am 5. Juni 1945 fest, daß Deutschland innerhalb seiner Grenzen, wie sie am 31. Dezember 1937 bestanden hatten, für Besatzungszwecke in vier Zonen aufgeteilt und das Gebiet von Groß-Berlin von Truppen einer jeden der vier Mächte besetzt werden sollte; dabei hatte die Grenze zwischen den Zonen der Westmächte und der Sowjetischen Besatzungszone den binnendeutschen Verwaltungsgrenzen zu folgen. Unter teilweiser Mißachtung der geschichtlichen Entwicklung wurden in der *französischen* Besatzungszone die Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland-Pfalz, in der *amerikanischen* die Länder Hessen, Württemberg-Baden und Bayern, in der *britischen* die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und in der *sowjetischen*

die Länder Sachsen, Thüringen, Mecklenburg, Brandenburg und Sachsen-Anhalt errichtet. In ihnen „übernahmen die vier alliierten Regierungen in allen Deutschland betreffenden Angelegenheiten die oberste Autorität einschließlich aller Machtvollkommenheiten, die der deutschen Regierung, dem Oberkommando der Wehrmacht sowie allen staatlichen, städtischen und örtlichen Regierungen und Behörden zustanden“ ¹⁾.

Damit wurde auch die gesamte Polizei-Organisation, die — wie dargelegt — nach 1934 im ganzen Reich einheitlich war, aufgelöst und die Länder zunächst einer absoluten Machtlosigkeit überantwortet. Die Sorge für die Sicherheit, nicht nur der Besatzungstruppen, sondern auch der deutschen Zivilbevölkerung, wurde

¹⁾ Keesing, Archiv der Gegenwart, XV. Jahrgang, Essen 1945, S. 257.

von den Alliierten durch eine Militärpolizei wahrgenommen. Diese Militärpolizei erhielt allmählich Verstärkung durch politisch tragbare deutsche Polizeibeamte.

Für die polizeiliche Zuständigkeit waren angesichts des nationalsozialistischen Polizeistaates bereits auf der Krim-Konferenz von Jalta (8. bis 15. Februar 1945) Grundsätze aufgestellt worden, die in folgenden Forderungen gipfelten: keine *staatliche* Aufsicht über die Polizei und keine *staatliche* Einflußnahme auf Organisation und Einsatz der Polizei; die Polizei hat ausschließlich eine kommunale Angelegenheit zu sein; keine Berechtigung anderer Kommunen oder gar des Staates, Polizeikräfte zusammenfassen oder sich zu unterstellen; Beschränkung der polizeilichen Zuständigkeit auf rein polizeiliche Aufgaben (Schutz von Leben und Eigentum, Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung, Verhütung und Aufdeckung von Verbrechen) unter Ausklammerung aller verwaltungspolizeilichen Tätigkeiten und gesetzgeberischen oder richterlichen Funktionen; Einführung eines wirksamen Schutzes gegen gesetzwidrige Festnahmen und polizeiliche Inverwahrnahmen; Entmilitarisierung der Polizei mit dem Verbot, geschlossen untergebrachte Polizei-Einheiten zu bilden und Polizeibeamte anders als mit Schlagstöcken und Pistolen zu bewaffnen; Entnazifizierung der Polizei mit der Auflage, Mitglieder der NSDAP und ihrer Gliederungen sowie ehemalige Wehrmachtangehörige von der Zugehörigkeit zur Polizei auszuschließen.

Die Durchführung dieser Grundsätze wurde nach dem Zusammenbruch nicht einheitlich für alle vier Zonen gehandhabt — etwa durch ein Kontrollratsgesetz —, sondern erfolgte in jeder Besatzungszone nach dem Ermessen der Zonenbefehlshaber. Bei den entsprechenden Anordnungen, die deutschen Stellen gegenüber zunächst nur mündlich getroffen wurden, standen die Polizei-Organisation und das Polizeirecht des entsprechenden Besatzungslandes Pate: „Daß die Besatzungsmächte den äußeren Machtapparat der Polizei zerschlugen, war in der ersten Phase der Besatzungspolitik ja nicht verwunderlich, daß aber die britische und die amerikanische Besatzungsmacht dem Staat die Polizeifunktion überhaupt aus der Hand nahmen, ... beruht auf einem klaren Mißverständnis deutscher Verwaltungstradition. Welche Rechtsunsicherheit und wieviel Verwirrung dadurch ... angerichtet worden ist, läßt sich kaum abschätzen“, klagte der frühere Leiter der Abteilung „Öffentliche Sicherheit“ im Bundesministerium des Innern, Ministerialdirektor Egid, anläßlich eines Vortrages während der

Internationalen Polizeiausstellung in Essen im Herbst 1956 ²⁾.

In den deutschen Ländern der Weimarer Republik nämlich war die Polizei-Organisation dem Aufbau der Verwaltungsbehörden gefolgt und hatte aus der Zentral-Instanz (Innenminister), der Provinzial-Instanz (Ober- bzw. Regierungspräsident), der Kreis-Instanz (Landrat) und der Ortsinstanz (Bürgermeister bzw. staatlichen Polizeiverwalter) bestanden. In allen Ortspolizeibehörden oder in Teilen von Ortspolizeibehörden konnte durch den Innenminister die Polizei-Verwaltung ganz oder teilweise besonderen staatlichen Behörden übertragen werden. Die übergeordnete Verwaltungsinstanz hatte Befehlsbefugnis gegenüber ihren nachgeordneten Polizei-Behörden.

Nur in der *französischen* Besatzungszone wurde entsprechend dem zentralistischen Staatsaufbau und der zentralisierten staatlichen Polizei Frankreichs der bewährte Polizeiaufbau der Weimarer Jahre beibehalten; die Innenminister der Länder Baden, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland-Pfalz hatten die Polizeigewalt sowohl über ihre Landpolizei (Gendarmerie) wie über die kommunalen Polizeien inne. Sosehr gerade Frankreich aus anderen Gründen später für einen föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland eintrat, eine Dezentralisierung der Polizei und eine Trennung von Vollzugs- und Verwaltungs-Polizei lehnte es bereits in den Richtlinien vom 15. Januar 1946 ab.

Völlig andere polizeiliche Verhältnisse schuf die *britische* Besatzungsmacht in den Ländern ihrer Zone. Von einigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Einrichtung eines selbständigen Deutschen Paßkontrolldienstes) wurden dort für die Stadt- und Landkreise eigene Polizeien (Stadtkreis- und Regierungsbezirks-Polizeien) gebildet, die nicht etwa dem Innenminister, sondern selbständigen Polizeichefs unterstanden. Diese Polizeichefs wurden von sogenannten Polizei-Ausschüssen ernannt und abberufen, deren Mitglieder von den Stadtvertretungen und Kreistagen zu wählen waren. Die Kriminalpolizei war keine selbständige Polizeisparte mehr, sondern wurde auf jeder Organisationsstufe Bestandteil der allgemeinen Polizei. Unklarheiten über die Verantwortlichkeit und die Zuständigkeit waren die unausbleibliche — offenbar gewollte — Folge, und zwar um so mehr, als die Befehls-gewalt über diese neuen Polizeigebilde in vollem Umfange bei den Militärregierungen verblieb.

²⁾ Vgl. Ludwig Dierske, Der Bundesgrenzschutz, Regensburg 1967, S. 26.

Auch in der *amerikanischen* Zone wurde die Polizei „kommunalisiert“ und auf reine Exekutivaufgaben beschränkt; jedoch bezog sich die „Kommunalisierung“ ohne staatliches Weisungsrecht nur auf Orte über 5000 Einwohner, während für die kleineren Gemeinden eine staatliche Polizei aufzustellen war. In Bayern entstand die Landpolizei, in Hessen die Gendarmerie und in Württemberg-Baden die Landespolizei. In Bayern und Hessen ordnete die Besatzungsmacht darüber hinaus die Neubildung einer Grenzpolizei nach dem Vorbild von 1919 an. Auch in der Trennung zwischen Exekutive und Verwaltung verfuhr die amerikanische Besatzungsmacht großzügiger als die britische. Sie ermächtigte die Länder, gewisse Verwaltungsangelegenheiten (z. B. Meldewesen, Ausübung der Polizeiaufsicht, Erteilung von Führerscheinen) bei den Polizeibehörden zu belassen.

Ganz andere Wege ging die *sowjetische* Besatzungsmacht in ihrer Zone. In dem Bestreben, ein einheitliches Deutschland mit sowjetischem Vorzeichen zu schaffen, hatten die Verwaltungen der Städte und Landgemeinden — als Einrichtung der Länder — den Auftrag, unter Aufsicht der sowjetischen Kommandanten zur Wahrnehmung normaler Polizeiaufgaben aus politisch geschulten und überwachten Kräften eine Schutz-, Kriminal-, Verwaltungs-, Verkehrs-, Bahn- und Wasserschutzpolizei in einer Stärke von insgesamt 75 000 Mann aufzustellen. Diese Polizeien wurden dann zur Bildung von kasernierten, bewaffneten Bereitschaftsverbänden, der „Kasernierten Volkspolizei“, in einer Stärke von zunächst 60 000 Mann (Stand am 15. August 1950) herangezogen. Diese Kasernierte Volkspolizei übernahm den Schutz der Zonengrenze und hatte Stämme für die Aufstellung militärischer Streitkräfte zu stellen. Im Gegensatz zu den drei westlichen Zonen wurde die Volkspolizei straff und einheitlich für die ganze Zone organisiert und einer zentralen staatlichen Führung unterstellt.

Die Organisation der Polizei in *Berlin* schließlich folgte der unglücklichen politischen Entwicklung dieser Stadt, die zu einer völligen Teilung auch der Polizeikräfte unter je einem Polizeipräsidenten als oberste Polizeidienststelle führte, wobei das Polizeirecht in Berlin-West unverändert blieb, während im Ostsektor der Stadt das kommunistische System die Polizei prägte.

Ein politisch und polizeilich gleichermaßen erfahrener Mann wie der frühere preußische Innenminister Severing erklärte zu dieser verworrenen Situation in den Besatzungszonen anlässlich einer Arbeitstagung der Polizeichefs im Polizei-Institut Hilstrup am 26. / pril 1949:

„Eines schickt sich nicht für alle. Was in England, Frankreich oder Amerika gilt, mag dort gut und nütze sein. Wer uns aber damit kommt, daß eine und nur eine kommunal zersplitterte Polizei ausreiche, der verkennt die deutsche Situation ... Wir müssen dahin kommen, daß wir notfalls von *einer* Stelle, vielleicht vom Ministerpräsidenten (in Nordrhein-Westfalen) alle Polizeikräfte auf einen Gefahrenpunkt konzentrieren können. Diese Bewegungsfreiheit sollten uns die Alliierten bald einräumen ... Diese Anregungen müssen von allen Praktikern aufgenommen werden und bei jeder Gelegenheit sollte den Besatzungsmächten gesagt werden: Gebt uns eine Polizei, die unseren Bedürfnissen entspricht! Wir ziehen mit der Polizei keine militärischen Formationen auf und wir wollen mit der Polizei gegen jede Regung und nationalistische Überheblichkeit eingreifen ...“³⁾

Diese Entstaatlichung, diese Dezentralisierung, Zersplitterung und Funktionsbeschränkung der deutschen Polizei, die Übernahme der Regierungsgewalt in Deutschland durch die Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte und das argwöhnische Wachen der Besatzungsmächte darüber, daß sich bei den deutschen Stellen nichts regte, was nach Sicherheitsverantwortlichkeit aussah, hatten noch einen weit über die damalige Zeit hinausreichenden Nachteil: der einzelne in Deutschland sowie die verbliebenen oder allmählich sich wieder bildenden Dienststellen und Körperschaften fühlten sich von der Verantwortung für die Sicherheit und für das Schicksal ihres Landes frei. Man freute sich, die Kosten der Aufstellung eigener Sicherheitskräfte sparen zu können und ging der Unannehmlichkeit aus dem Wege, den chaotischen Zuständen im Wirtschaftsleben mit harten Eingriffen begegnen zu müssen. Unter einer uns so übergestülpten „Sicherheitsglocke“ gedieh der Nährboden nicht nur für einen damals menschlich verständlichen „Ohne-mich“-Standpunkt, sondern man glaubte — um mit Martini zu sprechen —, einen Urlaub vom 20. Jahrhundert verbringen zu können⁴⁾.

Auch als am 25. Juni 1950 der Korea-Krieg das Gespenst eines neuen Weltkrieges beschwor und die Alliierten gezwungen waren, die Sorge für die innere Sicherheit mehr und mehr deutschen Stellen zu übertragen, änderte sich in den polizeilichen Verhältnissen

³⁾ Carl Severing, Grundsätzliches zum Aufbau der neuen Polizei, in: Polizeirecht im neuen Deutschland, Münster 1949, S. 11/12.

⁴⁾ Winfried Martini, Freiheit auf Abruf, Köln/Berlin 1960, S. 159.

zunächst nur wenig. Aber selbst wenn die Besatzungsmächte deutsche Stellen allein für die innere Sicherheit verantwortlich gemacht hätten, konnte niemand auf deutscher Seite und niemand bei den Besatzungsmächten die nicht nur hypothetische Frage zuverlässig beantworten, wie sich die westdeutsche Bevölkerung verhalten würde, wenn unter Ausnutzung der Korea-Krise ein Angriff der Volkspolizei auf westdeutsches Gebiet erfolgte. Würde sich die Bevölkerung bei einem Zusammenstoß

zwischen den alliierten und sowjetzonalen Truppen hinter die Alliierten stellen? ⁵⁾ Würde eine westdeutsche Polizei, selbst wenn sie wesentlich verstärkt, einheitlich geführt, besser ausgebildet und ausgerüstet wäre, gegen die deutsche Sowjetzonen-Polizei kämpfen? Zu sehr waren die Menschen hüben und drüben vom Bewußtsein der Zusammengehörigkeit in einem Volk erfüllt, als daß ideologische Gegensätze sie die Waffen auf die eigenen Volksgenossen hätten richten lassen.

III. Polizeifragen bei Bildung der Bundesrepublik Deutschland

Wenn man die Entwürfe zum Grundgesetz und die Protokolle über dessen Beratung im Parlamentarischen Rat durchsieht, dann fällt auf, daß dieses Gremium sich nur sehr wenig mit Polizeifragen beschäftigt hat. Die Gründe dafür sind vielfältig.

1. Die Bildung eines westdeutschen Bundesstaates

Einer der ersten Staatsmänner, die in der Aufteilung des Deutschen Reiches in Besatzungszonen eine Gefahr für die Entwicklung einer demokratischen Regierungsform in diesem Gebiet sahen, war Churchill. „Ein Schatten ist auf die Erde gefallen, die erst vor kurzem durch den Sieg der Alliierten hell erleuchtet worden ist. Niemand weiß, was Sowjet-Rußland zu tun gedenkt oder was für Grenzen seinen expansionistischen und Bekehrungs-Tendenzen gesetzt sind, wenn ihnen überhaupt Grenzen gesetzt sind ... Das ist sicher nicht das befreite Europa, für dessen Aufbau wir gekämpft haben ... Wir können es uns nicht leisten, mit einer knappen Überlegenheit an Macht zufrieden zu sein, weil wir auf diese Weise Gefahr laufen, eine andere Macht in Versuchung zu führen, die Kraftprobe bestehen zu wollen.“ Anklagend, warnend und Folgerungen heischend hatte derselbe Mann am 8. März 1946 in Fulton (USA) einer Zusammenfassung auch Westdeutschlands das Wort geredet und den Beschluß der drei Westmächte auf der Londoner-Konferenz am 23. Februar 1948 vorbereitet, die drei Westzonen auf einer föderativen Grundlage zu vereinigen und die Militärregierung durch eine freiheitliche, demokratische deutsche Regierung zu ersetzen.

Etappen auf diesem Wege waren: eine Sitzung der Militär-Gouverneure der drei Westzonen mit den Ministerpräsidenten der elf

Länder in Frankfurt a. M. am 1. Juli 1948 über die Grundlinien eines westdeutschen Staatsgebildes; eine Beratung der Ministerpräsidenten vom 8. bis 10. Juli 1948 in Koblenz und am 21. Juli 1948 im Jagdschloß Niederwald (Rüdesheim) mit dem Beschluß, einen Parlamentarischen Rat einzuberufen, um die deutsche Einheit vorläufig wenigstens wiederherzustellen und für dieses Gebiet eine einheitliche Volksvertretung und Exekutive nach demokratischen Grundsätzen zu schaffen; die Tagung eines auf Einladung des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Ehard von den Ministerpräsidenten eingesetzten Ausschusses von Sachverständigen für Verfassungsfragen in Herrenchiemsee (ab 10. August 1948) zur Erstellung eines Entwurfes zum Grundgesetz mit Begründung und Erläuterung für den Parlamentarischen Rat; die Beratung der Entwürfe durch den Parlamentarischen Rat; die Verkündung des Grundgesetzes, nachdem es von den Landtagen aller Länder — außer Bayern — angenommen und von den Militärgouverneuren am 12. Mai 1949 genehmigt worden war.

2. Polizeihöhe bei den Ländern

Abgesehen von den Jahren des nationalsozialistischen Regimes war Deutschland immer ein Bundesstaat gewesen, bestehend aus Gliedstaaten, die aus eigenem Recht existierten und sich in die Staatsgewalt mit dem Gesamtstaat teilten. Daran änderte auch die Tatsache nichts, daß manche Gliedstaaten (Länder) aus dynastischen Gründen oder zufällig entstanden und nach Größe, Bedeutung und geschichtlicher Entwicklung gar nicht in der Lage waren, ihre Funktion im Gesamtstaat zu erfüllen.

⁵⁾ Vgl. Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1945—1953*, Stuttgart 1965, S. 352.

Das Problem jedes föderativen Staates liegt in der zweckmäßigen und auch allen Sicherheitslagen gerecht werdenden Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten.

Der Parlamentarische Rat setzte sich aus Delegierten der Landtage der elf Länder zusammen; sie konnten sich auf das alliierte Dokument Nr. 1 vom 1. Juli 1948 berufen, wonach „für die beteiligten Länder eine Regierungsform föderalistischen Typs zu schaffen wäre, die deren Rechte zu schützen vermöchte“, und sie waren als in ihren Ländern gewählte Abgeordnete verständlicherweise geneigt, Länderinteressen den Vorrang vor Bundesinteressen zu geben. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Mehrheit der Mitglieder des Parlamentarischen Rates davon ausging, daß die Polizeihohheit ausschließlich bei den Ländern zu liegen hätte und für Bestimmungen über eine Bundeszuständigkeit in Polizeifragen im Grundgesetz kein Raum sei.

Lediglich der Abgeordnete Dr. Menzel (SPD) erklärte in der 3. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 9. September 1948: „Die Staatsicherheit macht es meines Erachtens erforderlich, daß der Träger der Staatsgewalt nach den Grundsätzen des Bundes aufgebaut ist ... Es soll grundsätzlich dabei bleiben, daß die Länder die Träger der Polizei sind. Ich meine also nicht, daß die Polizei ‚Reichssache‘ werden soll ... Aber die Richtlinien für diesen Eckpfeiler einer jeden Staatsgewalt wären vom Bunde zu erlassen, vor allem dahin, welche Vollmachten die Polizei erhält und welche demokratischen Mindestgarantien sie aufweisen muß. Hier den Ländern völlig freie Hand zu lassen, könnte zu leicht die Gefahr der Untergrabung der Bundesgewalt durch eine Länderpolizei bringen. Die Herrenchiemseer Beschlüsse haben mit Recht Mindestanforderungen aufgestellt, die an das Verfassungsleben der Länder zu stellen sind ... Dann aber sollte man den wichtigen Pfeiler der staatlichen Sicherheit, die Polizeigewalt, der gleichen Bundeskontrolle unterwerfen, das heißt von den Grundsätzen des Bundes geleitet sein lassen.“⁹⁾ Dr. Menzel bezog sich dabei auf eine Bestimmung der Weimarer Reichsverfassung (Art. 9), nach der das Reich die Bedürfnisgesetzgebung für den Erlass einheitlicher Vorschriften über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit hatte; aber er drang mit seinen Argumenten nicht durch.

Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates standen noch zu sehr unter dem Eindruck der polizeilichen Omnipotenz des Dritten Reiches

⁹⁾ Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, Bonn 1949, S. 32.

mit seinem weitverzweigten und einheitlich gelenkten Machtapparat; sie wollten keinen Bundesstaat, in dem die Länder nur Verwaltungsbezirke und ausführende Organe der polizeilichen Richtlinien des Bundes waren. Wo solche einheitlichen Vorschriften sich auch auf dem polizeilichen Sektor als notwendig erweisen sollten, könnten sie — so war ihre Auffassung — durch freie Vereinbarungen unter den Ländern getroffen werden.

3. Nur polizeiliches Weisungsrecht für den Bund

Da es auch den eifrigsten Verfechtern einer alleinigen polizeilichen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Länder zweckmäßig und notwendig erschien, bei besonderen Gefahrenlagen den Bund in die Verantwortung für den Bestand des Staates mit einzubeziehen, entschieden sich die Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates dafür, dem Bund einige wenige Kompetenzen einzuräumen. Der Allgemeine Redaktionsausschuß für die 1. Lesung des Hauptausschusses schlug in Art. 115 a (später Art. 118 c bzw. 91) neben der Übertragung der ausschließlichen Gesetzgebung über das Paßwesen und das Bundeskriminalwesen vor: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche und demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (!) durch Verordnung die polizeiliche Hilfespflicht der Länder verkünden. Mit dieser Verkündung untersteht die Polizei in den Ländern den Weisungen der Bundesregierung. Diese kann dabei die Polizei einem Bundesbeauftragten unterstellen.“⁷⁾

In diesem Zusammenhang ist bereits hier daran zu erinnern, daß bei der 4. Lesung des Entwurfs zum Grundgesetz im Hauptausschuß auf Vorschlag der Alliierten (Polizeibrief vom 14. April 1949) dem Art. 87 (bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau) ein Satz hinzugefügt werden sollte, wonach durch Bundesgesetz Bundesgrenzschutz-Polizei-Behörden eingerichtet werden könnten. Bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat wurde das Wort „Polizei“ auf Antrag u. a. der CSU mit der Begründung gestrichen, daß die polizeilichen Funktionen entsprechend dem föderativen Charakter der Bundesrepublik Deutschland *nur* bei den Ländern liegen dürften⁸⁾. Diese Behauptung der CSU trifft nicht zu; die Polizei-Hohheit der Länder steht diesen

⁷⁾ Entwürfe zum Grundgesetz, Bonn 1948, S. 106.

⁸⁾ Vgl. Ludwig Dierske, Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes, Bonn 1963, Nr. 55.

nur insoweit zu, als sie die Verwaltungszuständigkeit tatsächlich besitzen. Nach Art. 30 GG ist das nur in den Fällen gegeben, in denen das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt, also nicht der Bund auf Grund seiner Staatsqualität der Polizeihochheitsträger ist. Das trifft z. B. zu für die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, für das Paßwesen, für Bundesgrenzschutzbehörden, für die Bekämpfung von Gefahren für den Bestand des Bundes oder eines Landes, für den Bereich des Straßenverkehrs und des Kraftfahrwesens, für den Luftverkehr, für die Bundesbahn und für den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall.

Alle Versuche der Bundesregierung, die polizeiliche Kompetenz des Bundes für den Notstandsfall auf das allgemeine polizeiliche Gebiet verfassungsrechtlich auszudehnen (z. B. durch Schaffung einer Bundes-Bereitschaftspolizei) scheiterten an dem Widerstand vor allem der CSU (und der Bayernpartei), die sogar mit dem Verlassen der Regierungskoalition drohte, falls die Bundesregierung die dahingehenden Vorschläge z. B. der FDP und SPD unterstützen sollte. Diese ablehnende Haltung eines Teiles der damaligen Regierungsparteien war bereits in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates soweit gegangen, daß erklärt wurde: „Wenn uns auf diesem Wege oder einem sonstigen die Mehrheit des Parlamentarischen Rates polizeiliche Funktionen des Bundes aufzwingen würde, sei die Gesamtannahme des Grundgesetzes gefährdet.“ Damals also glaubte man, das Zusammenwachsen der elf westdeutschen Länder u. U. davon abhängig machen zu sollen, daß man den Bund einer jeglichen polizeilichen Macht beraubte, auch auf dem Gebiet des Schutzes der Grenzen ⁹⁾.

Es ist nicht zweifelhaft — und die Erörterungen in der Gegenwart über eine zunehmende Kriminalität, über die Verkehrsprobleme und über eine notwendige Stärkung der Bundespolizei unterstreichen es —, daß die polizeilichen Verhältnisse in der Bundesrepublik sich auch unter dem Einfluß der Besatzungsmächte zu stark nach der föderalistischen Seite hin entwickelten und daß sie trotz allen Bemühungen der Bundesregierung auf Lockerung — wovon noch zu berichten ist — bis auf den heutigen Tag nicht genügend dem immer komplizierter und differenzierter werdenden staatlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Leben durch ein stärkeres Maß von *einheitlicher* Planung und bestimmendem Gesamteinfluß des Bundes Rechnung trugen.

4. Auflagen der Besatzungsmächte

Es soll durchaus zugegeben werden, daß die Auffassungen der Länder und einiger politischer Gruppen gefördert wurden durch die Rechte, die sich die Besatzungsmächte bzw. die späteren Stationierungstreitkräfte bis zur Verkündung der Notstandsverfassung am 24. Juni 1968 für den Fall von ernstlichen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorbehalten hatten. Mit der Bildung der Bundesrepublik Deutschland und dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts hörten die Militärregierungen am 12. Mai 1949 zwar auf zu bestehen und die Ausübung der obersten alliierten Regierungsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland wurde auf dem zivilen Sektor den Hohen Kommissaren (Alliierte Hohe Kommission [AHK]) und auf dem militärischen Gebiet Oberbefehlshabern übertragen; die Besatzungsbehörden aber behielten sich das Recht vor, „entsprechend den Weisungen ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies für unerlässlich hielten für die Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung in Deutschland oder auf Grund der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen“ ¹⁰⁾.

Es blieb also ein „Souveränitätsdefekt“ auch für die Länder auf polizeilichem Gebiet bestehen. Die mageren Zuständigkeiten des Bundes waren bereits kurz zuvor durch ein Schreiben der Militärgouverneure vom 14. April 1949 (Polizeibrief) neu festgelegt worden, in dem die gesetzliche Errichtung von polizeilichen Bundesbehörden lediglich für die Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen, für die Sammlung und Verbreitung von polizeilichen Auskünften und Statistiken, für die Koordinierung bei der Untersuchung von Verletzungen der Bundesgesetze und für die Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische Tätigkeiten zugelassen wurden. Keine Bundespolizeibehörde durfte jedoch Befehlsgewalt über Landes- oder Ortspolizeibehörden besitzen ¹¹⁾. Auch das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates, Dr. Adenauer, vom 12. Mai 1949 betr. Grundgesetz enthielt eine wesentliche Einschränkung der Souveränitätsrechte des Bundes, indem es u. a. die Unterstellung von Polizeikräften der Länder im Notstandsfall unter die Weisungsbefugnis der Bundesregierung (Art. 91 GG) bis auf weite-

¹⁰⁾ Besatzungsstatut, Anlage 5 zum Grundgesetz, München 1950, S. 71.

¹¹⁾ Vgl. Hans-Hugo, Pioch, Das Polizeirecht, Tübingen 1950, S. 284.

⁹⁾ Dr. Walter Menzel, in der Sitzung des Bundestages vom 25. 1. 1951, Protokoll S. 4276.

res untersagte, um einer „übertriebenen Machtkonzentration beim Bund vorzubeugen“.

Die Beschränkung der polizeilichen Hoheitsrechte des Bundes durch die Alliierten und die Anwesenheit der Stationierungstreitkräfte waren es vornehmlich, die einige Länder und

die gesetzgebenden Körperschaften veranlaßten, die volle Ausschöpfung der im Grundgesetz gegebenen Möglichkeiten des Aufbaues von Sonderpolizeien des Bundes und innerdeutsche Vereinbarungen gerade auf polizeilichem Gebiet hinauszuzögern oder in ihrer Wirksamkeit zu beeinträchtigen.

IV. Grundsätzliche Gesichtspunkte beim Neuaufbau der Polizei

1. Die Polizei als eine Angelegenheit des Staates

Deutschland verfügt über eine weit zurückreichende Polizei-Tradition. Die Licht- und Schattenseiten der entfernten und nahen Vergangenheit galt es zu berücksichtigen, als der Neuaufbau des Staates unter zunehmender eigener Verantwortung begonnen wurde. Haupthindernis für einen bestimmenden Einfluß des Staates auf die Polizei waren die Besatzungsmächte. In mehrfachen Eingaben und Besprechungen forderte Bundeskanzler Dr. Adenauer die Alliierte Hohe Kommission auf, ihre Beurteilung der polizeilichen Verhältnisse in Deutschland zu ändern. In einer Rede in Bochum am 12. Februar 1950 wies er nachdrücklich auf die unzureichende Ordnung des Polizeiwesens in der Bundesrepublik hin und verlangte eine einheitliche Befehlsbefugnis des Staates¹²⁾; am 28. April 1950 forderte er in einer Note an die AHK die Aufhebung der oben erwähnten Suspendierung des Art. 91 GG, um eine Zusammenfassung von Polizeikräften innerhalb des Bundesgebietes zu ermöglichen; am 7. Oktober 1950 teilte er in einer Note an die AHK die Wünsche der Innenminister der Länder auf polizeilichem Gebiet mit (Aufhebung aller Beschränkungen der Länder, ihre Polizei nach eigenem Ermessen zu organisieren; Weisungsrecht der Innenminister gegenüber sämtlichen Polizeikräften in ihrem Land einschließlich der personellen Zusammensetzung); am 22. Januar 1951 verlangte Adenauer in einer weiteren Note die Ermächtigung an die Landesregierungen, die Befehlsgewalt über die Polizeikräfte in ihrem Land übernehmen zu können. Nur sehr zögernd und nur schrittweise gaben die Alliierten ihren Widerstand auf.

Bei aller Verschiedenheit der Auffassungen über die *Kompetenzverteilung* in polizeilichen Fragen waren Bund, Länder und gesetzge-

bende Körperschaften sich grundsätzlich darüber einig, daß die Polizeihoheit für einen Staat etwas Wesensnotwendiges wäre, daß kein Staat einen Anspruch auf Existenzberechtigung erheben könne, der nicht die Macht hätte, sein eigenes Recht durchzusetzen. Der Abgeordnete Dr. Reismann (Zentrum) drückte das in der Bundestagsdebatte vom 7. November 1950 in bezug auf die polizeilichen Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen so aus: „Auf die Dauer ist es natürlich unmöglich, daß jeder Polizeibefehlshaber irgendeines Stadt- oder Landkreises als Zaunkönig ohne eine zentrale Befehlsstelle eingesetzt und für die Sicherheit des ganzen Landes verantwortlich gemacht werden soll . . . Es muß eine zentrale Befehlsgewalt nicht nur in den Ministerien der Länder vorhanden sein, sondern darüber hinaus auch beim Bund“¹³⁾. Die Abgeordneten Dr. von Mangoldt (CDU), Dr. Dehler (FDP) und Zinn (SPD) hatten am 5. Mai 1949 einen Antrag auf Schaffung von Bundesgrenzschutz-Polizei-Behörden im Parlamentarischen Rat eingebracht und, wie Dr. von Mangoldt am 3. Januar 1950 bestätigte, dem Bund damit polizeiliche Befugnisse und eine Bundespolizei einräumen wollen; sie setzten sich damals jedoch nicht durch.

2. Die Festlegung des polizeilichen Aufgabekreises

Die im Zuge der Abkehr vom Polizei-Staat begrüßenswerte Beschränkung der sachlichen Zuständigkeit der Polizei auf die Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, allerdings im Wege einer Generalermächtigung, wurde von den Besatzungsmächten in Richtung eines ausschließlichen *Polizei-Vollzugsdienstes* und mit der Ausschließung jeder rechtsetzenden und rechtsprechenden Tätigkeit weit übertrieben. Die Übertragung einer Reihe von polizeilichen Aufgaben an zi-

¹²⁾ Vgl. Ludwig Dierske, Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes, Bonn 1963, Nr. 71.

¹³⁾ Dr. Reismann, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3551.

viele gemeindliche Verwaltungsbehörden und Dienststellen war nachteilig. Als Beispiel sei nur das Meldewesen herausgegriffen, das in der Weimarer Republik bei den Polizei-Revieren lag, nun aber von den Ordnungsämtern wahrgenommen wurde. In der Zeit einer starken Fluktuation von Reisenden aus aller Welt, einer ständigen Zunahme des reisenden Verbrechertums führte die Loslösung des Meldewesens von den Dienststellen der uniformierten Polizei zu einer höchst unerwünschten laxen Auffassung von der Meldepflicht und damit zu einer erheblich erschwerten Fahndung nach gesuchten Personen.

Ein wesentliches Merkmal polizeilicher Tätigkeit zu Zeiten der Weimarer Republik war der Grundsatz, daß die Polizei auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung berechtigt war, in geeigneten Fällen die Frage des Einschreitens von Zweckmäßigkeitserwägungen abhängig zu machen (Opportunitätsprinzip).

Die Einstellung der Besatzungsmächte zum polizeilichen Aufgabenkreis führte zu einer merkwürdigen Debatte auf einer Arbeitstagung der Gewerkschaft der Polizei in Remagen im Oktober 1959 darüber, ob der Polizeibeamte bei Verstößen gegen die öffentliche Ordnung nur dann — wie der Vortragende Staatssekretär Junker vom bayerischen Innenministerium meinte — einschreiten dürfte, wenn es sich um eine *gesetzlich* festgelegte Norm der öffentlichen Ordnung handelte¹⁴⁾. Welchen Umfang sollte wohl ein Gesetz haben und wie oft müßte es geändert werden, wenn es die jeweils herrschenden Anschauungen und die schnell wandelbaren und regional sehr unterschiedlichen Einstellungen normieren wollte! Zudem verliert doch eine Maßnahme wie z. B. das Meldewesen, eine Erlaubnis oder ein Verbot nicht dadurch den polizeilichen Gehalt, daß sie von einer nicht ausdrücklich als *Polizei*-Behörde bezeichneten Dienststelle getroffen oder verfügt wurde, zumal wenn diese sich dann zur Durchsetzung ihrer Verfügung usw. — mangels eigener Exekutive — des polizeilichen Vollzugsdienstes bedienen muß. Weil also der Anlaß zum Tätigwerden der Polizei abhängig ist von den mannigfaltigen Zuständen und Ereignissen der Umwelt, ist es nicht möglich und auch nicht zweckmäßig, diese Anlässe in Gesetzen oder Verordnungen festzulegen. Bei Bildung der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland fand man erfreulicherweise in dieser Hinsicht zu dem bewährten Polizeibegriff der Gefahrenabwehr für die

öffentliche Sicherheit und Ordnung wieder zurück, wie er im § 14 des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes normiert war.

3. Polizei und Bundeswehr

Auch auf einem anderen Gebiet knüpfte man an die bewährte Tradition der Weimarer Zeit an: auf dem der scharfen Trennung von Polizei und Streitkräften. Eine solche Trennung war und ist notwendig, weil beide Einrichtungen in ihren Zielen, ihren Methoden und ihren Einsatzmitteln zu unterschiedlich sind. Ziel der Polizei ist die Festnahme des Störers, Ziel der Streitkräfte die Vernichtung der Kampffähigkeit des Feindes. Für die Polizei gibt es keine Tätigkeit außerhalb der Gesetze, das Militär ist nur an die Regeln des Kriegs- und Völkerrechts gebunden. Polizeiliche Maßnahmen dürfen sich in der Regel nur gegen diejenigen richten, die für das polizeigemäße Verhalten von Personen und den polizeimäßigen Zustand von Sachen verantwortlich sind; kriegerische Maßnahmen beherrschen jedes Gebiet des öffentlichen und privaten Lebens; Beteiligte und Unbeteiligte sind die Opfer. Polizei und Störer sind in der Regel vom Bewußtsein der Zusammengehörigkeit in dem gleichen Volk getragen, das Militär und sein Feind trennt das Bewußtsein der Gegnerschaft.

Der Polizeiführer hat meistens einen politischen und taktischen Entschluß zu fassen; vom militärischen Führer wird nur ein taktischer Entschluß gefordert. Der Polizeiführer hat zu prüfen, ob die Anwendung unmittelbaren Zwanges überhaupt notwendig ist oder ob nicht mit einer Belehrung, einem Gebot auszukommen ist; der militärische Führer kennt dem Feind gegenüber nur den rücksichtslosen Zwang mit härtesten Mitteln. Die anzuwendenden polizeilichen Mittel werden durch das Verhältnis bestimmt, in dem die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Eingriff in die Grundrechte des einzelnen steht; der Wert der Mittel, die im Kriege Verwendung finden, wird durch das Ausmaß des Schadens bestimmt, den sie dem Feind zufügen können. Die Zwanganwendung ist das letzte Mittel für die Polizei, sie darf nur erfolgen, wenn andere, mildere Mittel versagt haben oder voraussichtlich versagen werden; die Gewaltanwendung durch die Streitkräfte dagegen ist das erste und meistens das einzige Mittel zur Lösung einer Aufgabe, in der Wahl der Mittel ist der Soldat frei. Die Zwangsmittel der Polizei dürfen nur insoweit und nur solange angewendet werden, als es die Erreichung des polizeilichen Zweckes er-

¹⁴⁾ Gewerkschaft der Polizei, Grenzbereiche des polizeilichen Einsatzes, Hamburg 1959, S. 31.

fordert; die Kampfmittel der Streitkräfte können eingesetzt werden, bis der Feind vernichtet ist¹⁵⁾.

Die zunächst nicht klare Einstellung der Bundesregierung zu den allgemeinen Sicherheitsfragen hatte den Abgeordneten Dr. Menzel (SPD) bereits am 7. November 1950 veranlaßt, in der Polizei-Debatte im Bundestag u. a. folgendes auszuführen: „Da wird z. B. vor Monaten von einem Gehirntrust des Herrn Bundeskanzlers auf dem Gebiet der neuen Polizei gesprochen. Dabei fiel uns auf, daß als Mitglieder dieses Gehirntrusts fast nur — nein, sogar ausschließlich ehemalige Generale genannt wurden. Dann wurde im September 1950 von bundesamtlicher Seite erklärt, es werde auf jeden Fall eine Bundespolizei aufgebaut werden, und anders lautende Nachrichten, die ebenfalls aus dem Regierungslager gekommen seien, wären falsch. Kurz vorher aber hatte der Pressechef der Bundesregierung die Öffentlichkeit wissen lassen, man stehe vor der Schaffung einer starken und schlagkräftigen Schutzmacht, die aber wiederum keinerlei polizeiliche Befugnisse haben solle . . . Dann hieß es wieder, man wolle eine Art Sicherheitstruppe schaffen, die über das Büro des militärischen Beraters des Herrn Bundeskanzlers (General Graf von Schwerin) organisiert werden solle. Der Herr Bundeskanzler selbst deutete schließlich bei einem Presse-Interview an, daß über die Beteiligung eines deutschen Kontingents an einer etwaigen deutschen Armee zwar noch keine Klarheit bestünde, daß aber — wie er sagte — die Verstärkung der deutschen Polizei um 30 000 Mann sofort in Angriff genommen werden müsse. Hier wird also von höchster Stelle unserer Bundesrepublik in einem Satz eine klare, von uns sehr bedauerte Vermengung der Fragen Polizei und Remilitarisierung vorgenommen.“¹⁶⁾

Als mit der Korea-Krise die Eigenverantwortlichkeit der Behörden und Dienststellen der Bundesrepublik gewachsen und die Frage entstanden war, mit welchen eigenen Kräften ersten inneren Gefährdungen begegnet werden könnte, nahm das Gespräch über Sicherheitskräfte des Bundes und der Länder lebhaftere Formen an. Einige gerade in diesem Zusammenhang erfolgte Äußerungen Dr. Adenauers hatten bei der AHK und bei politischen Parteien die Besorgnis erweckt, daß nur aus Tarnungsgründen von *Polizei*-Kräften gespro-

chen würde, in Wirklichkeit aber militärische Kräfte gemeint wären. So hatte Dr. Adenauer sich z. B. am 18. August 1950 in einem Interview mit dem Korrespondenten der New York Times für die Schaffung einer westdeutschen Verteidigungstruppe ausgesprochen, die in ihrer Stärke und Ausrüstung der Volkspolizei entsprechen müßte. Am 23. August 1950 begründete er auf einer Pressekonferenz seine Forderung auf Schaffung genügend starker Polizei-Einheiten mit dem Schutz der legalen Ostgrenze der Bundesrepublik, der nach der Entscheidung der AHK in die deutsche Zuständigkeit falle¹⁷⁾; er lehnte zugleich aber die Wiedererrichtung einer deutschen Wehrmacht ab. Adenauer schrieb dazu in seinen Erinnerungen: „Die Sicherheit der Bundesrepublik bereitete mir große Sorgen angesichts der Bewaffnung der Sowjetzonenpolizei. Die Russen forcierten die Aufrüstung der bewaffneten Polizeitruppe in der von ihnen besetzten Zone. Die Maßnahmen waren eine Gefährdung unserer Sicherheit.“¹⁸⁾

Die Besorgnis der AHK wegen einer Vermengung polizeilicher und militärischer Aufgaben wirkte sogar noch nach, als sie in ihrer Stellungnahme zu der Polizeinote der deutschen Delegation für den Abbau des Besatzungsstatuts u. a. anregte: „Die alliierte Delegation ist weiterhin der Auffassung, daß in jeder Regelung von Abrüstungs- und Entmilitarisierungsfragen eine Bestimmung enthalten sein sollte, durch die verhindert wird, daß deutsche Polizeikräfte in einer Weise neu organisiert, bewaffnet oder ausgebildet werden, die ihnen militärischen oder militärähnlichen Charakter gibt oder sie in die Lage versetzt, im Gegensatz zu Polizei-Aufgaben militärische Aufgaben ohne Zustimmung der alliierten Behörden durchzuführen.“¹⁹⁾

Eine deutlichere Einstellung der Bundesregierung zur notwendigen Trennung von polizeilichen und militärischen Sicherheitsmaßnahmen, die bereits Bundesinnenminister Dr. Heinemann schon deswegen angestrebt hatte, weil er die Einbeziehung der Bundesrepublik in die westliche Verteidigungsgemeinschaft als eine unerwünschte und vermeidbare Erschwerung der Lage der Deutschen in der Sowjetischen Besatzungszone ansah, wurde erkennbar, als Dr. Lehr das Amt des Bundesinnenministers am 11. Oktober 1950 übernommen hatte. Zwar konnte er die berechtigten Besorgnisse der SPD in der Bundestagsdebatte vom

¹⁵⁾ Vgl. Ludwig Dierske, Grundriß der Polizeiverwendung, Lübeck 1950, S. 24.

¹⁶⁾ Dr. Walter Menzel, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3538.

¹⁷⁾ Vgl. Ludwig Dierske, Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes, Bonn 1963, Nr. 91.

¹⁸⁾ Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945—1953, Stuttgart 1965, S. 345.

¹⁹⁾ Bundesarchiv Koblenz, B 106/16917.

7. November 1950 auch dadurch nicht voll ausräumen, indem er erklärte: „Ich bin mit dem Bundeskanzler insbesondere darüber einig, daß zwischen den polizeilichen Fragen, den Aufgaben der Polizei im weitesten Sinne des Wortes, und eventuellen militärischen Fragen eine klare Grenze gezogen werden sollte; und diese Grenze ist gezogen.“²⁰⁾ Aber es wurde doch das Bemühen erkennbar, die anders geartete Tätigkeit der Polizei auch bundesseitig zu respektieren und ihr bei der Planung eigener Kräfte Rechnung zu tragen. Noch unmißverständlicher äußerte sich Dr. Lehr im Bundestag am 15. Februar 1951 bei der Beratung des Gesetz-Entwurfes über die Errichtung von Bundesgrenzschutz-Behörden: „Wenn Sie mit der von mir erhofften Einmütigkeit jetzt dem Gesetz Ihre Zustimmung . . . erteilen, kann ich Ihnen die unzweideutige Versicherung abgeben, daß ich mit allen mir zu Gebote stehenden Mitteln dafür eintreten werde, daß die künftigen Bundesgrenzschutz-Behörden als echte Polizei-Behörden der verfassungsmäßigen Ordnung dienen und ihre Kräfte nur zum Wohle unseres Volkes für seine innere Freiheit und Sicherheit einsetzen werden.“²¹⁾

4. Stärke und Ausrüstung der Polizei

Die Ausstrahlungen der Korea-Krise auf die Sicherheitslage der Bundesrepublik veranlaßte die Verantwortlichen zu einer Bestandsaufnahme der Stärke und Ausrüstung der zur Verfügung stehenden Polizeikräfte und zu Überlegungen über notwendige Verstärkungen der Schutzpolizei. Schließlich drohte der Bundesrepublik im Falle des Abzuges der Besatzungstreitkräfte das gleiche Schicksal wie Ungarn, Polen, Bulgarien, Rumänien, der Tschechoslowakei und Mitteldeutschland. Insgesamt verfügten die Länder der Bundesrepublik über etwa 88 000 Polizeibeamte, von denen nur 25 000 der staatlichen Befehlsgewalt unterstanden; alle anderen waren Beamte der Gemeindepolizei. Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes konnten die Länder — die Aufhebung der damals noch in Kraft gewesenen Suspendierung des Art. 91, 2 GG v.a. ausgesetzt — insgesamt 3700 Bereitschaftspolizisten den Weisungen der Bundesregierung unterstellen. Mit dieser elffach verschiedenen organisierten, bewaffneten, uniformierten und kommandierten Polizei konnte man gegen die 100 000 Mann der militärisch organisierten,

einheitlich geführten und gut ausgerüsteten Deutschen Volkspolizei schlecht antreten. Es drängt sich ein Vergleich mit der preußischen Polizei auf, weil das Land Preußen in seinem Umfang etwa dem der Bundesrepublik entsprach. Die preußische Polizei bestand im Jahre 1932 aus insgesamt 92 000 Beamten, von denen etwa 22 000 in 200 Polizeibereitschaften zusammengefaßt, 25 000 auf 657 Polizei-Revieren tätig und 36 000 im kommunalen Polizeidienst eingesetzt waren²²⁾. Nur zum Vergleich sei darauf hingewiesen, daß Italien mit einer gleich großen Bevölkerungszahl wie damals die Bundesrepublik (rd. 45,5 Millionen) und mit einer um 50 000 qkm geringeren Bodentfläche über 82 000 Mann kasernierter Polizei, 60 000 Mann Carabinieri und 40 000 Mann kommunaler Polizei verfügte.

Gegen die sich aus der geringen Stärke ergebenden Gefahren für die innere Sicherheit erhob die Bundesregierung bei der AHK nachdrückliche Vorstellungen. Adenauer berichtet darüber: „Auf einer Sitzung mit den Hoben Kommissaren am 17. August 1950 brachte ich die Sicherheitsfrage zur Sprache . . . Ich führte aus, daß Pieck und Ulbricht wiederholt erklärt hätten, daß sie Westdeutschland ‚befreien‘ wollten. Wenn man diese Äußerungen zusammen mit den militärischen Vorbereitungen der Sowjetzonenpolizei betrachten würde, so könnte über die Absicht kein Zweifel bestehen. Demgegenüber stehe die Bundesrepublik völlig hilflos da. Sie besitze nichts als eine enorme Verantwortung ohne Möglichkeiten, die daraus entstehenden Pflichten zu erfüllen. Die von den Alliierten zugestandene Verstärkung der Länderpolizei um insgesamt 10 000 Mann sei keine Lösung . . .“²³⁾

Die gleiche Sorge fand ihren Niederschlag in einem Memorandum, das Adenauer am 29. August 1950 dem geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK, McCloy, überreichte, und sie war Gegenstand der bereits wiederholt erwähnten ausführlichen Debatte im Deutschen Bundestag am 7. November 1950, die von der SPD durch eine Interpellation u. a. mit der Frage ausgelöst wurde: „Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung hinsichtlich einer etwaigen Vermehrung und der Organisation der Polizei bisher getroffen und welche Maßnahmen gedenkt sie zu treffen?“²⁴⁾

Die Besatzungsmächte reagierten auf der New Yorker Außenminister-Konferenz (12. bis

²⁰⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3544.

²¹⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 15. 2. 1951, Protokoll S. 4517.

²²⁾ Vgl. Ludwig Dierske, War eine Abwehr des ‚Preußenschlages‘ vom 20. Juli 1932 möglich? In: Zeitschrift für Politik, 1970, H. 3, S. 240 ff.

²³⁾ Konrad Adenauer, a. a. O., S. 350.

²⁴⁾ SPD, Interpellation, Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 2560.

19. September 1950) unter dem Eindruck der Korea-Krise mit der Genehmigung von zusätzlichen 30 000 Mann kasernierter Polizei, die allerdings nicht auf Bundes-, sondern auf Länderebene organisiert werden sollten. Einheitlichkeit, innerer Zusammenhalt, Beweglichkeit, leichte Einsatzfähigkeit und Zusammenfassung dieser Polizei-Kräfte sollten durch Absprachen zwischen den Ländern und dem Bund sichergestellt werden! Nach Aufhebung der Suspension des Art. 91, 2 GG am 28. Juli 1950 erhielt der Bund wenigstens die Möglichkeit, Polizeikräfte der Länder seinen Weisungen zu unterstellen.

Während also die Bemühungen der Bundesregierung bei den Besatzungsmächten um Aufhebung der Beschränkungen der polizeilichen Verfügungsgewalt von einem gewissen Erfolg waren, stießen die Pläne des Bundes für eine Verstärkung der Länderpolizeien und deren bessere Bewaffnung auf erhebliche Widerstände und Bedenken bei den Ländern. Insbesondere ist die Bewaffnung der Polizei bis auf den heutigen Tag umstritten. Dabei wird leicht vergessen, daß man nicht auf der einen Seite den Einsatz von Streitkräften bei inneren Unruhen möglichst weit hinausschieben und andererseits die Polizei mit unzulänglichen Waffen ausrüsten kann.

V. Die Bemühungen der Bundesregierung um die Bildung einer geschlossen unterzubringenden Bundespolizei

1. Gründe für eine Bundespolizei

Eine zutreffende Begründung für die Schaffung einer Bundespolizei gab der Abg. Dr. Menzel (SPD) am 7. November 1950 im Bundestag: „Jahrhundertlang beschränkten sich die Störungen der Ruhe, Ordnung und Sicherheit ganz zwangsläufig auf das enge Gebiet einer Gemeinde oder einer Stadt. Das ist natürlich im Laufe der letzten Jahrzehnte im Zuge der Industrialisierung, der Technisierung nicht nur der Wirtschaft, sondern auch unseres ganzen gesellschaftlichen Lebens völlig anders geworden. Störungen erstrecken sich . . . kaum noch auf das enge Gebiet der so klein gewordenen elf westdeutschen Länder. Sie ergreifen zwangsläufig das gesamte Bundesgebiet. Der universelle Zug, der in unserer Entwicklung liegt, läßt uns auch dieses Problem heute anders sehen als noch vor etwa 50 Jahren. So erkennen wir ein wirkliches Bedürfnis des Bundes an — und das nicht erst seit heute —, auf dem Gebiet der Polizeiexekutive eigene Rechte zu bekommen. Wir freuen uns, aus den Bemühungen des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Bundesinnenministers zu sehen, daß man jetzt erkennt, im Parlamentarischen Rat doch nicht sehr glücklich gehandelt zu haben, als man damals restlos alle Möglichkeiten von vornherein abschnitt und verschüttete. Wir sollten daher in dieser Situation, in der wir uns alle in Mitteleuropa befinden, dem Bunde geben, was des Bundes sein muß.“²⁵⁾

Die SPD-Fraktion hatte mit einem Antrag vom 26. Oktober 1950 (Nr. 1515) *unabhängig* von der Unterstellung von Polizeikräften der Länder unter das Weisungsrecht des Bundes im Falle des Art. 91, 2 GG das gesetzlich festgelegte, grundsätzliche Verfügungsrecht des Bundesinnenministers über ein Zehntel der jeweiligen Polizeiexekutivkräfte der Länder und die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes über die Einstellung, Beförderung, Ausbildung, Besoldung, Ausrüstung und Bewaffnung aller Polizeiexekutivbeamten gefordert. Da dieser Antrag keine eigene Bundespolizei zum Ziel hatte, sondern lediglich ein begrenztes Länderkontingent, das auf Anforderung des Bundesinnenministers der Weisungsgewalt des Bundes zu unterstellen war (und es außerdem jeder verwaltungsmäßigen Überlieferung widersprach, die Ausrüstung der Polizei durch ein Gesetz, statt durch eine reine Verwaltungsvorschrift festzulegen), fand der Antrag der SPD auch bei den Befürwortern einer Bundespolizei keine Mehrheit.

Neben all den anderen bereits erwähnten Bemühungen um Verstärkung des Polizei-Potentials hatte die Bundesregierung alsbald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bei den Hohen Kommissaren auf die Notwendigkeit der Aufstellung einer Bundespolizei hingewiesen (Note vom 25. Juni 1950) und auch den Ländern gegenüber den Gedanken einer Bundespolizei bereits im Frühjahr 1950 zur Sprache gebracht. Auf einer Tagung der Innenminister der Länder am 11./12. Mai 1950 in Berlin hatte Bundesinnenminister Dr. Heinemann das Fehlen jeglicher zentraler Polizei-Einrichtungen bedauert und darauf hingewiesen, daß die im

²⁵⁾ Dr. Walter Menzel, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3541.

Art. 91, 2 GG vorgesehenen Maßnahmen keine Gewähr für die wirksame Durchführung polizeilicher Aufgaben bei einem Staatsnotstand böten. Dr. Heinemann schlug die Bildung von Bundesbereitschaften in einem Gesamtumfang von etwa 20 000 Mann vor, die in einer Stärke von 300 bis 500 Mann in verschiedenen wichtigen Orten des Bundesgebietes stationiert werden sollten. Diese Bereitschaften, die von den laufenden Aufgaben der Polizei und des Grenzdienstes befreit und nur bei dringenden Anlässen eingesetzt werden sollten, müßten vom Bund unterhalten werden und dessen Befehlsgewalt unterstehen. Diese Anregung fand nur eine zurückhaltende Aufnahme; die Mehrheit der Länder erhob verfassungsrechtliche Bedenken, weil das Grundgesetz dem Bund eine allgemeine polizeiliche Kompetenz nicht zuerkannt hätte und Ländervereinbarungen mit dem Bund eine Umgehung der Verfassung bedeuten würden.

Verwendungsmäßig klarer und verfassungsmäßig unbedenklicher, jedoch politisch nicht erreichbar war ein Antrag der FDP vom 7. November 1950 auf Ergänzung des Grundgesetzes durch einen Art. 83 a, nach dem der Bund das Recht erhalten sollte, eine Bereitschaftspolizei in eigener Einrichtung und Verwaltung aufzustellen. Der Abgeordnete Dr. Becker (Hersfeld, FDP) war bei der Begründung des Antrages der optimistischen Auffassung, daß die Mitglieder des Bundesrates sich sagen würden: „Die Aufrechterhaltung des Föderalismus, des guten Kerns im Föderalismus, ist um so sicherer, je eher man unhaltbare Positionen aufgibt.“²⁶⁾ Einen ähnlichen, wenn auch vom Bundeskabinett nicht bestätigten Optimismus zeigte Bundesinnenminister Dr. Lehr, der Amtsnachfolger von Dr. Heinemann, mit einem Beschluß-Antrag vom 11. Dezember 1950, nach dem die Bundesregierung dem Gedanken, im Wege einer Änderung des Grundgesetzes die zusätzliche Aufstellung einer Bereitschaftspolizei des Bundes neben den Länderbereitschaften zu ermöglichen, zustimmen sollte. Die bisherigen Bemühungen um eine wirksame Garantie für die innere Sicherheit im gesamten Bundesgebiet hätten keinen ausreichenden Erfolg gebracht.

2. Einwände gegen eine Bundespolizei

Die Bedenken der AHK gegen eine nur der Befehlsgewalt des Bundes unterstehende kasernierte Polizei wurden bereits erörtert. Auch auf die Einwände der Länder gegen eine mit

²⁶⁾ Dr. Becker, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3553.

allgemeinen polizeilichen Aufgaben betraute Bundespolizei oder eine Bundesbereitschaftspolizei habe ich bereits hingewiesen. Aber auch im Parlament entzündete sich an der Frage einer verfassungsmäßig zu schaffenden Bundespolizei ein erbitterter Streit um den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland. Der Abgeordnete Dr. Etzel (Bamberg, BP) sah in dem Bemühen der Bundesregierung „einen klaren, unverhüllten Angriff auf die verfassungsrechtliche Grundordnung, auf die Fundamente des Grundgesetzes selbst ... Würde auf dem vorgeschlagenen, hoffentlich niemals eingeschlagenen Weg wirklich vorgegangen, dann würden die im Grundgesetz verbliebenen Elemente und Reste einer liberalen, föderalistischen Ordnung aufgelöst und die bündische Grundordnung in die Konstruktion eines zentralistischen Verwaltungsstaates denaturiert ... Es würde nach unserer Auffassung auf diesem Wege wiederum für eine autoritäre Regierung und einen Diktator die Bahn frei gemacht, für einen Diktator, der von dieser zentralistischen Behördenorganisation Gebrauch zu machen wissen würde.“²⁷⁾

Sein Kollege Dr. Laforet von der CSU wollte dem Bund noch nicht einmal eine konkurrierende Gesetzgebung — wie von der SPD vorgeschlagen — auf dem Gebiet der Einstellung, Beförderung usw. der Polizeibeamten zugestehen: „Jedenfalls ist ein derartiger Eingriff in das Verwaltungsrecht, dessen Träger im Rahmen der inneren Verwaltung die Länder sind, unerträglich ... Die Länder sind Träger der Polizeihöhe. Wenn von einer Polizeihöhe der Länder überhaupt noch gesprochen werden soll, muß es der Gesetzgebung der Länder überlassen bleiben, das Recht der Dienstkräfte zu regeln, die mit der Ausübung der Polizeihöhe der Länder betraut sind.“²⁸⁾

Staatssekretär Ritter von Lex im Bundesministerium gesteht in seinem Aufsatz „Die Bereitschaftspolizeien der Länder“ ein, daß der Gedanke, eine Bundespolizei zu schaffen, wieder fallen gelassen wurde, weil zu dessen Durchführung es einer Änderung des Grundgesetzes bedurft hätte, gegen die besonders der bayerische Ministerpräsident Dr. Ehard entschiedenen Widerstand leistete²⁹⁾.

Nach Auffassung der CSU durften *alle* polizeilichen Funktionen nur bei den Ländern liegen.

²⁷⁾ Dr. Etzel, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3549.

²⁸⁾ Dr. Laforet, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3548.

²⁹⁾ Ritter von Lex, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Ministerpräsident Dr. Ehard, München 1957, S. 127.

Für den Fall, daß die Länder mit ernstesten Gefahrenlagen nicht fertig werden könnten und der Bund eingreifen müßte, sollten ein einheitlicher Einsatz aller oder eines Teiles der Länderpolizeikräfte sowie deren Ausrüstung, Ausbildung und Führung durch ein Abkommen zwischen Bund und Ländern sichergestellt werden. „Wir sind der Auffassung, daß die Aufgaben der Organisation des Aufbaues der Polizei auf Länderebene durch eine übereinstimmende Regelung der Länder besser, rascher und auch billiger als auf dem Weg der Schaffung einer zentralisierten Bundespolizei gelöst werden können“, erklärte Dr. Etzel zum Erstaunen weiterer Kreise des Bundestages³⁰⁾. Gerade gegen solche Erwägungen wandte sich aber die SPD mit der Begründung, daß es verfassungswidrig wäre, im Wege einer Vereinbarung etwas zu regeln, für das das Grundgesetz eine Ermächtigung weder den Ländern noch dem Bund eingeräumt hätte. Wenn der Grundgesetzgeber eine Bundespolizei nicht wollte, dürfte man sie nicht durch die Hintertür einrichten.

Die Bundesregierung befand sich mit ihrem Plan einer Bundespolizei in einer schwierigen Lage. Ein Teil der die Regierungskoalition tragenden Parteien war nicht bereit, dem Bund eine eigene Polizei im Wege der Verfassungsänderung zuzugestehen; er drohte, die Koalition zu verlassen. Die SPD lehnte Vereinbarungen außerhalb der Verfassung ab. Die Alliierten waren, im Grunde genommen, gegen beides.

3. Bemühungen bei den Alliierten

In einer Aussprache des Bundesministers des Innern mit der AHK am 3. August 1950 war der Bundesregierung ein Inspektionsrecht gegenüber den Polizei-Einheiten der Länder mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der Ausrüstung und der Rechtsverhältnisse eingeräumt worden, sofern die Länder der Wahrnehmung solcher Vollmachten zustimmen würden. Dieses magere Zugeständnis kritisierte Bundeskanzler Adenauer auf einer Presse-Konferenz am 23. August 1950 mit dem Hinweis darauf, daß die Bundesrepublik für den Schutz der Demarkationslinie zur SBZ „nicht einen einzigen Mann“ zur Verfügung hätte. Am 30. August 1950 hatte er von der AHK erneut die Errichtung einer einheitlichen Schutzpolizei für das Bundesgebiet in einem der Stärke der Volkspolizei entsprechenden Umfang gefordert; am 31. August 1950 kam es auf Wunsch der AHK zu einer eingehenden Aus-

sprache mit Adenauer auf dem Petersberg bei Bonn.

Adenauer schreibt darüber: „General Hays (Vertreter von McCloy) schnitt dann das Problem einer Bundespolizei an. Die entscheidende Frage, die sich hier stelle, sei, ob diese geplante Bundespolizei gegebenenfalls gegen die Volkspolizei eingesetzt werden, ob sie in ihrer Organisation, ihrer Ausrüstung und Ausbildung der Volkspolizei entsprechen solle oder nicht. Über diese Frage müßten die Außenminister, wenn sie auf der New Yorker Konferenz darüber eine Entscheidung treffen sollten, vorher von mir eine klare eindeutige Antwort haben, die sich aus meinen Memoranden nicht in vollem Umfange ergeben habe. Die Hohen Kommissare hätten sich auch die Frage gestellt, ob die politischen Parteien in der Bundesrepublik und die Länder mit einer solchen Bundespolizei einverstanden seien. Es frage sich, ob für die notwendige Verfassungsänderung die erforderliche Mehrheit im Bundestag und Bundesrat erreicht werden könnte. In meiner Antwort betonte ich, daß die Bundespolizei unter allen Umständen stark genug sein müßte, um gegen die Volkspolizei einen wirksamen Widerstand leisten zu können ... Zu der Frage, welche Haltung die politischen Parteien zu den Absichten der Bundesregierung hinsichtlich der Errichtung einer Bundespolizei einnehmen, könne ich nur erklären, daß die drei Koalitionsparteien und die SPD sich für eine Bundespolizei ausgesprochen hätten. (Der Vorsitzende der SPD, Dr. Kurt Schumacher, hatte zu der Mitteilung aus den USA über die Zulassung einer deutschen Bundespolizei betont: „Der Entscheid ... erfüllt uns mit Freude. Wir wußten, daß er eines Tages kommen würde. Er darf aber im Publikum nicht zu dem Glauben führen, daß wir drauf und dran wären, einen neuen Militärapparat aufzubauen!“) Eine Stellungnahme der Ministerpräsidenten liege noch nicht vor. Man müsse damit rechnen, daß ein Teil der Länder meinem Vorschlag nicht günstig gegenüberstehen werde. Die Stellungnahme der Ministerpräsidenten könne aber durch eine Einwirkung der großen Parteien geändert werden. Ich führte weiter aus, daß ich Verständnis dafür hätte, wenn in gewissen Staaten der Gedanke aufkäme, die Bundesregierung beabsichtige, auf dem Weg über diese Bundespolizei eine nationale Armee zu errichten. Ich hätte aber wiederholt und unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß dies in keiner Weise den Absichten der Bundesregierung entspreche.“³¹⁾

³⁰⁾ Dr. Etzel, in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3549.

³¹⁾ Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945—1953. Stuttgart 1965, S. 360.

Die New Yorker Außenminister-Konferenz erklärte sich damit einverstanden, daß bewegliche, auf Länderbasis organisierte Polizeiformationen in Stärke von 30 000 Mann aufgestellt werden und die Bundesregierung ausreichende Vollmachten erhält, von diesen Formationen Gebrauch zu machen. Die Schaffung einer Bundespolizei lehnten die Außenminister mit der Begründung ab, daß dafür eine zeitraubende Verfassungsänderung notwendig wäre; sie würden aber ein System ausarbeiten, das zwar auf Länderbasis beruhe, aber die Einheitlichkeit, die Beweglichkeit usw. der vorgeschlagenen Bundespolizei beibehalte³²⁾.

Es gehört nicht viel Überlegungskunst dazu, die Bedenken der Alliierten gegen eine Verfassungsänderung als die bekannten Bedenken gegen eine Bundespolizei (unerwünschte Machtkonzentration) zu erkennen.

4. Bemühungen bei den Ländern

Die ablehnende Haltung der Länder, insbesondere des Landes Bayern, gegen eine Bundespolizei war der Bundesregierung bekannt, als Bundesinnenminister Dr. Lehr in der Bundestagsdebatte vom 7. November 1950 erklärte: „Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zweidrittelmehrheit und der Zustimmung des Bundesrates ... Unsere informelle Fühlungnahme hat ergeben, daß eine solche Zustimmung im Augenblick jedenfalls nicht zu erhalten war ... Es bleibt, um keine Zeit zu verlieren ..., keine andere Möglichkeit, als im Wege von Verwaltungsabkommen mit den Ländern den Schutz für die Länder im einzelnen wie in ihrer Gesamtheit zu schaffen, den sie in ihrem ureigensten Interesse ebenso benötigen wie der Bund selbst.“ Die Vereinbarung solcher Verwaltungsabkommen mit dem Grundgesetz, welche die SPD und FDP bestritten, wurde von der Bundesregierung mit der Begründung bejaht, daß eine schriftlich fixierte Absprache zwischen den Verwaltungen des Bundes und der Länder auch auf dem Gebiet der Polizei unmittelbare Rechtswirkungen für die beteiligten Verwaltungen herbeiführen könnte, ohne daß damit Länderhoheiten in die Bundeshoheit übergeführt würden.

Aber auch diese Hoffnungen der Bundesregierung erfüllten sich nur sehr zögernd und nur teilweise. „Bisher (Anfang des Jahres 1951) hat nur ein Teil unserer Länderregierungen

das Abkommen (über die Bereitschaftspolizeien der Länder) unterzeichnet, und selbst unter den Unterzeichnern gehen die Meinungen weit auseinander, namentlich in der Frage der finanziellen Belastung“, stellte Bundesinnenminister Dr. Lehr am 25. Januar 1951 im Bundestag bedauernd fest³³⁾. Nur ein Teil der Länder fand sich bereit, dem Bund die aus Art. 91, 2 GG sich ergebenden vorbereitenden Vollmachten einzuräumen. Die überwiegende Mehrheit zeigte sich außerstande, mehr als ein Drittel der von den Besatzungsmächten zugewilligten Gesamtstärke kasernierter Einheiten (30 000 Mann) aufzustellen. Das Bundesinnenministerium hatte trotz der zahlreichen Rückschläge und Verdächtigungen an dem Gedanken eines Verwaltungsabkommens mit den Ländern festgehalten, sich in monatelangen Verhandlungen um den Beitritt der dem Abkommen noch ablehnend gegenüberstehenden Länder bemüht und auf organisatorischem, haushaltsrechtlichem, personellem und wirtschaftlichem Gebiet die nötigen Vorbereitungen getroffen.

Als die Durchführung des Abkommens seitens der Länder eine Polizeivermehrung auf Länderbasis nicht in dem gebotenen Umfange und in absehbarer Zeit erwarten ließ, nahm die Bundesregierung gezwungenermaßen den Plan der Errichtung bundeseigener Sonderpolizei-Einheiten (Bundesgrenzschutz) auf.

5. Bemühungen bei den gesetzgebenden Körperschaften

Ein Teil der politischen Parteien des Bundestages war bekanntlich durchaus bereit, dem Bund Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Polizei einzuräumen. Erinnert sei an die Empfehlung des Ausschusses des Bundestages für Angelegenheiten der inneren Verwaltung vom 16. Januar 1951, die darauf hinausging, dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Einrichtung einer Bundes-Bereitschaftspolizei zuzugestehen (Art. 73 GG), die konkurrierende Gesetzgebung auszudehnen auf das Weisungsrecht für den Einsatz und die Vorbereitung des Einsatzes der Vollzugs-polizei in den Ländern (Art. 74 GG) sowie das Recht des Bundes zum Einsatz von eigenen Polizeikräften bei Gefahrenlagen (Art. 91, 2 GG) anzuerkennen.

Diesen Gruppen, die zu einer Verfassungsänderung bereit waren, den Umweg über ein

³²⁾ Konrad Adenauer, a. a. O., S. 371.

³³⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 25. 1. 1951, Protokoll S. 4274.

Verwaltungsabkommen aber ablehnten, standen die etwa gleich starken Gruppen gegenüber, welche die Verfassungsänderung ablehnten, ein Verwaltungsabkommen aber gutließen. Die Bemühungen der Bundesregierung waren also auch im Parlament wenig erfolgversprechend. Einen Ausweg hatte der Abgeordnete Dr. Becker (Hersfeld, FDP) am 7. November 1950 mit seiner Bemerkung angedeutet: „Ich könnte mir vorstellen, daß eine Bundesgrenzpolizei bereits die Grundlage für eine anständige Bundespolizei sein könnte“³⁴⁾.

VI. Die Beteiligung des Bundes an den Bereitschaftspolizeien der Länder

In der Erwartung, daß die Bundesländer bei einer Beteiligung des Bundes an den Kosten den Vorschlag der Alliierten, auf Länderebene bewegliche Polizeiformationen aufzustellen und dem Bund unter diesen Voraussetzungen Weisungsbefugnisse einzuräumen, zustimmend aufgreifen und nachdrücklich fördern würden, legte das Bundesinnenministerium bei der Sitzung der Innenminister der Länder am 10. August 1950 den Entwurf eines Verwaltungsabkommens vor, durch das die Verteilung von Rechten und Pflichten bei Aufstellung und Einsatz von Verbänden der Bereitschaftspolizeien zwischen Bund und Ländern geregelt werden sollte. Der Bund erklärte sich bereit, Zuschüsse in Höhe von einem Drittel des Personalaufwandes zu leisten und die Kosten für die gesamte Ausrüstung zu übernehmen, dafür wollte sich der Bund die Entscheidung über den Einsatz der Bereitschaftspolizeien der Länder bei Gefahrenlagen nach Art. 91 GG vorbehalten, die Ernennung der Abteilungs- und Hundertschaftsführer vom Einvernehmen mit ihm abhängig machen und die allgemeinen Verwaltungsvorschriften insbesondere über Einrichtung, Ausbildung und Ausrüstung erlassen.

Die Mehrheit der Länder lehnte diesen Entwurf mit der Begründung ab, der Bund könnte verfassungsmäßig solche Zugeständnisse der Länder nicht fordern; er hätte kein Recht, z. B. an der Besetzung der Führerstellen mitzuwirken; der Umfang des Weisungsrechts des Bundes gegenüber den Polizeien der Länder im Falle einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes sei zu weitgehend; die angebotene finanziellen Zuschüsse wären unzureichend; eine Überschreitung der 10 000-Mann-Stärke der Bereitschaftspolizeien wäre nicht tragbar; die Zu-

Die Bundesregierung erkannte spätestens zu Anfang des Jahres 1951, daß die Zustimmung zur Bildung einer in Verbänden und Einheiten gegliederten Bundespolizei weder bei den Alliierten noch bei den Ländern noch bei den gesetzgebenden Körperschaften erreichbar war. Da die Länder mit der Aufstellung eigener Bereitschaftspolizeikräfte — wenn überhaupt — nur sehr zögernd voringingen, versuchte es die Bundesregierung, diese Aufstellung durch Beteiligung an den Kosten voranzutreiben.

ständigkeit des Bundes hinsichtlich einer Sicherheitszone Bonns (Regierungssitz) schränke die Polizeihöheit Nordrhein-Westfalens ein u. a. mehr.

Dem ersten Entwurf des Bundes auf dieser Grundlage folgten eine Reihe weiterer, in denen der Bund in seinen Forderungen immer weiter zurückwich, um überhaupt zu einem Ergebnis zu kommen. Erst der am 27. Oktober 1950 behandelte zehnte (!) Entwurf eines „Verwaltungsabkommens über die Errichtung von Bereitschaftspolizeien der Länder“ führte zu einer teilweisen Übereinstimmung und zur Unterzeichnung des Abkommens durch sieben Länder, während vier Länder sich nach wie vor ablehnend verhielten. Dieses formell und zum Teil auch materiell noch heute gültige Abkommen sah vor, daß die Länder Polizei-Einheiten bis zur Stärke von 30 000 Mann aufstellten, die in Sammelunterkünften unterzubringen und zum allgemeinen polizeilichen Dienst in der Regel nicht heranzuziehen waren, daß die Länder ein Viertel der jeweiligen Gesamtstärke ihrer Bereitschaftspolizeien in erhöhter Bereitschaft und insgesamt 1800 Mann in von der Bundesregierung ausgewählten Standorten zu deren Verfügung hielten, daß die Bundesregierung den Einsatz der Bereitschaftspolizeien durch die Landesregierungen in drohenden Gefahrenlagen von ihrer Zustimmung abhängig machen konnte, daß die Bundesregierung im Einvernehmen mit der Mehrheit der Länder die allgemeinen Dienstvorschriften über Auswahl der Bewerber, Einrichtung, Ausbildung und Ausrüstung zu erlassen hatte, daß Beauftragte der Landesregierungen und des Bundesinnenministeriums im gegenseitigen Einvernehmen

³⁴⁾ Dr. Becker (Hersfeld), in der Sitzung des Bundestages vom 7. 11. 1950, Protokoll S. 3553.

die Führer von Hundertschaften und höhere Dienstgrade zur Ernennung vorschlugen, daß der Bundesinnenminister berechtigt wäre, sich durch den Beauftragten (Inspekteur) bei den Dienststellen der Bereitschaftspolizeien über deren Einsatzfähigkeit im Sinne des Art. 91, 2 GG zu unterrichten und daß der Bund die Bewaffnung und das Gerät zu beschaffen und zu bezahlen hatte. Es dauerte noch viele Monate, bis sich auch die restlichen Länder diesem Abkommen mit Einschränkungen anschlossen.

Trotz dieses Abkommens war der Bundesminister des Innern der Auffassung, daß die Entwicklung der Polizeifrage unbefriedigend wäre und den Sicherheitsverhältnissen, insbesondere seit der Korea-Krise, nicht Rechnung trüge³⁵⁾. Die Schwierigkeiten lagen nach wie vor überwiegend bei den auf ihre Poli-

zeihoheit verweisenden Ländern. Nur ein Teil von ihnen war bereit, dem Bund die zur Handhabung des Art. 91, 2 GG erforderlichen Vollmachten einzuräumen. Die Mehrheit zeigte sich außerstande, mehr als ein Drittel der von den Besatzungsmächten zugebilligten Gesamtstärke kasernierter Einheiten (30 000 Mann) aufzustellen. Bis zum Anfang des Jahres 1951 war diese Aufstellung nicht über Anfänge hinausgekommen, weil die Haushaltsmittel nicht beschafft oder die Besoldungsfragen nicht geklärt wurden. Nicht die Vielfalt der vom Bund erstellten Pläne ließ das Verwaltungsabkommen zu keinem Erfolg gelangen, sondern die Widerstände gegen dieses Abkommen zwangen die Bundesregierung dazu, nach neuen Wegen zu suchen, um die von den Ländern abgelehnte Polizeivermehrung zu erreichen.

VII. Die Aufstellung eines Bundesgrenzschutzes

Auf der Suche der Bundesregierung nach Ansatzpunkten und Grundlagen insbesondere für einen Schutz der Demarkationslinie zur Sowjetischen Besatzungszone erinnerte sie sich der Bereitschaft der Alliierten in ihrem Polizeibrief vom 14. April 1949, „einer Errichtung von Bundespolizeibehörden u. a. zwecks Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen“ zustimmen zu wollen. Der Art. 87 GG hatte diese Zustimmung auch verfassungsrechtlich mit der Feststellung übernommen, daß „durch Bundesgesetz Bundesgrenzschutzbehörden eingerichtet werden könnten“.

Damit waren naturgemäß eine Reihe von Fragen aufgeworfen, von deren Bejahung es abhing, ob die Bundesregierung den Weg der Bildung von Bundesgrenzschutzbehörden gehen sollte. Umschloß der Begriff „Behörden“ die Bildung von Exekutiv-Kräften? Konnten diese Exekutiv-Kräfte auch aus Einheiten und Verbänden bestehen? Hatten diese Kräfte echte, wenn auch sonder-polizeiliche Funktionen des Bundes?

Um mit der letzten Frage zu beginnen: sie war um so mehr berechtigt, als die ursprünglich vorgesehene Formulierung „Grenzschutz-Polizei-Behörden“ bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat auf Antrag u. a. der Fraktion der CDU/CSU bekanntlich mit der Be-

gründung gestrichen worden war, daß die polizeilichen Funktionen entsprechend dem föderativen Charakter der Bundesrepublik nur bei den Ländern lägen. Außerdem warf der Abgeordnete Dr. Menzel (SPD) bei der Beratung eines Bundesgrenzschutz-Gesetzes am 25. Januar 1951 dem Bundeskanzler Dr. Adenauer vor, daß er diesen Grenzschutz zu militärischen Verteidigungszwecken einzusetzen und mindestens eine Vermischung von militärischen und polizeilichen Aufgaben beabsichtige.

Demgegenüber wies Prof. Dr. von Mangoldt, der als Abgeordneter der CDU im Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates mitgewirkt hatte — wie bereits erwähnt —, in einem Schreiben vom 3. Januar 1950 an das Bundesinnenministerium ausdrücklich darauf hin, daß mit der Einfügung der „Bundesgrenzschutzbehörden“ in den Art. 87 GG „in der Tat an Polizeibefugnisse des Bundes und eine Bundespolizei gedacht war“. Dieser Feststellung stünde auch der Polizeibrief der Militärgouverneure vom 14. April 1949 nicht entgegen, der die Aufstellung einer bundeseigenen Polizei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern den Bundespolizei-Behörden nur die Befehlsgewalt über Landes- und Ortspolizeibehörden untersagt hätte.

Das Bundesinnenministerium stellte am 15. März 1950 fest, daß Bundesgrenzschutz-(BGS-)Behörden in beschränktem Umfange

³⁵⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 25. 1. 1951, Protokoll S. 4274.

eine eigene Polizei des Bundes mit eigenem Unterbau sein könnten, aber eine zivile Verwaltungsaufgabe in der Hand von Behörden und Beamten sein müßten. Diese Auffassung vertrat Bundesinnenminister Dr. Lehr nachdrücklich im Bundestag bei der Beratung des Bundesgrenzschutz-Gesetzes am 25. Januar 1951. In Übereinstimmung mit der Mehrheit des Bundestages, aber im Gegensatz zu dem Vorschlag des Bundesrates, betonte die Bundesregierung, daß zum Schutz der Grenzen auch die Paßnachschau als wichtige polizeiliche Maßnahme gehöre. Eines ist sicher, dem BGS wäre das „Zwielicht“ und mancherlei Mißtrauen in der Öffentlichkeit erspart geblieben, wenn die Bezeichnung „Bundesgrenzschutz-Polizeibehörden“ im Parlamentarischen Rat des Wortes „Polizei“ nicht entkleidet worden wäre.

Daß „Behörden“ auch Exekutivkräfte umfaßten, konnte Bundesinnenminister Dr. Lehr u. a. mit dem Hinweis auf die Polizeibehörden der Weimarer Zeit belegen: „Welchen Sinn sollte überhaupt eine BGS-Behörde oder sogar eine Mehrzahl von BGS-Behörden haben, wie sie der Art. 87 GG ausdrücklich vorsieht, wenn sie lediglich aus Bürobeamten und Schreibkräften bestehen sollten und nicht über eigene Exekutivkräfte verfügen dürften. Deshalb können diese Außenbeamten durchaus — sie müssen sogar — Polizeibeamte sein, die zweifellos nicht Aufgaben in irgendeinem geheimen oder getarnten militärischen Auftrag erfüllen, die aber eben polizeiliche Befugnisse haben sollen.“³⁶⁾

Eine weitere lebhafte Debatte entspann sich im Bundestag am 15. Februar 1951 anlässlich der zweiten und dritten Beratung des BGS-Gesetzes über die Frage, ob nach der Errichtung von Landes-Grenzschutzbehörden (z. B. Hessische oder Bayerische Grenzpolizei) noch eine Rechtsgrundlage vorhanden wäre, denn nach Art. 73 Ziff. 5 GG hätte der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über den Grenzschutz. Die Mehrheit des Bundestages war der Auffassung, daß ein Nebeneinander von Bundes- und Landesbehörden mit gleicher Aufgabe unerwünscht und für einen wirksamen Grenzschutz nachteilig wäre. Dr. Lehr erklärte am 15. Februar 1951 im Bundestag dazu, daß die bayerische Staatsministerialverordnung vom 25. November 1945 über die Schaffung der bayerischen Landesgrenzpolizei als reiner Organisationsakt niemals Bundesrecht im Sinne des Art. 124 GG geworden wäre, daß der Art. 87 GG dem Bund nur die Möglichkeit

gegeben hätte („es können ...“), einen Grenzschutz einzurichten, und es also nicht ausgeschlossen wäre, „daß der Bund unter Verzicht auf das Recht der eigenen Verwaltung den Vollzug des Gesetzes einem Land in eigener Verwaltung überläßt“³⁷⁾. Während das Land Hessen die Grenzpolizei bereits Ende des Jahres 1949 in den Zollgrenzdienst überführte, besteht die bayerische Grenzpolizei fort, ohne daß die rechtliche Zulässigkeit höchststrichterlich entschieden worden wäre.

Schließlich wurde besonders seitens der SPD die Absicht bemängelt, den BGS überwiegend aus geschlossen untergebrachten Einheiten und Verbänden bestehen zu lassen. „Sie sei mißtrauisch, denn bei den Verhandlungen im Bundesrat hätte der Vertreter des Herrn Bundesministers des Innern, Staatssekretär Ritter von Lex, erklärt: Die Länder sollten ruhig den jetzt bei ihnen befindlichen Grenzeinzeldienst behalten, entscheidend sei für die Bundesregierung, daß sie durch dieses Gesetz das Recht bekäme, in einer Tiefe von 30 bis 50 km hinter den Grenzen einen Schleier von kasernierten Formationen zu schaffen ... Wir lehnen Grenzschutz-Bereitschaften auf alle Fälle ab, weil sie eine Verfassungsverletzung bedeuten würden.“³⁸⁾

Dr. Lehr antwortete darauf am 15. Februar 1951 im Bundestag: „Warum sollte es mit dem Grundgesetz lediglich vereinbar sein, daß diese Exekutivbeamten ihren Dienst an der Grenze einzeln verrichten dürfen, aber daß es dem Grundgesetz widersprechen würde, wenn man diese Einzelgänger in Bereitschaften zusammenfaßt, in denen sie die Patrouillen gemeinsam vornehmen? Die Bereitschaften bedürfen einer gewissen Zusammenfassung ... Wir können es nicht verantworten, den Schutz der Grenzen einem weiträumig verzettelten Einzeldienst zu überlassen, wir müssen vielmehr auf eine gewisse Zusammenfassung Wert legen, eine Zusammenfassung, die uns in die Lage versetzt, unsere Einheiten schnell und planmäßig an die Schwerpunkte heranzubringen und dort einzusetzen.“³⁹⁾ Diese Ausführungen entsprachen im übrigen dem Entwurf einer „Verordnung über den Zoll- und Grenzschutz“, den das Bundesinnenministerium bereits am 24. Februar 1950 der AHK vorgelegt hatte, und in dem ebenfalls vorgesehen war, daß die Beamten des Zoll- und

³⁷⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 15. 2. 1951, Protokoll S. 4516.

³⁸⁾ Dr. Walter Menzel, in der Sitzung des Bundestages vom 25. 1. 1951, Protokoll S. 4277.

³⁹⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 15. 2. 1951, Protokoll S. 4516.

³⁶⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 25. 1. 1951, Protokoll S. 4274.

Grenzschatzes in Hundertschaften zusammengefaßt und kaserniert werden konnten.

Umstritten war ferner die Stärke des BGS. Der Bundesregierung lag daran, die von der New Yorker Außenminister-Konferenz zugebilligten „beweglichen Polizeiformationen“ in Stärke von 30 000 Mann voll aufgestellt zu sehen. Davon sollten 10 000 Mann auf die Bereitschaftspolizeien der Länder, 10 000 Mann auf eine Bundesbereitschaftspolizei und 10 000 Mann auf den Bundesgrenzschutz entfallen.

Um die Beteiligung der Opposition an der Entscheidung über die Aufstellung kasernierter Polizeikräfte des Bundes sicherzustellen, hatte die SPD den nach der Struktur des Grundgesetzes ungewöhnlichen Vorschlag gemacht, die Festsetzung der Stärke solcher Kräfte müßte einer Zweidrittelmehrheit des Bundestages vorbehalten werden: das sollte

auch für den BGS gelten. Der Bundestag legte, einem Vorschlag des Abgeordneten Dr. Dresbach (CDU) entsprechend, demgegenüber am 15. Februar 1951 fest, daß die Stärke des Bundesgrenzschatzes durch Beschluß des Bundestages festzusetzen wäre, welcher der Zustimmung nicht einer Zweidrittelmehrheit, sondern der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfte.

Zunächst wurde die Stärke des Bundesgrenzschatzes auf 10 000 Mann festgesetzt; am 19. Juni 1953 jedoch unter Verzicht auf eine Bundesbereitschaftspolizei auf 20 000 Mann erhöht. Am 16. März 1951 wurde das Bundesgrenzschutz-Gesetz verkündet; bereits am 28. Mai 1951 trat in Lübeck das Rahmenpersonal in Stärke von 1 800 Mann zusammen: Es war der Geburtstag des Bundesgrenzschatzes.

VIII. Der Bund und der Art. 91 GG

Der Artikel 91 des Grundgesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1949 lautete:

(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land die Polizeikräfte anderer Länder anfordern.

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Land und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben.

In dieser Formulierung des „Notstandsartikels“ spiegeln sich die Vorbehalte der Alliierten wider gegen eine eigene, in Verbänden zusammengefaßte Polizei des Bundes sowie die Bedenken einiger Länder gegen eine Einschränkung ihrer Polizeihochheit durch eine Bundespolizei und die Besorgnisse einiger politischer Gruppen im Bundestag gegen truppenmäßig gegliederte und ausgerüstete Polizeikräfte des Bundes. Es war dem Bund also verwehrt, zur Bekämpfung von Gefahren für seinen eigenen Bestand oder seine eigene demokratische Grundordnung eigene Polizeikräfte aufzustellen und einzusetzen. Der Bund war Kostgänger der Länder.

Bei allem Verständnis dafür, daß der Grundgesetzgeber die weitgehenden Befugnisse des

Reichspräsidenten aus Art. 48 der Weimarer Verfassung durch andere, wesentlich eingeschränktere Notstandsbefugnisse ersetzt sehen wollte, kann man — wie bereits betont — bezweifeln, ob die Polizei eines der Länder, das in einer solchen Situation nicht bereit oder in der Lage ist, die Gefahr zu bekämpfen, dadurch einsatzfähiger und einsatzbereiter werden würde, daß sie von der Bundesregierung Weisungen erhält. Man war damals der Meinung, daß die Befugnisse aus Art. 91 GG ausreichen würden, um auch mit Staatsnotständen, die sich in ihren Auswirkungen nicht nur auf den Bereich eines einzelnen Landes beschränkten, fertig zu werden. Die Probe auf Exempel brauchte bisher erfreulicherweise nicht gemacht zu werden.

Was unter Gefahr für den Bestand des Staates zu verstehen war, bedurfte keiner näheren Erläuterung; schwieriger lag der Begriff der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil über das Verbot der SRP vom 23. Oktober 1952 ausgeführt, daß die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ im Sinne des Art. 91 GG eine Ordnung wäre, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit, der Freiheit und der Gleichheit darstellte.

Aber selbst diese bescheidene Vorsorge für einen Notstand war nicht unbestritten. Zunächst bei den Alliierten: In dem Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. Mai 1949 hieß es bekanntlich: „Es ist klarzustellen, daß die in Art. 91, 2 GG enthaltene Polizeigewalt nicht ausgeübt werden kann, bis sie durch die Besatzungsbehörden ausdrücklich genehmigt ist.“⁴⁰⁾ Diese Suspendierung wurde erst unter dem Druck der Korea-Krise am 28. Juli 1950 aufgehoben. Aber auch die Länder zeigten sich damals wenig geneigt, die der Bundesregierung im Art. 91 GG eingeräumten Befugnisse anwendbar zu machen und die dazu notwendigen Vorbereitungen zu treffen. „Soweit ... von Bundeszuständigkeiten im Rahmen der geplanten Bereitschaftspolizei zu sprechen ist, halte ich sie nicht für ausreichend, um die Weisungsbefugnisse des Bundes bei den Vorbereitungen für den Fall des Art. 91 GG sicherzustellen ... Es wäre in der Tat nicht zu verantworten, daß Bundesmittel in Höhe von etwa 100 Millionen DM für das Rechnungsjahr den Bereitschaftspolizeien der Länder zur Verfügung gestellt würden, wenn die Bundesregierung auf die künftigen Polizei-Einheiten außerhalb eines Notstandes so gut wie keinen Einfluß, weder personeller noch organisatorischer Art, besitzt“, berichtete der Bundesinnenminister am 16. Oktober 1950 an den Bundeskanzler⁴¹⁾. Erst das bereits erwähnte Verwaltungsabkommen vom 27. Oktober 1950 und die Tätigkeit der Inspektoren der Bereitschaftspolizeien der Länder führten im Laufe der Jahre einen Wandel zum Besseren herbei.

Schlußbetrachtung

Die aufgezeigten Einwände und Bedenken gegen eine eigene allgemeine Polizei-Exekutive des Bundes haben über die Jahre hin das Gesicht der inneren Sicherheitslage in der Bundesrepublik geprägt. Die einzige Sonderpolizei, die dem Bund außer zur Bereinigung von Zwischenfällen an der Demarkationslinie zur SBZ für bundespolizeiliche Aufgaben in sehr beschränktem Umfang zur Verfügung stand, war der Bundesgrenzschutz. Im Zuge einer als notwendig erkannten Vorsorge für

Schließlich bestritt die SPD, die bereit war, dem Bund eine eigene Bereitschaftspolizei zuzubilligen, der Bundesregierung das Recht, auch den Bundesgrenzschutz im Falle des Art. 91 GG „unter gummiartiger Ausdehnung und Auslegung der Verfassung“ einzusetzen. Die Einwände wurden insbesondere vom Abgeordneten Dr. Menzel damit begründet, daß der Art. 91 GG nur die Polizeien der Länder, dagegen nicht die des Bundes erwähnte; ein Einsatz des BGS aus solchem Anlaß wäre verfassungswidrig, ein Widerstand gegen die Beamten des BGS bei einem solchen Einsatz also rechtmäßig. Der BGS hätte einen räumlich und sachlich begrenzten sonderpolizeilichen Auftrag, den auszuweiten keine rechtliche Grundlage bestünde. Der Art. 5 des Deutschlandvertrages gäbe den Stationierungstreitkräften das Recht, bei einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einzugreifen, den Bundesgrenzschutz brauchte man dann nicht⁴²⁾. Demgegenüber erklärte Dr. Lehr, daß der Art. 91 GG dem Bund eine echte polizeiliche Zuständigkeit zur Bekämpfung des inneren Notstandes gäbe. Der legitime Träger polizeilicher Hoheitsgewalt wäre gemäß der Verfassung dazu befugt und verpflichtet, zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben geeignete Polizeikräfte, also auch seine eigenen, einzusetzen. Wenn sogar die Stationierungstreitkräfte das Recht hätten, polizeilich tätig zu werden, dann müßte die Bundesregierung ihre eigenen Polizeikräfte einsetzen dürfen, zumal es um den Bestand des Staates ginge⁴³⁾. Die Mehrheit des Bundestages trat dieser Auffassung bei.

besondere Notstandsfälle und der Ablösung des Art. 5 des Deutschlandvertrages vom 23. Oktober 1954 wurde der BGS im Rahmen des 17. Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes — Notstandsverfassung — vom 24. Juni 1968 in das allgemeine Sicherheitssystem des Bundes eingegliedert. Bereits durch ein einstimmig beschlossenes Gesetz vom 12. Mai 1965 war ihm die Aufgabe zugewiesen worden, mit militärischen Mitteln geführte Angriffe gegen das Bundesgebiet mit der Waffe abzuwehren und ihm damit die Kombattanten-Eigenschaft zugefallen, ohne

⁴⁰⁾ Genehmigungsschreiben der MilGouverneure Anlage 2 zum Grundgesetz, C. H. Beck München 1950, S. 57.

⁴¹⁾ Ritter von Lex, Die Bereitschaftspolizeien der Länder, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Ministerpräsident Dr. Ehard, München 1957, S. 71.

⁴²⁾ Dr. Walter Menzel, in der Sitzung des Bundestages vom 15. 2. 1951, Protokoll S. 4517.

⁴³⁾ Dr. Robert Lehr, in der Sitzung des Bundestages vom 15. 2. 1951, Protokoll S. 4528.

daß der polizeiliche Grundauftrag eine Änderung erfahren hätte. Weil es nicht immer möglich sein würde, den BGS in Spannungszeiten rechtzeitig vor Ausbruch eines bewaffneten Konflikts von der Grenze zur DDR und der Grenze zur CSSR zurückzuziehen, müßten die Angehörigen der Verbände des BGS — nicht also die Beamten des Einzeldienstes (Paßkontrolle) —, wenn sie dabei in Kampfhandlungen verwickelt würden, als rechtmäßige Kombattanten den völkerrechtlichen Schutz der ersten drei Genfer Abkommen in Anspruch nehmen können.

Die Eingliederung des Bundesgrenzschutzes in das allgemeine Sicherheitssystem des Bundes bestand in Folgendem:

a) Zur Hilfe bei Naturkatastrophen oder bei besonders schweren Unglücksfällen kann das betroffene Bundesland Kräfte und Einrichtungen nunmehr auch des BGS anfordern; wird durch das Ereignis nicht nur ein Bundesland gefährdet, so kann die Bundesregierung nach Art. 35, 2 GG auch Einheiten des BGS zur Unterstützung der Polizeikräfte der Länder einsetzen. Damit wurde festgelegt, daß die Hilfeleistung nicht nur auf dem Gebiet der eigentlichen Schadensbekämpfung zulässig ist, sondern daß auch polizeiliche Hoheitsrechte nach den Rechtsnormen des im Einsatzland geltenden Landespolizeirechts durch den BGS wahrgenommen werden können (z. B. Verkehrsregelung, Inanspruchnahme nichtpolizeipflichtiger Personen).

b) Wenn die Bundesrepublik zwar nicht durch Angriffe fremder Streitkräfte bedroht wird, aber mit Gewalt oder durch Bedrohung mit Gewalt oder durch Mißbrauch und Anmaßung von Hoheitsbefugnissen es unternommen wird, den Bestand der Bundesrepublik zu beeinträchtigen oder die auf dem Grundgesetz beruhende verfassungsmäßige Ordnung zu ändern, dann kann das bedrohte Bundesland Kräfte und Einrichtungen des BGS anfordern, dann kann die Bundesregierung auch Einheiten des BGS einsetzen. Wenn also unser Staatswesen in seinen Existenzgrundlagen z. B. durch Aufhebung seiner Freiheit von fremder Botmäßigkeit, durch Beseitigung der staatlichen Einheit oder durch Abtrennung zu ihr gehörenden Gebietes gefährdet wird oder wenn z. B. das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen auszuüben, wenn die Bindung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung an Gesetz und

Recht eingeschränkt oder aufgehoben zu werden droht, dann kann der BGS auf Befehl der Bundesregierung polizeiliche Hoheitsrechte in dem bedrohten Gebiet wahrnehmen.

c) Der Kampf gegen den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung kann auch begleitet sein von Angriffen organisierter Gruppen auf Unterkünfte von Behörden und Befehlsstellen, auf Betriebe und Lager, auf Einrichtungen für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung und für die Nachrichtenübermittlung. Vielfältig sind die Möglichkeiten, an diese Objekte, denen heute eine größere Bedeutung zukommt als je zuvor, heranzukommen. Der Grundgesetzgeber hat in der Notstandsverfassung (Art. 87 a GG) dem BGS den Schutz ziviler Objekte übertragen, wenn in Spannungszeiten oder im Verteidigungsfall mit dem Angriff militärischer oder ziviler Kräfte zu rechnen ist oder wenn dies zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes notwendig ist.

d) Schließlich hat der Grundgesetzgeber die Bundesregierung im Art. 115 f GG ermächtigt, den Bundesgrenzschutz im Verteidigungsfall im gesamten Bundesgebiet einzusetzen, also unabhängig von der sonst bestehenden sachlich und räumlich beschränkten Zuständigkeit. Aus dieser erweiterten Aufgabenstellung ergibt sich — wie Bundesinnenminister Genscher kürzlich betonte —, „daß der Bundesgrenzschutz allmählich aus der Rolle einer reinen Grenzpolizei auch in andere bundespolizeiliche Aufgaben hineingewachsen ist ... Es ist notwendig darüber nachzudenken, ob diese Entwicklung im Bereich des BGS nicht auch Auswirkungen auf die anderen Polizeiorgane des Bundes haben muß oder wenigstens haben sollte ... Der Bundesminister des Innern sollte sich überlegen, ob nicht die Bundespolizeibehörden seines eigenen Geschäftsbereiches in irgendeiner Weise organischer verbunden werden sollten.“⁴⁴⁾

Damit ist jetzt, nach 20 Jahren, eine Entwicklung angedeutet, die von einigen Verantwortlichen der Bundesregierung und von politischen Gruppen des Bundestages bereits bei Bildung der Bundesrepublik angestrebt wurde.

⁴⁴⁾ Hans-Dietrich Genscher, Der Bundesgrenzschutz und die öffentliche Sicherheit, in: Zeitschrift 'Die Parole' vom 20. 8. 1970, Köln 1970, S. 2.