

# 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
------------------	----

## *1. Teil*

### **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

## *2. Teil*

### **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. Republikenschutz im Diktaturzustand .....	33
a) Einsatz der Reichswehr .....	34
b) Ernennung von Reichskommissaren und Staatskommissaren .....	35
c) Erlaß von Notverordnungen .....	36
2. Republikenschutz im Normalfall .....	36
a) Republikenschutzgesetze und Reichskriminalpolizeiamt .....	37
b) Reichskommissar für die Überwachung der öffentlichen Ordnung .....	39
III. Republikenschutz 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

## 3. Teil

**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
 <i>4. Teil</i> <b>Die Beratungen im Parlamentarischen Rat</b>	
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 Haupt- ausschuß .....	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. Beschlußfassung 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

## 6. Teil

<b>Folgerungen</b>	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



<b>Untersuchungsergebnis</b>	193
------------------------------	-----

**Anhang**

<b>Memorandum der Militärgouverneure zur Regelung der Polizeigewalt – sog. Polizeibrief – vom 14. April 1949</b>	195
--	-----

<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	197
--	-----

Literaturverzeichnis .....	197
----------------------------	-----

Verzeichnis gedruckter Quellen .....	203
--------------------------------------	-----

Verzeichnis ungedruckter Quellen .....	203
--	-----

<b>Personenverzeichnis</b> .....	205
----------------------------------	-----