

Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts

herausgegeben von
KNUT WOLFGANG NÖRR, JOACHIM RÜCKERT,
BERND RÜTHERS und MICHAEL STOLLEIS

15

Von der wohlwollenden Despotie zur Herrschaft des Rechts

Entwicklungsstufen
der amerikanischen Besatzung Deutschlands
1944–1949

von

Dieter Waibel



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft
der VG WORT.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Waibel, Dieter:

Von der wohlwollenden Despotie zur Herrschaft des Rechts : Entwicklungsstufen
der amerikanischen Besatzung Deutschlands 1944–1949 / von Dieter Waibel.

– Tübingen : Mohr, 1996

(Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts; 15)

ISBN 3-16-146604-7 / eISBN 978-3-16-160351-8 unveränderte eBook-Ausgabe 2022

NE: GT

© 1996 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Bembo Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0934-0955

»Being Military Governor was a pretty heady job. It was the nearest thing to a Roman proconsulship the modern world afforded. You could turn to your secretary and say, ›Take a law‹. The law was there, and you could see its effect in two or three weeks. It was a challenging job to an ambitious man. Benevolent despotism.«

JOHN J. MCCLOY

meinen Eltern und Großeltern

Vorwort

Die »wohlwollende Despotie« wurde im Sommersemester 1995 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Sie wäre ohne die tatkräftige Mithilfe vieler Menschen sicherlich nicht in dieser Form zustande gekommen. Der Verfasser möchte hiermit die Gelegenheit ergreifen, sich bei all diesen Personen aufs herzlichste zu bedanken. Den nicht persönlich genannten Helfern möchte ich versichern, daß Ihr Beitrag nicht vergessen, sondern mir immer in »wohlwollender« Erinnerung bleiben wird.

An erster Stelle gilt mein Dank jedoch meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Knut Wolfgang Nörr, der mein Interesse am amerikanischen Rechtskreis, das während eines Studienaufenthalts im akademischen Jahr 1986/87 in Valparaiso, Indiana, geweckt worden war, mit einem Seminarthema über den amerikanischen Verfassungsbegriff weiter genährt hatte. Seiner Anregung und Vorstellungskraft verdanke ich das bearbeitete Thema, seinem Engagement und seiner Unterstützung dessen erfolgreiche Durchführung sowie die Möglichkeit zu eigenständiger Forschungsarbeit. Weiter danke ich meinem Zweitgutachter, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann, sowie der Thyssen-Stiftung, ohne deren großzügige finanzielle Hilfe meine Forschungsstudien in zahlreichen amerikanischen Archiven und Bibliotheken im Frühjahr und Sommer 1993 kaum möglich gewesen wären, ferner der VG Wort für die Deckung eines Großteils des Druckkostenzuschusses und der Reinhold-und-Maria-Teufel-Stiftung, die die Arbeit mit dem Förderpreis 1995 auszeichnete.

Nicht vergessen möchte ich auch die vielen Personen, die mir bei der Sammlung der Archivmaterialien geholfen haben oder in sonstiger Weise ihren Anteil zum Gelingen der Arbeit beitrugen. Stellvertretend für die stets freundlichen Angestellten in den von mir besuchten in- und ausländischen Archiven sei hier insbesondere Robert Wolfe aus den National Archives, Washington DC., erwähnt, der mir in mehreren Gesprächen wichtige Anregungen zum vorliegenden Thema vermitteln konnte. Herr Johannes Kleinschmidt ließ mich uneigennützig auf einen Teil seiner in den Vereinigten Staaten gesammelten Originaldokumente

zurückgreifen. Frau Petra Behr danke ich herzlich dafür, daß sie mir nicht nur bei der Durchsicht des Manuskripts, sondern auf dem gesamten Weg bis hin zur Drucklegung des Buches immer aufmunternd und hilfreich zur Seite stand.

Tübingen, im Frühjahr 1996

Dieter Waibel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVIII
Einleitung	1

Kapitel 1

Die Rule of Law als Gesellschaftsmodell

I. Begriff und Bedeutung der Rule of Law – Versuch einer Annäherung	7
1. Die Rule of law in historischer Perspektive	10
a. Der Konflikt der Krone mit dem englischen Parlament	10
b. Erste Verfassungskonflikte in den Kolonien	12
2. Rule of law als Gewährleistung der öffentlichen Ordnung	15
3. Der Einfluß von A.V. Dicey	16
4. Rule of law und due process of law	18
II. Die Lehre des due process of law	18
1. Der Schutzbereich des due process	19
a. Der Schutz der Freiheit durch due process	19
b. Substantial/economical due process	20
2. Die prozedurale Deutung der due process-Klausel	23
III. Die Anwendbarkeit der rule of law auf die Besatzungslage Deutschlands	27
1. Die rule of law als Völkerrechtsprinzip	30
2. Die rechtliche Bindung der rule of law	32

Kapitel 2

Die Grundlagen der amerikanischen Deutschlandpolitik bis 1945

I.	Das Field Manual 27-5	37
II.	Die revidierte Fassung des Field Manual 27-5	38
III.	Der Beginn alliierter Zusammenarbeit: Von der Prince of Wales nach Teheran	40
IV.	Die Direktive CCS 551	41
V.	Soup-Kitchen Diet or Luxuries: Der Streit um die Realisie- rung des Morgenthau-Plans	43
VI.	Die Besatzungsdirektive JCS 1067/6	49
	1. Die politischen Ziele von JCS 1067	50
	2. Die wirtschaftlichen Ziele von JCS 1067	53
	3. Die Kritik Gustav Stolpers	54
VII.	Die Potsdamer Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 ..	55
	1. JCS 1067 und Potsdam	55
	2. Das Problem der deutschen Reparationsleistungen	57
VIII.	Die amerikanische Völkerrechtsdiskussion während des Zweiten Weltkriegs	58
	1. Unconditional Surrender	58
	2. Das Problem der deutschen Kriegsgefangenen	65
	3. Die Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945	66
IX.	Die völkerrechtliche Lage Deutschlands	68
	1. Die Haltung der Amerikaner zur Rechtslage Deutschlands ..	69
	2. Äußerungen der deutschen Seite zur völkerrechtlichen Lage Deutschlands	72
	a. Vertreter der Theorie vom Untergang des Deutschen Reiches	73
	b. Vertreter der Kontinuität des Deutschen Reiches	74
X.	Die Frage nach der Anwendung der Haager Landkriegs- ordnung	75
	1. Deutsche Stimmen zur Anwendbarkeit der Haager Landkriegsordnung	76
	2. Amerikanische Stimmen zur Anwendbarkeit der Haager Landkriegsordnung	78

Kapitel 3

Die Entwicklung einer neuen Deutschlandpolitik bis 1947

I.	Das Entstehen einer neuen Besatzungsdirektive: JCS 1779	84
	1. Einstein oder Jack Dempsey als Militärgouverneur?	85
	2. Der Byron Price Report	88
	3. Neuer Schwung in der Deutschlanddebatte: Das Memo von David Harris	92
II.	Die Bibel für Deutschland – Byrnes Rede in Stuttgart	94
	1. Die Entstehung der Stuttgarter Rede	94
	a. Overtüre zu Stuttgart	96
	b. Clay geht in die Offensive	98
	2. Die Bibel für Deutschland	102
III.	Das Committee on German Policy	108
	1. »Some Recommendations on German Policy«	108
	2. Civil Liberties and Security	110
IV.	Die Arbeit des State-War-Navy Coordinating Committee (SWNCC)	112
	1. Das SWNCC-Subcommittee for Europe	113
	2. Die Einrichtung einer Working Group for Germany	114
V.	Die Ereignisse im Herbst und Winter 1946	116
	1. Erste Länderverfassungen	116
	2. Die Entstehung der Bizone	119
VI.	Eine neue Politik entsteht	120
	1. Der Entwurf vom 4.11.1946: SWNCC 327/D	120
	a. Die Rule of Law als Besatzungsbestimmung	123
	b. Die neue Wirtschaftspolitik	125
	2. Weitere Verfinsterung: Die Truman Doktrin	128
	3. Der Entwurf vom 11. April 1947: SWNCC 327/1	129
	4. Die Moskauer-Außenministerkonferenz	133
	5. Der Entwurf vom 16. Mai 1947: SWNCC 327/3	135
	6. Der Marshallplan	138
	a. Prolog	138
	b. Die Rede in Harvard	139
	7. Der Entwurf vom 7. Juli 1947: SWNCC 327/4	141

Kapitel 4

*Die amerikanische Besatzungspolitik in den Jahren 1944 bis 1949:
Einzelne Besatzungsmaßnahmen und die rule of law*

I.	Die ersten Strukturen der amerikanischen Militärverwaltung in Deutschland	148
II.	Die Aufgaben der Besatzungsmacht während der Kampfhandlungen und den ersten Besatzungsmonaten	150
	1. Die Behandlung der deutschen Zivilbevölkerung	153
	2. Das Verhalten des amerikanischen Militärpersonals	158
	3. Arbeit und Praktiken des Counter Intelligence Corps ...	163
	4. Die Kritik Max Rheinsteins an der amerikanischen Besatzungspolitik	164
III.	Die Entnazifizierung der deutschen Gesellschaft	166
	1. Die Behandlung der deutschen Kriegsverbrecher	169
	a. Die Kriegsverbrecherfrage in den alliierten Planungen während des II. Weltkriegs	169
	b. Die rechtlichen Probleme der Kriegsverbrecherprozesse	176
	c. Kritik am amerikanischen War Crimes Program	178
	2. Das nationalsozialistische Element der deutschen Gesellschaft	181
	a. Erste Planungen: Das SHAEF-Militärhandbuch und CCS 551	182
	b. Der JCS-Entwurf vom 6. September 1944	183
	c. Die Interimsdirektive vom 22. September 1944	184
	d. Die Revision von JCS 1067 vom 6. Januar 1945	184
	e. Der moderate Kurs des Außenministeriums/ Die Frage nach deutscher Zwangsarbeit	185
	3. Die amerikanische Entnazifizierungspraxis nach Kriegsende	186
	a. Die Bestimmungen von JCS 1067	186
	b. Das »Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus« vom 5.3.1946	189
	c. Die rechtsstaatlichen Mängel des Befreiungsgesetzes ..	191
	d. Kompetenzstreitigkeiten zwischen OMGUS und den Deutschen	193
	e. Die Änderung der Entnazifizierungspolitik	195
	4. Eine späte Einschätzung der amerikanischen Seite zur Rechtsstaatlichkeit der Entnazifizierung	198

IV. Der »automatische Arrest« von Zivilpersonen	200
V. Die Eigentumspolitik der Militärregierung in Deutschland	208
1. Kriegsbeute und Wohnraum	209
2. Die Beschlagnahme von Vermögenswerten im In- und Ausland: Property Control	211
3. Völkerrechtliche und innerdeutsche Wiedergutmachung: Restitution und Rückerstattung	213
4. Die Behandlung der deutschen Auslandsguthaben	216
5. Die Verknüpfung von wissenschaftlicher sowie ökonomischer Ausbeutung und alliierten Reparations- forderungen anhand des Schicksals der deutschen Patente	219
a. Die Bemühungen um den Schutz der deutschen Patente	222
b. Deutsche in Schenectady: Der Versuch einer rechtlichen Legitimation der amerikanischen Entnahmepaxis	224
6. Entflechtung und Dekartellierung	226
a. Die Entwicklung der amerikanischen Entflechtungs- politik	226
b. Das Bemühen um die Wiederaufrichtung der Herrschaft des Rechts	229

Kapitel 5

Administration of Justice

I. Die Arbeit der Legal Division in Deutschland	238
II. Die Verwaltungsdirektive vom 7. Juli 1945	240
III. Die amerikanische Militärgerichtsbarkeit: Ein »Rechts- staatsbarometer«	241
1. Military Justice	243
2. Die Militärgerichte im Sinne der MR-VO Nr. 2	245
a. Die Verfahrensgarantien der MR-VO Nr. 2	246
b. Kritik von Merle A. Potter an der Militärgerichts- barkeit	251
c. Die rule of law hält Einzug	255
d. Die OMGUS-Direktive vom 16. Juli 1947	256
e. Die Neuorganisation der Militärgerichte	260
f. Der Beitrag der Militärgerichtsbarkeit zum demokra- tischen Meinungsbildungsprozeß in Deutschland	264

IV.	Die Beschränkung der deutschen Gerichtsbarkeit durch die Besatzungsmächte	265
	1. Die Beschneidung der richterlichen Unabhängigkeit	268
	2. Das Evokationsrecht der Besatzungsmacht	270
	3. Die Allgemeine Anweisung an Richter Nr. 1	270
V.	Die deutschen Gerichte auf dem Wege in die Unabhängigkeit	272
	1. Die Regelungen des Besatzungsstatuts	274
	2. Das AHK Gesetz Nr. 13	277
VI.	Legal Reorientation/Cultural Exchange Program	279

Kapitel 6

Ein Besatzungsstatut für Deutschland

I.	Die Forderung nach einer Rechtsgrundlage	286
II.	Die Stellung der Menschen- und Bürgerrechte in der amerikanischen Besatzungszone	293
	1. Vansittartismus, das Programm der Realpolitiker und deutsche Emigranten	294
	2. Die besatzungsrechtliche Realität der Anfangszeit	296
	3. Die Baldwin und Hays-Mission	303
	4. Überlegungen zur Bildung einer deutschen Menschen- und Bürgerrechtsorganisation	311
III.	Die Entwicklung eines Besatzungsstatuts für Deutschland	315
	1. Amerikanische Planspiele	315
	2. Die Arbeit des Tripartite Committee on the Occupation Statute	326
	3. Clay, Robertson und Koenig schalten sich ein	328
	4. Bauern im Schachspiel	332
	5. Die Londoner Verhandlungen im Frühjahr 1949	334
	6. Die Washingtoner Deutschlandgespräche	342
	7. Das Besatzungsstatut in der Westentasche	343

<i>Kapitel 7: Schlußbetrachtung</i>	352
---	-----

Anhang

Directive to Commander-in-Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany, April 1945 (JCS 1067/6)	358
Directive to Commander-in-Chief of U.S. Forces of Occupation, Regarding the Military Government of Germany, July 11, 1947 (JCS 1779)	373
Quellenverzeichnis	385
Literaturverzeichnis	389
Register	403

Abkürzungsverzeichnis

AAR	Allgemeine Anweisung an Richter Nr.1
ABA	American Bar Association
A.B.A.J.	American Bar Association Journal
ACLU	American Civil Liberties Union
AHK	Alliierte Hohe Kommission für Deutschland
AMGOT	Allied Military Government of Occupied Territory
APA	Administrative Procedure Act
ASW	Assistant Secretary of War
BA	Bundesarchiv, Koblenz
Bd.	Band
BICO	Bipartite Control Office
BS	Besatzungsstatut
CAD, OMGUS	Civil Administration Division
CAD	Civil Affairs Division, War Department
CCAC	Combined Civil Affairs Committee
CCD	Civil Censorship Division
CCS	Combined Chiefs of Staff
CCS 551	Combined Directive for Military Government in Germany Prior to Defeat or Surrender, April 1944
CFM	Council of Foreign Ministers
CIC	Counter Intelligence Corps
CID	Criminal Investigation Division
CIOS	Combined Intelligence Objectives Subcommittee
COS	Chief of Staff
COSSAC	Chief of Staff Supreme Allied Commander
CP	The Papers of General Lucius D. Clay, Smith (ed.)
CROWCASS	Central Registry of War Criminals and Security Suspects
DP	Displaced Person
EAC	European Advisory Commission
ECEFP	Executive Committee on Economic Foreign Policy
ed.	edited
EUCOM	European Command
FIAT	Field Information Agency, Technical
FM 27-5	Basic Field Manual on Military Government; abgelöst am 22.12.1943 durch das United States Army and Navy Manual of Military Government and Civil Affairs (OPNAV 50 E-3)
FM 27-10	Field Manual »Rules of Land Warfare«
Fn.	Fußnote
FP	Friedrich Papers

FRUS	Foreign Relations of the United States
G-2	Intelligence Section
G-5	Civil-Affairs-Military Government Section
GEPC	German External Property Commission
Gestapo	Geheime Staatspolizei
GI	Governmental Issue
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HICOG	High Commission of Germany
HLKO	Haager Landkriegsordnung
Hrsg.	Herausgeber
IARA	Interalliierte Reparationsagentur
IfZ	Institut für Zeitgeschichte, München
IRK	Internationales Rotes Kreuz
I.L.O.	International Labor Organization
IMT	International Military Tribunal
IPCOG	Informal Policy Committee on Germany
JCS	Joint Chiefs of Staff
JCS 1067/6	Directive to Commander-in-Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany, April 1945
JCS 1779	Directive to Commander-in-Chief of U.S. Forces of Occupation, Regarding the Military Government of Germany, July 11, 1947
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KRG	Kontrollratsgesetz
LD	Legal Division (OMGUS)
MP	Military Police
MRG	Militärregierungsgesetz
MR-VO	Militärregierungsverordnung
MGR	Military Government Regulation
NA	National Archives, Washington, D.C.
No.	Number
NSC	National Security Council
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OKW	Oberkommando der Wehrmacht
OMGUS	Office of Military Government for (bis April 1947: of) Germany, United States
OSS	Office of Strategic Services
OTS	Office of Technical Services
para.	paragraph
PPS	Policy Planning Staff
PR	Der Parlamentarische Rat
RANKIN	Plan for return to the Continent in the event of a German withdrawal or collapse
RG	Record Group
SANACC	State-Army-Navy-Air Force Coordinating Committee
SCAEF	Supreme Commander of the Allied Expeditionary Forces
SCE	Subcommittee for Europe
SD	Sicherheitsdienst

Sec.	Section
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SHAEF	Supreme Headquarter Allied Expeditionary Forces
SS	Schutz-Staffel
SWNCC	State-War-Navy Coordinating Committee
UNWCC	United Nations War Crimes Commission
USAREUR	US Army, Europe
USFET	United States Forces European Theater
USGCC (Group CC)	U.S.Group, Control Council for Germany (USCCG)
Vol.	Volume
WD	War Department
WSC	Working Security Committee

Einleitung

Das Frühjahr 1945 brachte neben dem Ende der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft auch die größte staatspolitische Katastrophe der deutschen Geschichte. Mit dem völligen Zusammenbruch des Deutschen Reiches hatte die deutsche Hoheitsgewalt aufgehört zu existieren, und an ein geregeltes staatliches Leben in Deutschland war vorerst überhaupt nicht mehr zu denken. Der bedingungslosen militärischen Kapitulation vom 8. Mai 1945 folgte am 5. Juni 1945 die in der »Berliner Erklärung« verkündete politische Kapitulation, mit der die alliierten Siegermächte die »oberste Regierungsgewalt« in Deutschland übernahmen. Deutschland unterwarf sich darin allen Forderungen, die ihm jetzt oder später von den genannten Mächten auferlegt werden sollten. Gleichzeitig gingen alle Befugnisse der deutschen Regierung, des Oberkommandos der Wehrmacht und der Regierungen, Verwaltungen oder Behörden der Länder, Städte und Gemeinden auf die Alliierten über.¹

Damit war besiegelt, daß Deutschland ein über Jahre hinweg fremdbestimmtes Land bleiben sollte, besetzt von den vier siegreichen alliierten Armeen, deren Oberbefehlshaber im Namen ihrer Regierungen die Verantwortung übernahmen, und zwar jeder in seiner ihm zugeteilten Besatzungszone und alle gemeinsam in Angelegenheiten, die »Deutschland als Ganzes« betrafen.²

Seit dem erstmaligen Einmarsch amerikanischer Truppen nach Deutschland im September 1944 hatten sich die frühen Besatzungsziele der Vereinigten Staaten am Sicherheitsbedürfnis ihrer kämpfenden Truppe orientiert. Deutschland galt als besiegter Feindstaat und sollte auch entsprechend behandelt werden, um Widerstand und ein mögliches Wiederaufflammen weiterer Kämpfe und nationalistischer Umtriebe schon im Keim zu ersticken. Nachkriegsdeutschland betreffende Besatzungsrichtlinien waren bereits ausgearbeitet und mußten nur noch aus der Schublade gezogen werden. Bis zu einer effizienten Verwaltung Deutschlands durch die Militärregierungen sollten jedoch noch Wochen ins Land ziehen, in denen die Besatzungsmächte damit

¹ Berliner Erklärung, Präamble Nr. 5, in: HOLBORN, American Military Government, S. 173.

² Potsdamer Protokoll, HOLBORN, a. a. O., S. 197.

beschäftigt waren, die unmittelbarsten Auswirkungen des Krieges zu beseitigen. Das Chaos bestimmte die ersten Nachkriegswochen und ließ mittel- sowie langfristigen Besatzungszielen keinen Raum zur Entfaltung. Daß dieser Zustand jedoch nur eine vorübergehende Episode blieb, war trotz des Umstandes, daß sich die alliierten Expeditionstruppen auf dem Gebiet des soeben erst niedergedrungenen militärischen Feindes befanden und noch für geraume Zeit mit Abwehr- und Sabotageaktionen von fanatischen Nationalsozialisten und Werwolforganisationen zu rechnen hatten, insbesondere den Anstrengungen der Besatzungsmächte zu verdanken. Diese gingen sofort nach Einstellung der Kampfhandlungen daran, das staatliche Leben in Deutschland – soweit dies bei der vorgefundenen Ausgangslage möglich war – fortzuführen. Denn nur durch die Überwindung des Chaos konnte das Überleben des deutschen Volkes gewährleistet werden und man sich darüber hinaus berechnete Hoffnungen auf die Verwirklichung eines der grundlegenden alliierten Besatzungsziele machen, für das die Vereinigten Staaten einstmals in den Krieg eingetreten waren: Die Wiedererrichtung der *rule of law* in Deutschland.³

Diesem zentralen alliierten Anliegen ist die folgende Arbeit gewidmet, wobei jedoch bereits zu Beginn differenziert werden sollte. So möchte sich die Untersuchung nicht mit der Übersetzung der *rule of law* als »Rechtsstaat«⁴ zufrieden geben und analysiert demgemäß auch nicht die einzelnen Aspekte der Entwicklung der uns heute vertrauten deutschen Rechtsstaatlichkeit mit all ihren verschiedenen rechtsstaatlichen Facetten. Im Mittelpunkt der Arbeit soll vielmehr die amerikanische Besatzungspolitik und das Besatzungshandeln selbst stehen. So wird insbesondere versucht, eine Antwort auf die Frage zu geben, wie ernst es der amerikanischen Militärregierung mit ihrem Anspruch war, an der *rule of law* orientierte Richtlinien in der deutschen Gesellschaft zu verankern, und dabei auch das eigene Handeln, dem mit der Übernahme der obersten Regierungsgewalt zunächst eine unbegrenzte militärische Machtfülle zugrundelag, der propagierten »Herrschaft des Rechts« zu unterwerfen.

Zu diesem Zweck soll im ersten Abschnitt der Arbeit eine Begriffsbestimmung des anglo-amerikanischen Rechtsbegriffs der *rule of law* und eine Annäherung an die besondere Bedeutung und den speziellen Umfang der Regel im besatzungsrechtlichen Kontext versucht werden. Da-

³ LOEWENSTEIN, Justice, in: Litchfield, *Governing postwar Germany*, S. 237; DERS. *Reconstruction of the Administration of Justice in American Occupied Germany*, *Harvard Law Review* 61 (1947–48), S. 420.

⁴ Zur Analyse der unterschiedlichen Konzepte von *rule of law* und Rechtsstaat siehe Kapitel 1, I. Fn. 4.

bei wird sich zeigen, wie sehr die rule of law als Symbol und wichtiger Bestandteil des amerikanischen Rechtsideals und Demokratieverständnisses während der Besetzung Deutschlands die Arbeit der Militärregierung prägte und sich auf das Verhältnis der Besatzungsmacht gegenüber den Deutschen auswirkte.⁵

Im Anschluß daran soll in den zwei folgenden Kapiteln mit der Darstellung der Besatzungsdirektiven JCS 1067/6 und JCS 1779, die bis zum Inkrafttreten des Besatzungsstatuts im Sommer 1949 die amerikanische Deutschlandpolitik maßgeblich bestimmten, dem Rechtsgedanken der rule of law in der offiziellen amerikanischen Deutschlandpolitik nachgespürt werden. Von besonderem Interesse wird dabei das Spannungsverhältnis zwischen machtpolitischem Kalkül und den Vorgaben des Völker-, aber auch des inneramerikanischen nationalen Rechts sein, durch das die amerikanische Besatzungsplanung und das hiervon zu trennende amerikanische Besatzungshandeln, hin- und hergerissen wurden.⁶ Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die Frage, inwieweit sich das amerikanische Rechtsdenken vom Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg 1941 bis hin zum Erlaß der Direktive JCS 1779 im Sommer 1947 veränderte und welche höchst unterschiedlichen Faktoren militärischer, gesellschaftlicher, rechtspolitischer, aber auch wirtschaftlicher Natur sich hinter dieser Entwicklung verbargen.

Im einem vierten Teil wendet sich die Untersuchung den einzelnen amerikanischen und alliierten Besatzungszielen zu. Anknüpfend an den vorhergehenden Abschnitt sollen dabei Problemkreise angeschnitten und aufgearbeitet werden, die den Umgang der Besatzungsmacht mit dem geltenden Völkerrecht, aber auch mit den später von amerikanischer Seite einseitig auferlegten Rechtsprinzipien – zu denen insbesondere die rule of law zu zählen ist – widerspiegeln. Neben den rechtsstaatlichen Fragen der Entnazifizierung, der Kriegsverbrecherfrage und der Zivilinternierung stehen mit ausgewählten Aspekten der amerikanischen Eigentumspolitik dabei diejenigen Aufgabenbereiche der amerikanischen

⁵ Das amerikanische Rechts- und Demokratieverständnis läßt sich nur mit Blick auf seine historischen Wurzeln verstehen. Es ist bis in die heutige Zeit von einem starken Sendungsbewußtsein geprägt, das sich daran ausrichtet, die eigenen (amerikanischen) Werte, Rechts- und Demokratievorstellungen in die Welt zu exportieren und insbesondere auf diejenigen Gebiete zu übertragen, die dem eigenen Machtbereich angehören. Da die amerikanische Militärregierung nach Kriegsende die oberste Regierungsgewalt in ihrer Besatzungszone ausübte, schien es daher selbstverständlich, daß sie nichts unversucht lassen würde, der Demokratisierung Deutschlands im westlichen Sinne Vorschub zu leisten.

⁶ Sehr deutlich läßt sich diese Problematik anhand der nach Kriegsende eintretenden heftigen Diskussion über die Rechtslage Deutschlands illustrieren. So hing von der Frage nach der Kontinuität des Deutschen Reiches maßgeblich der Grad und das Ausmaß der der amerikanischen Seite bei der Behandlung Deutschlands auferlegten (völker-)rechtlichen Restriktionen ab, wie sie zum Beispiel in der Haager Landkriegsordnung verankert waren.

Militärregierung im Mittelpunkt, die in ganz besonderem Maße Eingriffe in die individuellen Persönlichkeitsrechte der betroffenen Deutschen erzeugten.⁷

In einem weiteren Abschnitt der Arbeit wird eine Disziplin in die Untersuchung aufgenommen, die geradezu als »Rechtsstaatsbarometer« der amerikanischen Besatzung gelten, und die etwas plakativ mit »Administration of Justice« umschrieben werden kann. Hinter dieser Überschrift verbirgt sich ein ganzer Komplex von Fragen, der sich sowohl mit der Arbeit der amerikanischen Militärgerichte als auch mit dem Aufbau der deutschen Rechtspflege beschäftigt. Ziel dieses Teils der Untersuchung wird die Betonung der besonderen Bedeutung sein, die die anglo-amerikanische Lehre von der rule of law der Rolle der Gerichte beim Schutz des Individuums vor staatlicher Willkür beimißt.

Das die Arbeit abschließende Kapitel widmet sich der letzten Phase der amerikanischen Militärregierung in Deutschland. 1948 hatten sich die ideologischen Fronten im Herzen Europas derart verfestigt, daß die Weichenstellung zur Bildung einer westdeutschen Regierung als politische Notwendigkeit erschien. Mit dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts am 21.9. 1949 sollte die alliierte Militärregierung in Deutschland beendet und das deutsch-alliierte Verhältnis auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden. Damit wurde ein Schritt vollzogen, der bereits formell eine beträchtliche Stärkung der rule of law in Deutschland darstellte.

Die Ausführungen konzentrieren sich an dieser Stelle auf zwei Aspekte, von denen der eine in den alliierten Verhandlungen zum Besatzungsstatut eine Hauptrolle, der andere eine eher untergeordnete Rolle spielte. Während es sich bei dem zuerst genannten Gesichtspunkt um die Aufnahme eines alliierten Schieds- und obersten Berufungsgerichts zur Schlichtung von Streitfragen bei der Auslegung des Besatzungsstatuts handelte, lag dem zweiten Aspekt der Schutz der allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte in Deutschland zugrunde. Beide Punkte stellen wesenswichtige Bausteine der rule of law dar, deren Verankerung in einem Besatzungsstatut von der deutschen Seite heftig gefordert wurde. Während jedoch der Bürgerrechtsschutz in Deutschland seit 1945 in den alliierten Überlegungen eine wichtige Rolle spielte und in den Jahren 1948 und 1949 unter anderem in den Bemühungen der American Civil Liberties Union zur Begründung einer deutschen Bürgerrechtsbewegung gipfelte, stellte ein auch gegenüber den Besatzungsmächten mit Bindungswirkung rechtsprechendes Gericht ein Novum in der alliierten

⁷ Wenn mit dieser Auswahl kein Anspruch auf Vollständigkeit verbunden sein kann, so versteht sich dies bei dem Ausmaß und der Komplexität der von der amerikanischen Militärregierung in Deutschland übernommenen Aufgabe beinahe von selbst.

Besatzung Deutschlands dar. Entsprechend heftig wurde diese Einschränkung der alliierten Souveränität von den Besatzungsmächten diskutiert.

Die vorliegende Arbeit hat sich neben der Behandlung der bereits genannten Themen das Ziel gesetzt, diejenigen Entwicklungsprozesse und rechtspolitischen Faktoren der amerikanischen Deutschlandpolitik herauszuarbeiten, die zu einer allmählichen Beschränkung der zunächst unbegrenzten legislativen und exekutiven Machtfülle der amerikanischen Besatzer führten. Dieser Zeitpunkt schien mit Fertigstellung des Besatzungsstatuts greifbar nahe gerückt. Rechtsstaatliches Handeln gegenüber den deutschen Behörden und Bürgern war der Militärregierung inzwischen zur Selbstverständlichkeit geworden. Wenig später wurde sie von einer zivilen Hohen Kommission für Deutschland abgelöst. Mit der Darstellung dieser weitreichenden Entwicklungen schließt die vorliegende Untersuchung.

Dem Autor ging es mit seiner Arbeit nicht darum, die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland an den Pranger zu stellen. Sie möchte vielmehr als Beitrag zur deutschen Rechtsgeschichte zwischen 1944 und 1949 verstanden werden. Die Arbeit stützt sich in beinahe allen Teilen auf originäres Aktenmaterial, das in deutschen und vor allem auch in amerikanischen Archiven gesammelt werden konnte. Insbesondere in den Kapiteln zur Entwicklung der beiden Besatzungsdirektiven JCS 1067/6 und JCS 1779, der Entnazifizierung, der Administration of Justice und des Besatzungsstatuts konnte auf amerikanische (Militär-) Regierungsquellen zurückgegriffen und damit die Diskussion in den amerikanischen Planungsstäben in Berlin und Washington in den Mittelpunkt gestellt werden.

Bei aller Kritik, die der amerikanischen Besatzungspolitik nach 1944 im Verlauf der folgenden Ausführungen entgegengehalten werden wird, sollten niemals die vom nationalsozialistischen Deutschland nach innen und außen getragenen Schrecken und Unmenschlichkeiten vergessen werden, zu denen auch die Pläne deutscher Politiker und Militärs gehörten, ganze Völker nach Kriegsende zu Sklavenarbeiten heranzuziehen. Amerikanische Planungen, die zeitweise in ähnliche Richtungen zu gehen drohten, können damit zwar nicht gerechtfertigt, jedoch weitgehend relativiert werden.

Unrühmliche Aktualität bekommt die Arbeit, über fünfzig Jahre nach Kriegsende, durch in der jüngeren Vergangenheit vielfach auftretende Krisenherde, namentlich im Osten Europas, wo aufflammender Nationalismus täglich zu bereits überwunden geglaubter Not führt. Unter derartigen Umständen müssen die Regeln des völkerrechtlichen Kriegs- und Besatzungsrechts erneut an Bedeutung gewinnen. Eine internatio-

nal Gültigkeit beanspruchende rule of law könnte völkerübergreifende Rechtsregeln bereitstellen und einen kleinen Beitrag dazu leisten, in Krisengebieten zumindest ein Minimum an Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und Humanität aufrecht zu erhalten.

Kapitel 1

Die Rule of Law als Gesellschaftsmodell

I. Begriff und Bedeutung der Rule of Law – Versuch einer Annäherung

Das Ende des Zweiten Weltkriegs sah auch das Ende zweier Regime, die sich angeschickt hatten, ihre auf Willkürherrschaft und (Militär-)Diktatur begründeten Staatsvorstellungen mit gewaltsamen Mitteln über einen großen Teil der Erdkugel auszubreiten. Die Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen Deutschlands und Japans sind so gravierend, daß sie heute ebensowenig wie kurz nach 1945 zu begreifen sind und auch zukünftige Generationen zur Achtung allgemeiner sittlich-moralischer Grundwerte sowie menschen- und bürgerrechtlicher Freiheiten mahnen sollten.

Schon 1943 hatte Ernst Fraenkel den Krieg zwischen den Achsenmächten und den Alliierten als einen Bürgerkrieg um die Anerkennung der Bindung jedes Mitglieds der internationalen Völkergemeinschaft an ein Minimum rechtlicher Pflichten bezeichnet.¹ Fraenkels These war, daß ein Land, das für sich die Bindung an die rule of law nicht anerkenne, auch nicht zur Einhaltung des Völkerrechts im zwischenstaatlichen Verkehr fähig sei und daher auf Dauer nicht in Frieden mit den Völkern leben könne, die sich der Einhaltung dieser Rechte verschrieben hätten. Unter diesem Blickwinkel erscheint der Zweite Weltkrieg als eine ideologische Auseinandersetzung zwischen der Diktatur und der rule of law, als ein Existenzkampf zweier sich diametral gegenüberstehender Weltanschauungen.²

Was ist nun aber unter diesem schon mehrfach erwähnten Begriff der »rule of law«³ zu verstehen? Für den deutschen Juristen liegt es nahe, den Begriff mit dem, den deutschen Rechtskreis maßgeblich prägenden Institut des »Rechtsstaats« gleichzusetzen. Ganz Unrecht hätte er damit si-

¹ FRAENKEL, Rule of law in einer sich wandelnden Zeit, in: Esche/Grube (Hrsg.), Reformismus und Pluralismus, S. 258.

² Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang natürlich die Rolle der zwar auf alliierter Seite kämpfenden, jedoch ihre eigenen, leninistisch-marxistischen Gesellschaftsideale vertretenden Sowjetunion. Ein Ausbrechen des zwischen den West-Alliierten und der Sowjetunion existierenden Konfliktpotentials konnte jedoch bis nach Kriegsende hinausgeschoben werden.

cherlich nicht, jedoch würde er mit dieser Verkürzung der langen und eigenständigen Entwicklung der rule of law im anglo-amerikanischen Rechtskreis nur eingeschränkt gerecht werden.⁴

Die rule of law kann auf eine beeindruckende anglo-amerikanische Verfassungstradition zurückblicken. Sie wird neben dem Geschworenengericht und der Rechtsprechung nach Präjudizien als eine der tragenden Säulen des amerikanischen Rechtslebens bezeichnet,⁵ ohne daß jedoch

³ Im Amerikanischen auch als »supremacy of law«, »government under law« oder »government of laws and not of men« bekannt; vgl. FRAENKEL, Rule of Law in einer sich wandelnden Zeit, S. 265 und JONES, The Rule of Law and the Welfare State, Columbia Law Review 1958, S. 144.

⁴ Das Konzept der rule of law – entstanden als Gegensatz zu dem der rule of men – besitzt gegenüber dem deutschen Modell des Rechtsstaats die tieferen historischen Wurzeln. Während sich der Rechtsstaatsgedanke im Sinne der rule of law bereits bei Platon und Aristoteles nachweisen läßt (siehe Fn. 29), finden sich die Ansätze des Rechtsstaats im aufgeklärten Absolutismus Friedrichs II. Als Abgrenzung des liberalen Bürgertums zum absolutistischen Polizeistaat hat sich der Begriff des Rechtsstaats erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts entwickelt. Aus dieser Entstehungsgeschichte heraus lassen sich die zwischen den beiden Ausformungen des Rechtsstaatsgedankens bestehenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede erklären. Während sich die rule of law in der Rechtsidee verkörpert und in ihrem konservativen Wesen – welches das staatliche Handeln an bestimmte Normen bindet, um damit die Rechte und Freiheiten der Staatsbürger zu schützen – rechts«bewahrend« ausgerichtet ist, stellt sich die deutsche Form des Rechtsstaats aufgrund seiner Entwicklung komplexer dar. In stärkerem Maße verbindet sich hier die Rechts- mit der auf die Hegelsche Geschichts- und Rechtsphilosophie zurückgehende Staatsidee. Entstanden als formeller Rechtsstaat konservativer Prägung, zur Absicherung der wirtschaftlichen Errungenschaften des liberalen Bürgertums, standen die Anerkennung und der Schutz unveräußerlicher Grund- und Menschenrechte hier erst an zweiter Stelle (materieller Rechtsstaat Weimars). Bis zur Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums in der Form des *sozialen Rechtsstaats* bedurfte es gar, wenn man von Artikel 151 der Weimarer Reichsverfassung einmal absieht, einer Neuorientierung des deutschen Verfassungsaufbaus nach dem zweiten Weltkrieg. Gleichzeitig zeigt sich in der Entwicklung des Rechtsstaats jedoch ein fortschrittsorientierter Aspekt, welcher der rule of law fremd ist. Zwar werden mit Rechtsstaat und rule of law grundsätzlich dieselben Grundaussagen verbunden, jedoch stimmen die beiden Begriffe in ihren Einzelercheinungen nicht immer überein. Dies ist nicht zuletzt auf ein zum Teil überkommenes amerikanisches Verfassungsverständnis zurückzuführen, das darauf bedacht ist, jede Art staatlicher Betätigung so weit wie möglich vom gesellschaftlichen Leben fernzuhalten. Für die vorliegende Arbeit müssen die Unterschiede der verschiedenen Konzepte jedoch nicht in den Einzelheiten beschrieben werden. Hierzu wäre zunächst eine umfassende Darstellung des deutschen Rechtsstaats vonnöten, die an dieser Stelle nicht möglich und darüber hinaus auch nicht erforderlich erscheint. Vielmehr erlaubt es der Forschungsgegenstand der Untersuchung auf den Wesenskern der Rechtsstaatlichkeit abzustellen, der darin besteht, willkürliches Handeln des Staates zum Nachteil seiner Bürger durch die Bindung an Normen und Institutionen zu verhindern. Vgl. hierzu auch unten III. Siehe zu den zwei unterschiedlichen Konzepten FRAENKEL, Das amerikanische Regierungssystem, S. 196–200; zum deutschen Rechtsstaatsprinzip, KUNIG, Das Rechtsstaatsprinzip, Tübingen 1986; KARPEN, Die geschichtliche Entwicklung des liberalen Rechtsstaates, Mainz 1985 und HOEGNER, Wesen und Entwicklung des Rechtsstaates, Paderborn 1967.

⁵ FRIEDRICH, Militärregierung und Demokratisierung (1948), in: DERS., Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung (1963), S. 148.

jemals umfassende Klarheit über ihren Sinngehalt bestanden hätte.⁶ So gilt die Regel als Ausdruck liberaler und demokratischer Prinzipien,⁷ als ein politischer und philosophischer Idealzustand und damit geradezu als der Idealtypus eines menschlichen Gemeinwesens.

Es ist nicht einfach, über diese vagen Beschreibungen hinwegzukommen. Dies liegt jedoch im Wesen der rule of law, die sich als rechtlich-philosophisches Ordnungsprinzip im Lauf ihre Entwicklung ständig verändernden Umweltbedürfnissen anzupassen hatte und auch weiterhin einem kontinuierlichen Wandel unterliegt.

Ausführungen in der amerikanischen Fachliteratur erleichtern das Verständnis nicht. Hier wird das Wissen über die Bedeutung der rule of law in der Regel vorausgesetzt und nur noch pathetisch deren Vorzüge gerühmt. Michael Oakshott brachte 1983 die mit dem Institut verbundenen Erwartungen und deren Mehrschichtigkeit glänzend zum Ausdruck, indem er die Regel zunächst nüchtern als »ambiguous and obscure« beschrieb,⁸ um sie jedoch nur wenig später als das überzeugendste Gesellschafts- und Staatsmodell zu preisen:

»The rule of law bakes no bread, it is unable to distribute loaves or fishes (. . .) and it can not protect itself against external assault, but it remains the most civilized and least burdensome conception of a state yet to be devised (. . .) And we owe it (. . .) to the two people who, above all others, have shown a genius for ruling: the Romans and the Normans.«⁹

Ähnlich der Diskussion über die Tragweite des »due process of law«,¹⁰ gibt es auch bei der Konkretisierung der rule of law nur wenige Übereinstimmungen.¹¹ Es besteht allerdings ein Grundkonsens darüber, daß die rule of law die Funktion besitze, den Einzelnen gegenüber einer übermächtigen Staatstätigkeit zu schützen.¹² So wird das bestehende positive, aber auch überpositive Gesetzesrecht bis zu einem gewissen, näher zu bestimmenden Grad als eine abschließende Einheit aufgefaßt, die auf jeden gesetzten Regierungsakt anwendbar bleibt und damit gewährleisten soll, daß niemand der willkürlichen und unterdrückenden Macht-

⁶ JOINER, Vorwort zu Post-war Thinking about the Rule of Law, Papers delivered by members of the University of Michigan Law School Faculty during the Summer Session for Lawyers held at the W.W.Cook Quadrangle, June 1960, reprinted in Michigan Law Review, Vol. 59, S. 485 f.

⁷ JENNINGS, The Law and the Constitution, S. 48.

⁸ OAKSHOTT, The Rule of Law, in: DERS., On History and other Essays, S. 119.

⁹ OAKSHOTT, a. a. O., S. 164.

¹⁰ Hierzu unten II.

¹¹ Vergleiche hierzu die unterschiedlichen Konzeptionen führender Juristen während einer Konferenz in Harvard 1955 mit dem Titel »Government under Law«, wiedergegeben in dem von Arthur Sutherland 1956 herausgegebenen gleichlautenden Buch.

¹² JONES, The Rule of Law and the Welfare State, S. 143; FRAENKEL, Military Occupation and the Rule of Law, X.

ausübung eines anderen, und hier vornehmlich des Staates, ausgeliefert wird.¹³ Diese Kernaussage kann die rule of law in ihrer komplizierten Gesamtstruktur jedoch auch nur unvollkommen wiedergeben. Die volle Bedeutung und tiefe Verankerung der Regel im anglo-amerikanischen Rechtskreis läßt sich nur anhand ihrer wechsellvollen historischen Entwicklung erschließen.

Da im Rahmen dieser Arbeit die amerikanische Besatzungspolitik von 1944 bis 1949 im Vordergrund stehen soll, ist es das amerikanische rule of law-Verständnis jenes Zeitraums, das den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt wird. Spätere Veröffentlichungen zur rule of law können nur insoweit Berücksichtigung finden, wie sie zum Verständnis des Prinzips im Untersuchungszeitraum beitragen.¹⁴

1. Die Rule of law in historischer Perspektive

Die rule of law als eine der Grundprinzipien der englischen und amerikanischen Verfassungstradition wird allgemein auf die Magna Charta zurückgeführt,¹⁵ die lange Zeit in Vergessenheit geraten war, jedoch aufgrund des Verfassungskonflikts zwischen der Krone und dem englischen Parlament im 17. Jahrhundert wieder in den Mittelpunkt der politischen Diskussion gerückt wurde.¹⁶

a. Der Konflikt der Krone mit dem englischen Parlament

Das Verhältnis zwischen Krone und Parlament war nach dem Tode Elisabeths I. (1603) aufgrund der absolutistischen Anschauungen des Stuart Königs Jakob I. und der Tatsache, daß der von ihm vom Zaun gebrochene Verfassungsstreit auf die kirchlichen Verhältnisse übergriff, äußerst ge-

¹³ PENNOCK, Administration and the Rule of Law, S. 9; JENNINGS, Das britische Regierungssystem, Quellenbuch, S. 19.

¹⁴ Es ist auffallend, daß sich Rechtsprechung und Literatur während und unmittelbar nach Beendigung des zweiten Weltkriegs nicht sonderlich für die rule of law zu interessieren schienen. In der staatsrechtlichen und politischen Diskussion jener Zeit gewann demgegenüber das Demokratie- und Gleichheitsgebot an Bedeutung. Erst seit Anfang der sechziger Jahre ist ein wiedererwachtes Interesse der amerikanischen Rechtswissenschaft am Konzept der rule of law festzustellen. Dieses konzentriert sich jedoch insbesondere auf die rechtsphilosophischen Aspekte der Regel. Zu nennen sind hier vor allem die Arbeiten von HAYEK, Constitution of Liberty, London 1960; FULLER, The Morality of Law, London 1965; LUCAS, The Principles of Politics, Oxford 1966; RAWLS, A Theory of Justice, Cambridge 1971; FINNIS, Natural Law and Natural Rights, Oxford 1980; OEKSHOTT: The Rule of Law, in: DERS., On History and other Essays und der von HUTCHINSON und MONAHAN herausgegebene Band über die rule of law: Ideal or Ideology?, Toronto 1987.

¹⁵ JENNINGS, Das britische Regierungssystem, Quellenbuch, S. 21.

¹⁶ FRAENKEL, Rule of Law in einer sich wandelnden Zeit, S. 258.