

2. Kapitel: Geschichtlicher Hintergrund

Ogleich dieses Werk keine polizeigeschichtliche Abhandlung darstellen soll, ist es zum Verständnis der bestehenden Strukturen unabdingbar, die Entstehung und Entwicklung der Landes- und Bundespolizeien in Deutschland darzustellen. Der geschichtliche Schwerpunkt bildet hierbei die Entwicklung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland.

A. Die Polizei im Kaiserreich von 1871 bis 1918

Die Schaffung einer nationalstaatlichen Einheit durch die Gründung des Kaiserreiches 1871 beseitigte nicht die hervorgehobene Stellung der Gliedstaaten, welche insbesondere durch den Vorrang des Bundesrats vor dem Reichstag zum Ausdruck kam.¹⁶ Die Länder hatten die Polizeihochheit und an eine zentrale Polizei war mangels zentralstaatlicher Institutionen nicht zu denken. Art. 4 der Reichsverfassung von 1871 hatte dem Reich nur marginale Gesetzgebungskompetenzen polizeilicher Art übertragen.

B. Die Polizei in der Weimarer Republik von 1919 bis 1933

Nach der Zäsur des Ersten Weltkrieges verfügte das Deutsche Reich über keine funktionsfähige Polizei. Eine kasernierte zentrale Polizei fehlte ebenso, weshalb zunächst auf lokaler Basis Bürgerwehren entstanden. Auch die verbliebenen kommunalen Polizeibehörden – insbesondere die auf dem Land tätigen Gendarmerieeinheiten – waren den bürgerkriegsähnlichen Unruhen in den Nachkriegsjahren nicht gewachsen, weshalb zu deren Bekämpfung sowohl Reichswehr als auch Freikorps, bestehend aus militärischen Freiwilligenverbänden, eingesetzt wurden.¹⁷ Die Reichswehr verfügte weiterhin über eine exponierte Stellung auch für die Sicherheit im Innern. Gemäß Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) war der Reichspräsident bei „einer erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ befugt, die Polizeien der Länder dem Reich zu unterstellen und die Reichswehr zur Niederschlagung von Aufständen

¹⁶ Vgl. Hesse, (Re-)Organisation der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, S. 2.

¹⁷ Vgl. Hesse, (Re-)Organisation der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, S. 2.

einzusetzen. Auch dem „Gesetz über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr“ vom 06.03.1919 ist in § 1 als Aufgabe der Reichswehr zu entnehmen, u. a. „die Ruhe und Ordnung im Innern aufrechtzuerhalten“. Art. 160 Nr. 1 Abs. 2 Satz 2 des Versailler Vertrages vom 28.06.1919 hatte sogar die Aufgabe der Reichswehr nur auf die Wahrung der inneren Sicherheit festgelegt. Der Aufbau einer funktionsfähigen Polizei war daher ab dem Jahr 1919 eine vorrangige innenpolitische Aufgabe.

Während Gendarmerieeinheiten als älteste staatliche Sicherheitsorganisation in Deutschland¹⁸ nach dem Vorbild Preußens nunmehr auch in anderen deutschen Ländern aufgestellt wurden, wurde ab März 1919 in Preußen durch Innenminister Carl Severing eine militärisch bewaffnete, militärisch gegliederte und kasernierte Sicherheitspolizei aufgestellt, welche neben den kommunalen Polizeitruppen bestand.¹⁹ Ebenfalls im Jahr 1919 wurde durch Erlass des damaligen Reichsfinanzministers die Einrichtung von 22 Stellen für Zollgrenzkommissare angeordnet. Damit waren die ersten Zollfahndungsstellen gegründet. Aufgabe der Fahndungsstellen war es u. a., den Grenzverkehr in einem größeren Bezirk zu überwachen und den Spuren des Schmuggels und der Kapitalflucht nachzugehen und auf eine enge Fühlungnahme zwischen den örtlichen Polizei- und Zolldienststellen zu achten.²⁰

Die Sicherheitspolizei wurde zur Bekämpfung von Aufständen im Ruhrgebiet im Anschluss an den Kapp-Lüttwitz-Putsch (13.03.1920) – aufgrund einer auf Art. 48 Weimarer Reichsverfassung (WRV) gestützten Verordnung – eingesetzt. Die Sicherheitspolizei wurde durch Einheiten der Reichswehr und Freikorpsverbänden unterstützt und befreite das Ruhrgebiet von den Aufständischen.²¹ Aufgrund von Interventionen der alliierten Siegermächte, die in der Sicherheitspolizei eine Umgehung der Entwaffnungsbestimmungen des Versailler Vertrages erblickten, wurde diese bereits im Oktober 1920 wieder aufgelöst.²² In der Folgezeit wurde ebenfalls unter Carl Severing sowie dem Leiter der Polizeiabteilung, Wilhelm Abegg, das Polizeiwesen neu geordnet und vereinheitlicht. Aus der Sicherheitspolizei und der Ordnungspolizei entstand die sog. Schutzpolizei, die innerhalb der allgemeinen Behördenorganisation eingegliedert war. Die Schutzpolizei war – zumindest in ihrer Aufbauphase, wie die aufgelöste Sicherheitspolizei – eine streng

18 Die Aufstellung einer Gendarmerie wurde bereits am 15.07.1809 begründet, aber erst im Jahr 1812 tatsächlich vollzogen. Bis 1919 hatte die Gendarmerie in Deutschland eine militärische Komponente. Hiernach wurde sie entmilitarisiert, d. h., der Innenminister übte die Dienstaufsicht aus und militärische Dienstgrade wurden durch polizeiliche Amtsbezeichnungen ersetzt.

19 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, § 3, S. 401.

20 Vgl. Wamers in: Wamers/Fehn, Handbuch Zollfahndung, 1. Aufl. 2006, Kap. A, Rn. 2.

21 Vgl. Zaika, Polizeigeschichte, S. 67 ff.

22 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, § 3, S. 402.

kasernierte Polizeieinheit.²³ Auch die Schutzpolizei wurde vor allem im März und April 1921, aber auch in den Folgejahren in Kampfhandlungen gegen bewaffnete kommunistische und andere Aufstände eingesetzt. Aufgrund ihrer Organisation kann die Schutzpolizei als Vorläufer der heutigen Bereitschaftspolizei bezeichnet werden.

Eine Kriminalpolizei war Bestandteil kommunaler Polizeibehörden. Eine zentrale Kriminalpolizei gab es zu dieser Zeit noch nicht. Durch diese Zersplitterung traten erhebliche Mängel in der Organisation und der Effektivität auf. Ab dem Jahr 1921 wurden daher zentrale Landeskriminalpolizeiamter als Zentralstellen für Erkennungs-, Nachrichten- und Fahndungsdienste eingerichtet.²⁴ Ein Reichskriminalpolizeiamt wurde dagegen nicht errichtet. Ein am 21.07.1922 vom Reichstag verabschiedetes „Reichskriminalpolizeigesetz“ trat aufgrund des Einspruchs des Landes Bayern nie in Kraft.²⁵

Hingegen wurde ohne größeren Widerstand durch Erlass des Reichsfinanzministers bereits zwei Jahre nach Gründung des Zollfahndungsdienstes mit der „Hauptfahndungsstelle der Reichszollverwaltung“ der Vorgänger des heutigen Zollkriminalamtes geschaffen.²⁶

Im Juni 1932 wurde unter der Reichsregierung von Papen durch Notverordnungen zunächst das Verbot der SS und SA und sodann das generelle Versammlungsverbot aufgehoben.²⁷ Am 20.07.1932 ging das Reich gegen Preußen vor (sog. Preußenschlag). Die Regierungsgewalt ging so auf den Reichskanzler und die vollziehende Gewalt auf den Militärbefehlshaber von Rundstedt über. Der preußische Innenminister Carl Severing wurde entmachtet und der Berliner Polizeipräsident und die Polizeikommandeure aus ihren Ämtern entfernt.²⁸ Die Polizeieinheiten waren fortan – verfassungsrechtlich – den Weisungen des Militärbefehlshabers unterworfen.

C. Die Polizei im Nationalsozialismus und im Dritten Reich

Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1933 wurde das Deutsche Reich in einen Zentralstaat umgewandelt, die Polizei erstmals auf Reichsebene zentralisiert und so den Ländern schrittweise die Polizeihochheit entzogen.²⁹

23 Vgl. Erlass vom 10.05.1921, MBliV 1921, S. 155.

24 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, § 3, S. 408.

25 Vgl. Ritter, Bundespolizei, S. 93.

26 Vgl. Wamers in: Wamers/Fehn, Handbuch Zollfahndung, 1. Aufl. 2006, Kap. A, Rn. 11.

27 Dort: RGBl. I, S. 297 und RGBl. I, S. 339.

28 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, § 3, S. 405.

29 Sog. „Verreichlichung der Polizei“; vgl. auch Vgl. Hesse, (Re-)Organisation der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, S. 2.

Eine Geheime Staatspolizei (Gestapo) wurde als erste Polizeibehörde aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst und der politischen Führung der Schutzstaffel (SS) und des Sicherheitsdienstes (SD) des Reichsführers SS unterstellt. In Preußen ließ Hermann Göring als Ministerpräsident durch Gesetz vom 26.04.1933 das „Geheime Staatspolizeiamt“ errichten.³⁰ Das Gesetz über den „Neuaufbau des Reiches“ vom 30.01.1934 übertrug die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich und beseitigte hierdurch faktisch den föderativen Staatsaufbau. Die Landespolizeibehörden waren fortan dem Reichsinnenminister unterstellt. Auf Erlass des „Führers und Reichskanzlers“ vom 17.06.1936 wurde die Polizei mit der SS institutionell verklammert. Zum Chef der deutschen Polizei wurde der Reichsführer der SS Heinrich Himmler ernannt. Die Abgabe der gesamten Organisations- und Kommandogewalt der Polizei an die Führung der SS erfolgte durch Erlass des Innenministers vom Juni 1936.³¹ Infolgedessen war die Polizei nur noch dem „Führer“ Adolf Hitler verpflichtet. Sie kann daher zu Recht als „entstaatlicht“ bezeichnet werden.³² Die Gliederung der Polizeiorganisation wurde analog dem Modell der Gliederung der SS durchgeführt. So wurden durch Heinrich Himmler das Hauptamt Ordnungspolizei (zuständig für Schutzpolizei, Gendarmerie, Gemeindepolizei, Feuerschutzpolizei usw.) und das Hauptamt Sicherheitspolizei aufgestellt.³³ Die Kriminalpolizei wurde aus ihrem Zusammenhang mit der Schutzpolizei herausgelöst und unterstand – zusammen mit der Gestapo – dem Hauptamt Sicherheitspolizei.³⁴ Am 16.07.1937 wurde das Reichskriminalpolizeiamt in Berlin eingeweiht. Es war quasi ein Vorläufer des heutigen Bundeskriminalamtes. Im Jahr 1939 erfolgte die Zusammenlegung des Hauptamtes Sicherheitspolizei mit dem SD-Hauptamt der SS zum Reichssicherheitshauptamt.

Die enge Verzahnung der Polizei mit der SS, die Schaffung der Geheimen Staatspolizei und die Aufgabenbündelung im Reichssicherheitshauptamt waren aus organisatorischer Sicht – neben den Verbrechen, in welche die Polizei involviert war – die Hauptbelastung für die Reorganisation der Polizei nach 1945 und sowohl für die Westalliierten als auch für die demokratischen Parteien ein Grund, sämtlichen Zentralisierungstendenzen ablehnend gegenüberzustehen.³⁵

30 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 1019.

31 Vgl. Neufeldt/Huck/Tessin, Geschichte der Ordnungspolizei, S. 18.

32 Vgl. Buchheim, Anatomie des SS-Staates, S. 46.

33 RMBIIV, S. 946.

34 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4, S. 1023.

35 Vgl. Hesse, (Re-)Organisation der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, S. 2.

D. Neuaufbau der Polizei in den Nachkriegsjahren 1945 bis 1949

Mit der bedingungslosen Kapitulation 1945 ging die gesamte staatliche Gewalt inklusive der Polizeigewalt auf die Alliierten über. In den ersten Nachkriegsjahren erfolgten die entscheidenden Weichenstellungen, welche die Polizei in Deutschland bis heute prägen.³⁶

Die Alliierten hatten kein gemeinsames Konzept für die Reorganisation der deutschen Polizei, so dass der Polizeiaufbau in den vier Besatzungszonen unterschiedlich ausfiel. Der Reorganisation einer deutschen Polizei ist auf politischer Ebene – zunächst – keine besondere Aufmerksamkeit zuteilgeworden. Keinem der alliierten Dokumente zur künftigen Verwaltung des besiegten Deutschlands lassen sich Aussagen zur Reorganisation der deutschen Polizei entnehmen, die über das Verbot von faschistischen Polizeiuniformen und die Festschreibung allgemeiner Prinzipien für den Wiederaufbau einer deutschen Verwaltung hinausgehen.³⁷ Die am 28.04.1944 veröffentlichte „Gemeinsame Direktive“ des US-Kriegsministeriums für eine Militärregierung in Deutschland (AZ CCS 551) legte – neben der sog. Entnazifizierung – u. a. das Prinzip der „indirect rule“ fest. Auf Grundlage dieser Direktive wurde durch das Oberste Hauptquartier der alliierten Expeditionstreitkräfte (SHAEF) im August 1944 ein „Handbook for Military Government in Germany, prior Defeat or Surrender“ veröffentlicht, welches durch „Technical Manuals“, also Richtlinien und Anweisungen für spezifische Verwaltungszweige, ergänzt wurde. Das Handbook und die Technical Manuals blieben – soweit sie nicht in Einzelpunkten durch neue Direktiven aufgehoben wurden – zumindest in der amerikanischen Besatzungszone bis 1946 in Kraft. Weitere Technical Manuals beinhalteten die Richtlinien für die Öffentliche Sicherheit (Technical Manual – Public Safety). Unter Punkt 78 ist angeführt:

„Beim Einmarsch in Deutschland wird das bestehende Polizeisystem unverändert gelassen, mit Ausnahme der Beseitigung von Nazis und ihren Einflüssen, zur Durchsetzung der Kontrolle durch die Militärregierung.“

Zugleich enthalten jedoch Handbook und Technical Manuals detaillierte und verbindliche Instruktionen zur Auflösung von SD, SS, Gestapo und kasernierten Polizeieinheiten, zur Entmilitarisierung und Entwaffnung der Polizei sowie zur Dezentralisierung. Diese Vielzahl an Regelungen lief – insgesamt betrachtet – auf eine völlige Zerschlagung der faschistischen Polizeiaadministration hinaus.³⁸ Handbook und Technical Manuals enthielten

³⁶ Vgl. Ritter, Bundespolizei, S. 97.

³⁷ Vgl. Latour/Vogelsang, Okkupation und Wiederaufbau, 1973, S. 191.

³⁸ Vgl. Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei, S. 21.

bereits die bekannten vier großen „D“, unter denen in der Folgezeit die (amerikanische) Besatzungspolitik formuliert und betrieben wurde: Denazifizierung, Demilitarisierung, Dezentralisierung, Demokratisierung. Praktische Probleme resultierten aus dem Umstand, dass der Aufbau einer Polizei unter diesen Prämissen Zeit erforderte, die nicht vorhanden war. Unter dem Eindruck gravierender Sicherheitsprobleme und der schnell steigenden Eigentums- und Gewaltkriminalität im Nachkriegsdeutschland waren die Alliierten zum raschen Aufbau einer deutschen Polizei gezwungen.

Ab Januar 1946 wurde die bisher auf Regierungsbezirksebene organisierte Landpolizei auf Länderebene zentralisiert und den Innenministerien unterstellt. Im Frühjahr 1946 wurden in der amerikanischen Zone Landeskriminalämter errichtet, die ab Sommer 1946 in eigener Verantwortung für die Militärregierung Kriminalstatistiken führten.

Während in Bayern schon im Herbst 1945 mit dem Aufbau einer gesonderten Grenzpolizei begonnen wurde, unterstützte in Hessen und Württemberg-Baden zunächst die Landpolizei amerikanische Einheiten bei der Grenzkontrolle. Entsprechend einer Direktive des Alliierten Kontrollrats vom 06.11.1945 übernahm ab Februar 1946 in der amerikanischen Zone eine auf Landesebene organisierte Grenzpolizei die Grenzkontrolle. In der sowjetischen Besatzungszone wurde die Grenzkontrolle in dieser Zeit ebenfalls durch deutsche Polizeieinheiten wahrgenommen.

Der Aufbau von „Sonderpolizeien“ wurde 1946 mit der Errichtung einer Bahnpolizei auf Grundlage eines Beschlusses des Alliierten Kontrollrats vom 10.05.1946 ergänzt. Zum 01.06.1948 übernahm die bizonale deutsche Eisenbahnverwaltung die Verantwortung für Operationen und Kontrolle der Bahnpolizei in der britischen und amerikanischen Besatzungszone.³⁹

Die britische „Instruktion über die Reorganisation des deutschen Polizeisystems in der britischen Zone“ vom 25.09.1945 deckte sich in den Zielen mit den amerikanischen Direktiven. Die Länder in der britischen Zone wurden in Polizeibezirke aufgegliedert. Zur Überwachung der Polizei gab es für jeden Polizeibezirk einen Polizeiausschuss aus Vertretern der Einwohner des Bezirks. Das am 01.01.1946 in Hamburg errichtete Kriminalpolizeiamt für die britische Zone bildete nach Gründung der Bundesrepublik die Grundlagen für den Aufbau des Bundeskriminalamtes.⁴⁰

Die Franzosen orientierten sich bei der Frage der Reorganisation der Polizei in der französischen Besatzungszone ebenfalls an ihrem heimatlichen Modell des Verwaltungsaufbaus. Durch Richtlinie des Administrateur Général vom 15.01.1946 wurde festgelegt, dass die Polizei in den einzelnen Ländern dieser Zone wieder auf Länderebene zentralisiert und den Innenminis-

39 Vgl. Wettig, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943–55, München 1967.

40 Vgl. Jaschke/Kock, Das Bundeskriminalamt stellt sich seiner Geschichte, S. 14.

terien unterstellt wird. Ebenso erfolgte keine Trennung von allgemeiner Verwaltung und Polizei.⁴¹

In der sowjetischen Besatzungszone wurde bereits ab 1947 mit dem Aufbau bewaffneter, kasernierter Polizeieinheiten begonnen. Ab dem Jahr 1949 wurde eine Volkspolizei als staatliche Polizei gegründet. Nach Auflösung der Länder in der DDR wurde der Polizeiapparat vollständig zentralisiert⁴².

Beginnend ab dem Jahr 1947 wurde auch von einigen Ministerpräsidenten und Innenministern der westdeutschen Länder die Einführung einer zentralisierten Polizei und paramilitärischer Truppenpolizeiverbände nach dem Vorbild des Weimarer Polizeimodells gefordert.⁴³ Der hessische Polizeidirektor Volker Kratzenberg begründete die Notwendigkeit truppenpolizeilicher Verbände wie folgt:

„In normalen Zeiten stand dem Staat als Exekutivmittel in erster Linie die Polizei zur Verfügung, in gewissem Umfang auch für gewisse Maßnahmen als ultima ratio die Wehrmacht.“⁴⁴

E. Die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1960

Innerhalb von vier Jahren wurde das Organisationsgefüge der Sicherheitsbehörden des Bundes aufgebaut. Es erfolgte die Errichtung des Bundesgrenzschutzes, Bundeskriminalamts und – als außerpolizeiliche Sicherheitsbehörde – des Bundesamts für Verfassungsschutz. Im gleichen Zeitraum festigte sich die staatliche Hoheit der Länder über ihre Polizeien.⁴⁵

Auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz zwischen Februar und Juni 1948 beschlossen die Siegermächte, die Ministerpräsidenten der Länder zu autorisieren, bis September 1948 eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen und eine demokratische Verfassung auszuarbeiten, *„die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft.“⁴⁶* Mit der Verpflichtung zur föderalistischen Struktur trafen die Siegermächte eine Grundentscheidung, die zum einen deren (vor allem Frankreichs) Sicherheitsinteressen entgegenkam, die jedoch auch dem amerikanischen Staats- und Demokratieverständnis sowie deutscher Tradition entsprach. Ebenso entsprach die föderalistische Konzeption der realen Ent-

41 Vgl. Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei, S. 42.

42 Vgl. Groß/Frevel/Dams in: Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008, S. 15 f.

43 Vgl. Baerensprung, Die Polizei 1949, 81.

44 Vgl. Kratzenberg, Die Polizei 1949, 109; Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei, S. 63.

45 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, § 2, S. 431.

46 Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesarchiv Koblenz, 1975, S. 31 ff.

wicklung des Wiederaufbaus institutioneller Strukturen im Nachkriegsdeutschland.

Am 01.09.1948 trat der Parlamentarische Rat unter dem Vorsitz des späteren Bundeskanzlers Konrad Adenauer zusammen. Während der Beratungen des Parlamentarischen Rats intervenierten die Militärgouverneure, sobald ihnen in Regelungen des Grundgesetzes die Stellung des Zentralstaates zu mächtig erschien. So ging dem Parlamentarischen Rat am 22.11.1948 ein Aide-Mémoire der Militärgouverneure zu, in dem diese an Vorgaben erinnerten, die im zukünftigen Grundgesetz hinsichtlich des Polizeiwesens zu beachten sein sollten.⁴⁷

Mit dem alliierten „Polizeibrief“ vom 14.04.1949 schränkten die Militärgouverneure die künftige Polizeibefugnis des Bundes erheblich ein und betonten gegenüber den Länderregierungen, wie wichtig ihnen dezentrale, nichtmilitärische und in ihrer Funktion eingeschränkte Polizeibefugnisse sind.⁴⁸ Keine Bundespolizeibehörde sollte Befehlsgewalt über Landes- oder örtliche Polizeibehörden haben. Der Polizeibrief sah die Trennung von Polizei und Geheimdiensten vor, gestattete jedoch gleichzeitig die Einrichtung von Zentralstellen sowie von Bundespolizeibehörden. Im Einzelnen hat der Polizeibrief aus dem Jahr 1949 folgenden Inhalt:⁴⁹

1. *Der Bundesregierung ist es gestattet, unverzüglich Bundesorgane zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen und Bundespolizeibehörden auf folgenden Gebieten zu errichten:*
 - a) *Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen;*
 - b) *Sammlung und Verbreitung von polizeilichen Auskünften und Statistiken;*
 - c) *Koordinierung bei der Untersuchung von Verletzungen der Bundesgesetze und die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rauschgiftkontrolle, des internationalen Reiseverkehrs und von Staatsverträgen über Verbrechensverfolgung.*

Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnis haben.
2. *Die Befugnisse, Zuständigkeit und Aufgaben jedes zu errichtenden Bundesorgans zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen oder jeder Bundespolizeibehörde sind durch ein der Ablehnung durch die Militär-*

⁴⁷ Vgl. Mergen, Die BKA-Story, S. 70.

⁴⁸ Vgl. Lange in: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 83.

⁴⁹ Vgl. Schreiben der Militärgouverneure an den Parlamentarischen Rat vom 14.04.1949 („Polizeibrief“) in: BArch B 106/15701.

gouverneure unterliegendes Bundesgesetz zu bestimmen. Keine Bundespolizeibehörde darf Befehlsgewalt über Landes- oder Ortspolizeibehörden besitzen.

3. *Jede Bundespolizeibehörde unterliegt, insbesondere hinsichtlich ihrer Kopfstärke, Bestimmungen, soweit sie anwendbar sind, die die Militärgouverneure auf Grund der von den Besatzungsbehörden nach dem Besatzungsstatut vorbehaltenen Befugnisse erlassen.*
4. *Falls der Parlamentarische Rat oder die Bundesregierung Bundesorgane zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen oder Bundespolizeibehörden auf anderen Gebieten in Vorschlag bringen sollte, so sind, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Absätzen 3 und 4, Vorschläge dieser Art den Militärgouverneuren zur Genehmigung vorzulegen.*

Der Polizeibrief gilt daher zu Recht als Geburtsurkunde von Bundeskriminalamt, Bundesgrenzschutz und Bundesamt für Verfassungsschutz.⁵⁰

I. Der Weg zu einer Bereitschaftspolizei der Länder

Im Parlamentarischen Rat bzw. in den Fachausschüssen wurde von den Befürwortern einer Polizeigewalt des Bundes als Argument das Fehlen des Militärs als stabilisierendes Element für die innere Sicherheit angeführt.⁵¹

Die Wiederbewaffnung Deutschlands war bereits im Herbst 1948 Gegenstand politischer Diskussionen. Der damalige Präsident des Parlamentarischen Rats Konrad Adenauer hatte sich für eine stärkere künftige Bundespolizei ausgesprochen.⁵² Nach seiner Wahl zum Bundeskanzler am 15.09.1949 intensivierte er seine Bemühungen. Hierbei verfolgte er den Weg der Wiederaufrüstung der Truppenpolizeiverbände als Ersatz für das – auch im Petersberger Abkommen vom 24.11.1949 vereinbarte – Fehlen von Streitkräften.

Am 28.04.1950 warb Bundeskanzler Adenauer mit einem Schreiben an die Alliierte Hohe Kommission (als Nachfolger der Militärgouverneure) für die Aufstellung einer Bundesgendarmerie mit einer Stärke von etwa 25.000 Beamten unter Leitung des Bundesinnenministers.⁵³ Dieser Gendarmerie sollte die Aufgabe zukommen, die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes zu schützen und bei inneren Aufständen eingesetzt zu werden. Auch sollten der dem Bundesfinanzministerium unterstehende Zollgrenzdienst verstärkt und seine Kompetenzen erweitert werden.⁵⁴ Auf einer Innenministerkonfe-

⁵⁰ So auch Ritter, Bundespolizei, S. 100.

⁵¹ Vgl. Protokolle des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzungen, 5. Sitzung, S. 11 f., 61 f., 71 f.

⁵² Vgl. Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei, S. 76.

⁵³ Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1945–1953, S. 350.

⁵⁴ Vgl. Wettig, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung, 1967, S. 294.

renz vom 10. bis 12. Mai 1950 in Berlin trat auch Bundesinnenminister Heinenmann vehement für die Errichtung einer Bundesbereitschaftspolizei ein.

Vor dem Hintergrund der Korea-Krise im Jahr 1950 war es Konrad Adenauer, der die Gefahr eines Stellvertreterkrieges politisch zu nutzen vermochte. In einem weiteren Memorandum an die Alliierte Hohe Kommission vom 28.08.1950 betonte er, dass *„in der Ostzone Vorbereitungen zu einem Unternehmen getroffen werden, das unter vielen Gesichtspunkten an den Ablauf der Aktionen in Korea mahnt.“*⁵⁵ Zugleich forderte er erneut, eine Schutzpolizei auf bundesstaatlicher Ebene zuzulassen. Den Wünschen der Errichtung einer Bundesbereitschaftspolizei wurde zunächst nicht entsprochen. Jedoch wurde auf der New Yorker Außenministerkonferenz vom 12. bis 19.09.1950 der Aufbau einer kasernierten Bereitschaftspolizei der Länder in einer Stärke von 30.000 Beamten genehmigt. Ebenso wurde die Aufhebung der Suspendierung von Art. 91 Abs. 2 GG zugestanden, so dass der Bund zumindest auf die Organisation der Landesbereitschaftspolizeien Einfluss nehmen konnte.⁵⁶

Durch Verwaltungsabkommen vom 27.10.1950 der Länderregierungen mit der Bundesregierung wurden Bereitschaftspolizeien als paramilitärische Verbände gegründet. Der Bund hatte ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Standorte und bei der Ernennung bzw. Beförderung von Polizeioffizieren.⁵⁷ Im Gegenzug verpflichtete sich der Bund dazu, die Kosten für Ausrüstung und Bewaffnung und Ausbildung der Truppen zu übernehmen. Sowohl bei den Lehrgangsabsolventen als auch bei den Dozenten des ersten Vorbereitungs- und Auswahllehrgangs Ende Oktober 1950 dominierten ehemalige Wehrmachtsangehörige.

II. Die Errichtung des Bundesgrenzschutzes

Die Bundesregierung war auch nach dem Zugeständnis der Aufstellung von Landesbereitschaftspolizeien bestrebt, eine dem Bund unterstehende Polizeitruppe zu erhalten. Hierfür wurde die Kompetenz aus Art. 87 GG zur Errichtung von Bundesgrenzschutzbehörden genutzt.

Bundeskanzler Adenauer wies in einer Note vom 25.06.1950 an die Alliierten Hohen Kommissare auf die Notwendigkeit der Aufstellung einer Bundespolizei hin. Er wiederholte diese Forderung in einer Denkschrift vom 29.08.1950.⁵⁸

55 Vgl. v. Schubert, Sicherheitspolitik, S. 81; Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei, S. 81.

56 Vgl. Götz in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, § 2, S. 433.

57 Vgl. Werkentin, Die Restauration der deutschen Polizei, S. 84.

58 Vgl. Adenauer, Erinnerungen S. 344 f.