

Das Trennungsgebot in verfassungshistorischer Perspektive

Zur Aufnahme inlandsnachrichtendienstlicher
Bundeskompetenzen in das Grundgesetz vom 23. Mai 1949

Von

Alexander Dorn



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>1. Teil</i>	
Das Trennungsgebot	17
A. Das Trennungsgebot im Recht der Nachrichtendienste	17
B. Streit um den Verfassungsrang des Trennungsgebots	18
I. Das Problem der informationellen Amtshilfe	19
II. Gesetzliche Neuregelung des Nachrichtendienstrechts	19
III. Streit um die historische Auslegung	20
IV. Ergebnis	23
<i>2. Teil</i>	
Polizeilicher und nachrichtendienstlicher Staatsschutz in Deutschland bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs	24
A. Vom Mittelalter bis zum Deutschen Bund	25
I. Mittelalter	25
II. Absolutismus	26
III. Deutscher Bund	26
B. Politische Polizei im Kaiserreich	27
I. Kompetenzordnung nach der Reichsverfassung	27
II. Gesetzliche Handlungsgrundlagen der politischen Polizei	29
III. Ergebnis	30

C. Weimarer Republik	31
I. Übergang vom Kaiserreich zur Republik	32
II. Kompetenzordnung nach der Weimarer Reichsverfassung	33
1. Republikschutz im Diktaturzustand	33
a) Einsatz der Reichswehr	34
b) Ernennung von Reichskommissaren und Staatskommissaren	35
c) Erlaß von Notverordnungen	36
2. Republikschutz im Normalfall	36
a) Republikschutzgesetze und Reichskriminalpolizeiamt	37
b) Reichskommissar für die Überwachung der öffentlichen Ordnung	39
III. Republikschutz in den Ländern am Beispiel Preußens	40
1. Der preußische Staatskommissar für öffentliche Ordnung	41
2. Politische Polizei	42
a) Das Polizeipräsidium Berlin als Zentralstelle	43
b) Organisation	43
c) Gesetzliche Grundlagen	44
d) Tätigkeit	45
IV. Ergebnis	45
D. Staatspolizeiliche Gegnerbekämpfung im Dritten Reich	46
I. Gleichschaltung der Polizei	47
II. Nationalsozialistische Gesetzgebung	48
III. Geheime Staatspolizei	50
1. Zentralisierung der politischen Polizeien	50
2. Übernahme der politischen Polizeien in die Reichsgewalt	52
3. Verschmelzung der Polizei mit der SS	54
a) Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei	54
b) Sicherheitsdienst	55
c) Reichssicherheitshauptamt	56
IV. Ergebnis	57

<i>3. Teil</i>	
Deutschland unter Besatzungsrecht	59
A. Wiederaufbau der Polizei	59
I. Alliierte Planung für die Nachkriegszeit	60
II. Alliiertes Besatzungsrecht und Wiederaufbau der Polizei	60
1. Gesetzgebung des Kontrollrates	61
2. Neuaufbau der Polizei	62
III. Länderpolizei in den Besatzungszonen	63
1. Amerikanische Besatzungszone	64
2. Britische Besatzungszone	65
3. Französische Besatzungszone	66
4. Sowjetische Besatzungszone	67
IV. Ergebnis	68
B. Verfassungsdiskussion unter Besatzungsherrschaft	68
I. Londoner Außenministerkonferenz	69
II. Londoner Sechsmächtekonferenz	70
III. Frankfurter Dokumente	72
IV. Deutsche Verfassungsentwürfe	72
1. Sozialdemokratische Verfassungskonzepte	73
a) „Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik“	74
b) Menzels Entwürfe	74
c) Weitere Entwürfe innerhalb der SPD	75
d) Zwischenergebnis	75
2. Christlich-bürgerliche Verfassungskonzepte	76
a) Bayrischer Standpunkt der CSU	76
b) Ellwanger Freundeskreis	77
c) Nordwestdeutsche Union	78
d) Heppenheimer Verfassungsausschuß	79
e) Zwischenergebnis	80
3. Liberale Verfassungskonzepte	80

4. Weitere Verfassungsentwürfe	81
a) Verfassungsausschuß in der britischen Zone	82
b) Deutsches Büro für Friedensfragen	83
V. Ergebnis	83
C. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee	84
I. Verfassungsberatungen	84
1. Ausführungen Brills zu Polizeikompetenzen des Bundes	85
2. Bemerkung Schwalbes	88
II. Arbeit in den Unterausschüssen	89
III. Ergebnis	89

4. Teil

Die Beratungen im Parlamentarischen Rat	91
A. Einleitung	91
I. Die parlamentarische Arbeit	91
II. Beziehungen zu den Alliierten	92
B. Beratung im Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung	93
I. Zusammensetzung des Ausschusses	94
II. Tätigkeit des Ausschusses	95
III. Polizeikompetenzen des Bundes	97
1. „Bundeskriminalwesen“	97
a) Menzels Referat	99
b) Bayrischer Widerstand	100
c) Zwischenergebnis	103
2. Weitere sicherheitspolitische Themen	104
a) „Bundespolizeireserve“	104
b) Demokratische Kontrolle der Polizei	106
c) Gesetzesbindung der Polizei	107
IV. Ergebnis	108

C. Beratung im Hauptausschuß und Plenum	110
I. Hauptausschuß	110
1. Zusammensetzung des Hauptausschusses	110
2. Tätigkeit des Hauptausschusses	111
3. Erste Lesung im Hauptausschuß	112
a) Antrag des Abgeordneten de Chapeaurouge	113
b) Antrag des Abgeordneten Menzel	113
c) Standpunkt des Ausschußvorsitzenden Schmid	114
d) Standpunkt des Abgeordneten Renner	115
e) Abstimmung	115
4. Memorandum der Alliierten vom 22. November 1948	116
5. Zweite und dritte Lesung im Hauptausschuß	117
a) Sitzung des Hauptausschusses am 5. Januar 1949	117
b) Sitzung der CDU/CSU-Fraktion vom 5. Januar 1949	118
c) Der Kompromiß des Fünferausschusses und die dritte Lesung im Hauptausschuß	119
6. Memorandum der Alliierten vom 2. März 1949	120
7. Besprechung mit den Militärgouverneuren am 14. April 1949	121
a) Das Besatzungsstatut vom 10. April 1949	122
b) Übergabe des Polizeibriefs	122
8. „Geheime Bundesstaatspolizei“ als Zugeständnis an die SPD	125
a) Ehards Verdacht	125
b) Der Streit um die Finanzverfassung	126
c) Britische Hilfe für die SPD	128
d) Zwischenergebnis	130
9. Neuer Formulierungsvorschlag des Redaktionsausschusses	130
a) Berichterstattung durch von Mangoldt	131
aa) Zu Ziffer 1 des Polizeibriefs	131
bb) „Zentralstelle für den Verfassungsschutz“	132
b) Fraktionssitzung der CDU/CSU am 5. Mai 1949	132
10. Vierte Lesung im Hauptausschuß	133

II. Plenum	134
1. Beratungen am 6. Mai 1949	134
a) Artikel 73 Ziffer 10 Grundgesetz	135
b) Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz	135
2. Beratungen am 8. Mai 1949	136
III. Genehmigung durch die Militärgouverneure	137
IV. Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949	138
V. Ergebnis	138

5. Teil

Das Zusammenarbeitsgesetz vom 27. September 1950	140
A. Vorbereitung des Gesetzentwurfs	140
I. Besprechung mit den Alliierten am 9. Januar 1950	141
1. Die alliierten Vorstellungen in 14 Punkten	142
2. Standpunkt der Bundesregierung	144
II. Erste Fassung eines Regierungsentwurfs	146
B. Beratung im Bundesrat	147
I. Erneute Beratungen mit den Alliierten am 16. März 1950	148
II. Neufassung des Regierungsentwurfs	150
III. Beratung im Innen- und Rechtsausschuß	150
IV. Beschußfassung des Bundesrates	151
C. Beratung im Bundestag	153
I. Erste Beratung im Plenum	154
II. Beratung im Ausschuß zum Schutz der Verfassung	157
1. Sitzung des Ausschusses am 21. Juli 1950	157
2. Anträge aus den Reihen der Union und der Bayernpartei	159
3. Sitzung des Ausschusses am 28. Juli 1950	160
4. Zwischenergebnis	162
III. Zweite und Dritte Beratung im Plenum	163
IV. Ergebnis	164

<i>6. Teil</i>	
Folgerungen	166
A. Verfassungshistorische Entwicklung	166
B. Entstehungsgeschichte	167
I. Die Polizeifrage im Parlamentarischen Rat	168
1. Bedeutung der Polizeifrage	168
2. Bundeskriminalpolizeiamt als inlandsnachrichtendienstliche Stelle	170
3. Ergebnis	171
II. Bedeutung des Polizeibriefs für die Aufnahme inlandsnachrichtendienstlicher Kompetenzen in den Grundgesetzentwurf	171
1. Der Polizeibrief als mögliche normative Vorgabe der Alliierten für den Parlamentarischen Rat	172
2. Ein verfassungsrechtliches Trennungsgebot als mögliches Ergebnis informeller alliierter Einflußnahme auf die Willensbildung im Parlamentarischen Rat	174
3. Der Polizeibrief als mögliches Vorbild für den Parlamentarischen Rats zur Aufnahme eines Trennungsgebotes in das Grundgesetz	175
a) Der Redaktionsausschuß und sein Vorschlag zur Umsetzung des Polizeibriefs im Grundgesetz	176
b) Die Anträge der SPD und die Aufnahme der Artikel 73 Ziffer 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 in den Grundgesetzentwurf	179
aa) Antrag zu Artikel 73 Ziffer 10 Grundgesetz	179
bb) Die Aufnahme von Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 in das Grundgesetz ..	180
III. Ergebnis	183
C. Wirkung auf die Entstehung des Zusammenarbeitsgesetzes	184
I. Mögliche Gründe für die Aufnahme eines Trennungsgebots in das Zusammenarbeitsgesetz	184
II. Entstehungsgeschichte des Zusammenarbeitsgesetzes	185
1. Bedeutung des Besatzungsrechts	185
2. Bedeutung der Artikel 73 Ziffer 10 und 87 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz	186
3. Politische Bedeutung des Trennungsgebots	188
III. Ergebnis	190
D. Abschließende Bewertung	191

Untersuchungsergebnis	193
Anhang	
Memorandum der Militärgouverneure	
zur Regelung der Polizeigewalt	
– sog. Polizeibrief –	
vom 14. April 1949	195
Literatur- und Quellenverzeichnis	197
Literaturverzeichnis	197
Verzeichnis gedruckter Quellen	203
Verzeichnis ungedruckter Quellen	203
Personenverzeichnis	205