

# VIERTELJAHRSSHEFTE FÜR Zeitgeschichte

HERAUSGEGEBEN VON HANS ROTHFELS  
THEODOR ESCHENBURG UND HELMUT KRAUSNICK

## AUS DEM INHALT

PETER-CHRISTIAN WITT

Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung  
1918–1924

JÜRGEN STILLIG

Das Problem Elsaß-Lothringen  
und die Sozialistische Internationale 1917

ALFRED BERNDT

Zur Entstehung des Reichstagsbrands

DOKUMENTATION

Zum Problem der Freiheit des Journalisten  
Aus der Korrespondenz Fritz Erler-Paul Sethe 1956/57

BIBLIOGRAPHIE



# VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München herausgegeben

von HANS ROTHFELS, THEODOR ESCHENBURG und HELMUT KRAUSNICK

in Verbindung mit Theodor Schieder, Werner Conze, Karl Dietrich Erdmann,  
Paul Kluge, Walter Bußmann, Rudolf v. Albertini, Karl Dietrich Bracher,  
Dietrich Geyer, Hans Mommsen und Arnulf Baring

Schriftleitung: Martin Broszat, Thilo Vogelsang, Hermann Graml

Geschäftsführung: Hellmuth Auerbach

Anschrift: Institut für Zeitgeschichte, 8 München 19, Leonrodstraße 46 b  
Tel. 089/18 00 26

## INHALTSVERZEICHNIS

### AUFSÄTZE

- Peter-Christian Witt* . Reichsfinanzminister und Reichsfinanzverwaltung . . . . . 1
- Jürgen Stillig* . . . . Das Problem Elsaß-Lothringen und die Sozialistische Internationale im Jahr 1917 . . 62

### MISZELLE

- Alfred Berndt* . . . . Zur Entstehung des Reichstagsbrandes  
Eine Untersuchung über den Zeitablauf . . 77

### DOKUMENTATION

- Zum Problem der Freiheit des Journalisten  
Aus der Korrespondenz Fritz Erler-Paul Sethe 1956/57 (*Hartmut Soell*) 91

### BIBLIOGRAPHIE . . . . . 1

- Bibliographie zur Zeitgeschichte, Jahrgang 21-22 (1973-1974) . . Beilage  
Verfasser- und Sachtitelregister, Jahrgang 21-22 (1973-1974) . . Beilage  
Inhaltsverzeichnis 22. Jahrgang 1974 . . . . . Beilage

Verlag: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart 1, Neckarstr. 121, Tel. 2151-1.  
Preis des Einzelheftes DM 14.- = sfr. 16.80; die Bezugsgebühren für das Jahresabonnement (4 Hefte) DM 42.- = sfr. 50.40, zuzüglich Zustellgebühr. Für Studenten im Abonnement jährlich DM 34.-. Erscheinungsweise: Vierteljährlich. Für Abonnenten, die auch die „Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte“ im Abonnement beziehen (2 Bände im Jahr), beträgt der Abonnementspreis im Jahr DM 67.60; für Studenten DM 59.60 (zuzüglich Versandspesen). Bestellungen nehmen alle Buchhandlungen und der Verlag entgegen. Geschäftliche Mitteilungen sind nur an den Verlag zu richten.  
Nachdruck nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Das Fotokopieren aus VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE ist nur mit Genehmigung des Verlages gestattet. Sie gilt als erteilt, wenn jedes Fotokopierblatt mit einer 10-Pf-Wertmarke versehen wird, die von der Inkassostelle für Fotokopiergebühren, Frankfurt/M., Großer Hirschgraben 17/19, zu beziehen ist. Sonstige Möglichkeiten ergeben sich aus dem Rahmenabkommen zwischen dem Börsenverein des Deutschen Buchhandels und dem Bundesverband der Deutschen Industrie vom 14. 6. 1958. — Mit der Einsendung von Beiträgen überträgt der Verfasser dem Verlag auch das Recht, die Genehmigung zum Fotokopieren gemäß diesem Rahmenabkommen zu erteilen.

Druck: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart

# VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

23. Jahrgang 1975

Nr. 1

PETER-CHRISTIAN WITT

## REICHSFINANZMINISTER UND REICHSFINANZVERWALTUNG

Zum Problem des Verhältnisses von politischer Führung und  
bürokratischer Herrschaft in den Anfangsjahren der Weimarer  
Republik (1918/19–1924)

*Fritz Fischer zum 5. März 1975*

„In einem modernen Staat“, so glaubte Max Weber 1918 die Machtverteilung in diesem charakterisieren zu dürfen, „liegt die wirkliche Herrschaft, welche sich ja weder in parlamentarischen Reden noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt, notwendig und unvermeidlich in den Händen des Beamtentums“<sup>1</sup>. Vom theoretischen Legitimationsanspruch und auch von den praktischen Legitimationserfordernissen des modernen Rechts- und Verfassungsstaates, der ja zugleich – in mancher Beziehung vornehmlich – auch ein Leistungsstaat von gewaltigen Dimensionen geworden ist, wird Webers Behauptung, die Herrschaft der Bürokratie sei ebenso notwendig wie unvermeidlich, konsequent in Frage gestellt werden müssen. Die Entwicklung wirksamer, zugleich aber die wünschenswerte Rationalität von Planung und Ausführung der dem Staate zugewachsenen und weiterhin zuwachsenden Aufgaben nicht verhindernder Mechanismen zur Kontrolle der übermächtig werdenden, Sachverstand monopolisierenden und daher immer eigenverantwortlicher handelnden Bürokratie dürfte im Gegenteil heute das politische Hauptproblem und die wichtigste, einer Lösung harrenden Aufgabe jeder sich ihrer Verantwortung bewußten wissenschaftlichen Bemühung sein<sup>2</sup>. Nur der Tatbestand selber, die Konzentration von Herrschaftsfunktionen in den Händen der Bürokratie, ist ebenso

<sup>1</sup> M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1958, S. 308; allgemein zu Webers Bürokratieinterpretation vgl. ders., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Köln/Berlin 1964, I, S. 160 ff., II, S. 703 ff., II, S. 1047 ff.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den gedankenreichen, die Probleme aufweisenden und Lösungsmöglichkeiten diskutierenden Aufsatz von H. J. Puhle, *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat*, in: G. A. Ritter (Hrsg.), *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat*, Köln 1973, S. 29–68; vgl. auch W. Hennis, *Aufgaben einer modernen Regierungslehre*, in: *Polit. Vj.schr.* 6 (1965), S. 422–441.

unbestreitbar wie Webers – nur implizite – Feststellung, daß Herrschaft der Bürokratie nicht so sehr vom jeweiligen Regierungssystem behindert oder gefördert werde, sondern der bestimmende Faktor in dieser Entwicklung vielmehr im Prozeß der Industrialisierung, in der Ausdehnung der notwendigerweise nur noch gesamtgesellschaftlich, nicht aber mehr aufgrund privater Initiative zu leistenden Aufgaben aufzufinden sei<sup>3</sup>. Diese so überzeugende generelle Aussage bedarf selbstverständlich einer Konkretisierung und wohl auch Differenzierung, die sich wiederum nur durch eine Analyse konkreter historischer oder gegenwärtiger Regierungs- und Verwaltungsprozesse leisten läßt. Nur dann wird sich eindeutig entscheiden lassen, was es mit der „Herrschaft der Bürokratie“ auf sich hat, inwiefern – und wann oder wo – die notwendigerweise bestehenden konstitutionellen, funktionalen und organisatorischen Verbindungen zwischen Regierung und Verwaltung<sup>4</sup> auch qualitativ in eine Führung der Regierung durch die Verwaltung umschlagen oder umgeschlagen sind.

Für das deutsche Kaiserreich und auch die Weimarer Republik ist teils ganz unreflektiert, teils mit einer diffusen, die Probleme eher verwischenden als erhellenden Fragestellung mit dem Schlagwort von der regierenden Bürokratie bzw. der Herrschaft der Bürokratie und der ungebrochenen Kontinuität dieses Zustandes vom Kaiserreich zur Weimarer Republik gearbeitet worden<sup>5</sup>. Unverhohlener Stolz über die Qualität der Verwaltung im Sinne einer höchsten Effizienz<sup>6</sup> oder naiver Glaube an die von Bürokraten selber entwickelte Ideologie vom „unpolitischen“, nur Recht und Gesetz verpflichteten Beamten<sup>7</sup> kontrastieren dabei recht eigen-

<sup>3</sup> Vgl. R. Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1969; F. Morstein Marx, *Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum*, Neuwied 1959.

<sup>4</sup> Vgl. Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart 1966, S. 120 ff., 202 ff.; C. J. Friedrich, *Zur Theorie und Politik der Verfassungsordnung*, Heidelberg 1963, S. 124 ff.

<sup>5</sup> Typisch ist in vielen Darstellungen folgende Methode: die Unfähigkeit oder mangelnde Bereitschaft, Verwaltungsprozesse auf die Kontinuität oder Diskontinuität von Zielen und Methoden ihrer Durchsetzung im Einzelfall zu überprüfen, läßt die Autoren auf die trivialste und nur von Hilflosigkeit zeugende Beweiskategorie ausweichen. Weil unverkennbar in vielen Bereichen der Verwaltung eine personelle Kontinuität vom Kaiserreich zur Republik feststellbar ist, wird in dem kürzesten aller Kurzschlüsse behauptet, daß sich Verwaltungsmethoden und -ziele deswegen ja gar nicht geändert haben könnten. Die Berechtigung der Fragestellung und nicht einmal die als Argumentationsbasis ja durchaus brauchbare Annahme von einer generellen Kontinuität der Verwaltungspraxis oder von der Herrschaft der Bürokratie soll hiermit nicht bestritten werden. Es geht vielmehr darum, daß solche allgemeinen Thesen, ohne daß auch nur der Versuch zu ihrer empirischen Verifizierung oder Falsifizierung gemacht wird, viel mehr offen lassen, als sie erklären, und vor allen Dingen die Diskontinuitäten, das qualitativ Neue, unerklärt lassen bzw. noch nicht einmal erlauben, es überhaupt aufzuspüren.

<sup>6</sup> So z. B. Hennis, a. a. O., S. 429; N. v. Preradovich, *Die Führungsschichten in Österreich und Preußen 1804–1918*, Wiesbaden 1955, S. 112.

<sup>7</sup> Als Topos von O. Hintze, *Der Beamtenstand*, in: ders., *Soziologie und Geschichte*, Ges. Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte, Göttingen 1964, S. 77 u.

tümlich mit dem ebenso unverhohlenen Eingeständnis, daß die deutsche Verwaltungsgeschichtsschreibung schon lange hoffnungslos darniederliege<sup>8</sup>. Das offensichtliche Dilemma, einleuchtende generelle Aussagen und theoretische Konzeptionen zur bestimmenden Rolle der Bürokratie im modernen Staat entwickeln zu können, ohne jedoch bisher zu einer gleichermaßen begründeten Aussage über die konkrete Erscheinungsform der Herrschaft der Bürokratie im Einzelfall, in konkreten historischen Epochen, gelangt zu sein, oder anders ausgedrückt, ohne wirklich schon hinreichend gezeigt zu haben, wie sich die „Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben auswirkt“, ist Anlaß und Begründung für diese Abhandlung über die Reichsfinanzminister und die Finanzverwaltung in den Anfangsjahren der Weimarer Republik. Dabei können oder sollen nicht alle in der Fragestellung enthaltenen Gesichtspunkte gleichermaßen berücksichtigt werden: Es geht nicht darum, die weitgehend bekannten Verhandlungen über den Aufbau einer reichseigenen Finanzverwaltung in allen Einzelheiten erneut nachzuzeichnen<sup>9</sup>, wohl aber darum, bestimmte Aspekte des Föderalismusproblems, insbesondere auf der Ebene der Bürokratie, aufzuzeigen. Auch Technik und Organisation der Reichsfinanzverwaltung<sup>10</sup> selber werden nur am Rande und vornehmlich unter

passim, übergegangen in zahllose Darstellungen. Zur Kritik vgl. E. Kehr, Das soziale System der Reaktion in Preußen unter dem Ministerium Puttkamer, in: ders., Der Primat der Innenpolitik, Berlin 1965, S. 64 ff.; P. C. Witt, Der preußische Landrat als Steuerbeamter 1891 bis 1918, Bemerkungen zur politischen und sozialen Funktion des deutschen Beamtentums, in: I. Geiss u. B. J. Wendt (Hrsg.), Deutschland in der Weltpolitik des 19. u. 20. Jahrhunderts, Festschrift für Fritz Fischer, Düsseldorf 1973, S. 205 ff.

<sup>8</sup> So zu Recht Hennis, a. a. O., S. 433; Ellwein, a. a. O., S. 13 ff.; Glanzstücke der deutschen Verwaltungsgeschichtsschreibung noch immer Th. Mayer, Geschichte der Finanzwirtschaft vom Mittelalter bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, I, Tübingen 1952, S. 236 ff.; G. Schmoller, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Berlin 1921; erwähnenswert unter den wenigen neueren Studien zum hier interessierenden Zeitraum: R. Morsey, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 bis 1890, München 1957; S. Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt, Berlin 1968; F. Facius, Wirtschaft und Staat, Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945, Berlin 1959.

<sup>9</sup> Vgl. dazu G. Höfler, Erzbergers Finanzreform und ihre Rückwirkungen auf die bundesstaatliche Struktur des Reiches, Phil. Diss. Freiburg 1955 (ms.), S. 154 ff.; E. Eimers, Das Verhältnis von Preußen und Reich in den ersten Jahren der Weimarer Republik (1918–1923), Berlin 1969, S. 196 ff.; W. Benz, Süddeutschland in der Weimarer Republik, Ein Beitrag zur deutschen Innenpolitik 1918–1923, Berlin 1970, S. 133 ff., S. 173 ff.; F. Menges, Reichsreform und Finanzpolitik, Die Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit Bayerns auf finanzpolitischem Wege in der Zeit der Weimarer Republik, Berlin 1971, S. 137 ff.

<sup>10</sup> C. Gerling, Zur Reform der Technik der Verwaltung der direkten Steuern in Preußen, in: Finanz-Archiv 35 (1918), S. 349–358; G. Lassar, Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, in: Jb. d. öff. Rechts 14 (1926), S. 4–231; K. Ball, Organisationsprobleme der Finanzverwaltung, in: VJSchr. f. Steuer- und Finanzrecht 1927, S. 523–549; Boenicke, Die Organisation der Reichssteuerverwaltung, in: Steuer und Wirtschaft 7 (1928), S. 701–750; F. Carl, Die Reichsfinanzverwaltung im Rahmen der Staatsverwaltung, Oldenburg 1940; K. Groth, Die Reichsfinanzverwaltung, Berlin – Wien 1942; H. Leidel, Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, Bonn 1964.



dem Gesichtspunkt der Kommunikation und des Konsens bzw. Dissens von zentraler und regionaler Bürokratie behandelt. Wichtiger erscheint es schon, über Personalstruktur und Personalauslese in den Führungspositionen von zentraler und regionaler Finanzbürokratie zu berichten. Und schließlich werden Probleme der Führungsstruktur der Reichsregierung und der Stellung des Reichsfinanzministers in ihr sowie die Rolle der Bürokratie bei der Formulierung politischer Entscheidungen analysiert<sup>11</sup>.

## I

Die bundesstaatliche Verfassungsordnung des deutschen Kaiserreichs war bewußt auf eine Präponderanz der Bundesstaaten über das Reich angelegt; nirgendwo war dieser Tatbestand deutlicher ausgeprägt als im Bereich der öffentlichen Finanzen<sup>12</sup>. Hatte schon die Aufgabenverteilung für lange Zeit ein erdrückendes quantitatives Übergewicht der bundesstaatlichen Haushalte garantiert<sup>13</sup>, so war das Reich bei der Verteilung der öffentlichen Einnahmen und bei ihrer Verwaltung ganz besonders restriktiven Bestimmungen unterworfen worden. Eine eigene Finanzverwaltung des Reichs existierte mit Ausnahme der sogenannten Reichsbevollmächtigten für Steuern und Zölle nicht; diese hatten die ihnen zugedachte Aufgabe, für eine einheitliche Anwendung reichsrechtlicher Normen auf dem Gebiet des Steuer- und Zollwesens zu sorgen, aber nie erfüllen können<sup>14</sup>. Der preußische Finanzminister behandelte den Staatssekretär des Reichsschatzamtes lange Zeit wie einen zu Gehorsam verpflichteten Untergebenen<sup>15</sup> und schließlich ließ die zwar verfassungsrechtlich nicht eindeutig festgeschriebene, aber von den Bundesstaaten aus politisch-sozialen Gründen hartnäckig und insgesamt erfolgreich verteidigte Aufteilung der Objekts- und Ertragshoheit von Steuern und Zöllen<sup>16</sup> nur einen mini-

<sup>11</sup> Dies geschieht hier selbstverständlich nur exemplarisch, formelle Entscheidungsabläufe in den Vordergrund stellend; eine volle inhaltliche Analyse bringt meine vor dem Abschluß stehende Untersuchung, *Die Finanz- und Wirtschaftspolitik des Deutschen Reiches 1918/19 bis 1924*.

<sup>12</sup> Vgl. dazu noch immer die glanzvolle verfassungsrechtlich und finanzwissenschaftlich orientierte Analyse von A. Hensel, *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*, Berlin 1922, S. 112 ff.; außerdem W. Gerloff, *Der Staatshaushalt und das Finanzsystem Deutschlands*, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, III, Tübingen 1929, S. 1–69.

<sup>13</sup> Der Reichsanteil an den öffentlichen Ausgaben betrug 1876/80 knapp 30%, 1913 rd. 32% (einschließlich des aufgrund von Reichsgesetzgebung zustande gekommenen Sozialversicherungssystems aber schon über 40%); der Reichsanteil an den Steuereinnahmen wuchs von 1881 rd. 31% aber bis 1913 schon auf 43,6%, vgl. W. Gerloff, *Die steuerliche Belastung in Deutschland während der letzten Friedensjahre* (als Manuskript gedruckt), Berlin 1916 (Bundesarchiv, künftig abgek. BA Koblenz, R 2 Nr. 2589).

<sup>14</sup> Leidel, a. a. O., S. 42 ff., S. 74 ff.; H. Triepel, *Die Reichsaufsicht*, Berlin 1917, S. 184 ff.

<sup>15</sup> Morsey, a. a. O., S. 202 ff.; P. C. Witt, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913*, Lübeck/Hamburg 1970, S. 23–32 u. passim; H. Herzfeld, *Johannes von Miquel*, Bd. 2, Detmold 1938, S. 439 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Witt, *Finanzpolitik 1903–1913*, S. 94 ff., 172 ff., 226 ff., 243 ff., 346 ff.

malen Handlungsspielraum für eine eigenständige Reichsfinanzpolitik zu. Für die Finanzbürokratie des Reiches<sup>17</sup> stellte sich daher die Frage, wie und mit welchen Methoden Finanzpolitik getrieben werden sollte, immer vorrangig als ein Problem des Föderalismus. Diese Tatsache hatte für ihr Selbstverständnis, ihre politische Taktik und selbst für die Technik ihrer Entscheidungsbildung weitreichende Folgen.

Einmal entstand bei der Finanzbürokratie ein besonders ausgeprägtes „Reichs“-bewußtsein, das sich in der Tendenz zu einer rigorosen Ausdehnung der Reichszuständigkeiten und einer nicht nur auf das Gebiet des Finanzwesens beschränkten Kritik an den bundesstaatlichen Verwaltungen niederschlug<sup>18</sup>. Zum andern entwickelte sie eine gewisse Bereitschaft zu allerdings meist verdeckten Bündnissen mit den Parteien des Reichstags<sup>19</sup> und schließlich zeigte sie wesentlich geringere Neigungen als andere bürokratische Apparate, sich Empfehlungen oder dem Druck organisierter Interessen zu beugen<sup>20</sup>. Diese Tatsache war offensichtlich auch eine Reaktion darauf, daß die organisierten Interessen lange Zeit wegen der relativen Schwäche des Schatzamts im regierungsinternen Entscheidungsprozeß gar nicht an dieses herangetreten waren, sondern von vornherein andere, erfolgversprechender erscheinende „points of access“ gesucht hatten<sup>21</sup>. Zugleich entwickelte die Bürokratie des Schatzamts eine unverkennbare Tendenz zu zentralistischer Entscheidungsbildung und Verwaltungsführung, d. h. sie strebte eine auf dem Grundmuster von Befehl der Zentrale und Gehorsam der nachgeordneten Behörden basierende Verwaltungsstruktur an. Wahrscheinlich konnten sich solche Vorstellungen bei ihr gerade wegen des Fehlens einer durchgebildeten Reichsfinanzverwaltung durchsetzen. Denn wie sich aus dem preußischen Beispiel ersehen läßt, wäre wohl bei einem regulären Informationsrückfluß von den nachgeordneten Behörden und durch die Einflußnahme gesellschaftlicher Gruppen auf diese nicht nur in der Entscheidungsbildung, sondern auch in der Verwaltungspraxis viel eher ein

<sup>17</sup> Der Kreis der an der Formulierung beteiligten Beamten blieb im gesamten Zeitraum von 1879 (Errichtung des Reichsschatzamtes) bis 1918 sehr klein: 1880 umfaßte er neun Beamte (St.S., MinDir. und sieben Vortragende Räte), 1913 waren es 25 (St.S., U.St.S., zwei MinDir., 18 Vortragende Räte und sechs ständige Hilfsarbeiter) und auch 1918 waren es nur 32 (St.S., U.St.S., drei MinDir., 22 Vortragende Räte u. fünf ständige Hilfsarbeiter); vgl. Handbuch für das Deutsche Reich 1880, S. 209; 1913, S. 353 f.; 1918, S. 243 f.

<sup>18</sup> Beispiele dafür bei Witt, Finanzpolitik 1903–1913, S. 129 ff., 172 ff., 316 ff., 346 ff., 356 ff.

<sup>19</sup> Ebda., S. 350 ff.; Adolf Wermuth, Ein Beamtenleben, Berlin 1922, S. 304 f.

<sup>20</sup> Als symptomatisch können die Vorgänge bei der Finanzreform 1908/09 gelten; der regierungsinterne Entscheidungsprozeß vollzog sich weitgehend ohne Information, geschweige denn Einflußmöglichkeiten der Interessenverbände auf die Gesetzesvorlagen (allerdings mit katastrophalen Folgen). Auch die selektive Heranziehung von Fachgutachten aus Interessentenkreisen beweist nicht das Gegenteil, sondern stützt eher die These, vgl. Witt, Finanzpolitik 1903–1913, S. 199 ff.

<sup>21</sup> Die Interessenten wandten sich weitaus häufiger als an das Schatzamt an die zuständigen preußischen Ministerien, bisweilen direkt an den Reichskanzler – Ministerpräsidenten, selbst wenn es sich um ausschließlich die Reichsgesetzgebung oder den Reichshaushalt betreffende Fragen handelte; Beispiele bei Witt, a. a. O., passim.

kommunikatives, für Anregungen und Wünsche der nachgeordneten Behörden offenes Verhalten der Zentralinstanz erzwungen worden.

Die hier beschriebenen Entwicklungstendenzen begannen sich in der praktischen Politik des Reichsschatzamtes in dem Moment auszuwirken, als seit dem Ende der 90er Jahre als Folge steigender Rüstungsausgaben das bestehende Finanzsystem des Reichs den Ausgleich des Reichshaushalts und eine rationale und effektive Finanzpolitik immer mehr erschwerten<sup>22</sup>. Alle Staatssekretäre des Reichsschatzamtes seit Stengel bemühten sich nun – wenn auch mit unterschiedlichem persönlichen Einsatz – ein neues ausgewogenes Verhältnis von Reichs- und bundesstaatlicher Gewalt im Bereich der öffentlichen Finanzen herzustellen, ohne dabei jedoch an eine politische Mediatisierung der Bundesstaaten zu denken, wie dies mit ähnlichen Anträgen durch die Sozialdemokratie offen angestrebt wurde<sup>23</sup>; vielmehr ging es ihnen und der Bürokratie des Schatzamts auch bei ihren Plänen zur Neuverteilung der Finanzquellen und hier insbesondere der Einführung direkter Reichssteuern stets darum, den Föderalismus des Kaiserreichs funktionstüchtig zu erhalten<sup>24</sup>. Steuergerechtigkeit, die Förderung sozialen Fortschritts oder gar ein Angriff auf die konservativen Machtbasen, als die sich die finanzpolitische Präponderanz der Einzelstaaten in der Verfassungswirklichkeit erwiesen hatten, lagen der Finanzbürokratie fern. Es war daher mehr der Intransigenz der Bundesstaaten und derjenigen sozialen Schichten, die die Hauptnutznieser des ineffektiv gewordenen Finanzsystems waren, zuzuschreiben als einer zielstrebigem Politik der Schatzamtsbürokratie oder der Reichsschatzsekretäre, daß vor Ausbruch des ersten Weltkrieges schon nicht mehr nur um das effektivste Finanzsystem gestritten wurde, sondern sich prinzipielle Zweifel am Wert der föderalistischen Struktur des Reiches regten. Denn es mußte immerhin als fragwürdig erscheinen, ob ein föderalistisches System noch eine Daseinsberechtigung besaß, das sich in einer so wichtigen Teilproblematik wie den Finanzen nicht als kooperativ, mehrheitliche Lösungen ermöglichend und Interessen ausgleichend, sondern als antagonistisch, systeminhärente Konflikte verschärfend und politisch polarisierend erwiesen hatte<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> P. C. Witt, Reichsfinanzen und Rüstungspolitik 1898–1914, in: W. Deist/H. Schottelius (Hrsg.), *Marine und Marinepolitik im kaiserlichen Deutschland 1871–1914*, Düsseldorf 1972, S. 146–177.

<sup>23</sup> Witt, *Finanzpolitik 1903–1913*, S. 90 ff., 316 ff., 330 ff., 375 f.; R. v. Sydow, *Lebenserinnerungen* (ms.), S. 313–357 (BA Koblenz, Kl. Erw. 265 Nr. 4); A. Wermuth, a. a. O., S. 288 ff.; zu den Zielsetzungen sozialdemokratischer Finanzpolitik im Kaiserreich vgl. W. Keil, *Erlebnisse eines Sozialdemokraten*, Bd. 1, Stuttgart 1947, S. 342 ff.

<sup>24</sup> Vgl. dazu vor allem *Deutsches Zentralarchiv* (künftig abgek. DZA), I, RSA Nr. 1227, Voten Wermuth v. 7. 3. u. 6. 5. 1911; RKz (Reichskanzlei) Nr. 1622; Kühn an Bethmann Hollweg, 8. 2. 1914.

<sup>25</sup> Zwar hat die Finanzbürokratie diese Fragen noch nicht mit dieser Schärfe explizit formuliert, aber in zahllosen internen Meinungsäußerungen finden sich Belege für diese Überlegungen; vgl. DZA I, RKz Nr. 215–217; RSA Nr. 1230–1231; vgl. a. Wermuth, a. a. O., S. 281 ff.; Witt, a. a. O., S. 325 ff.



Die ohnehin geringe Flexibilität des politischen Systems, die schon vorher die Lösung der drängenden finanzpolitischen Fragen verhindert hatte, nahm während des Weltkrieges noch ab. Die Aufrechterhaltung des sozialen und politischen status quo – oberstes politisches Ziel der Burgfriedenspolitik – verhinderte jede effektive und rationale Klärung der finanziellen Probleme des Reichs, die durch die Vergrößerung des Ausgabenvolumens<sup>26</sup>, aber auch durch die Übernahme neuer Aufgaben<sup>27</sup> noch gewachsen waren. Aus technokratischen Überlegungen, nicht jedoch aus Furcht vor den unabwendbaren sozialen und ökonomischen Folgen der ungeklärten Finanzprobleme, fand sich die Schatzamtsbürokratie mit der offiziell verordneten politischen Stagnation nur widerstrebend ab. Und als mit Graf Roedern ein solchen Bedenken aufgeschlossener Staatssekretär an die Spitze des Schatzamts trat, versuchte sie sofort ihre Alternativkonzeption in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Im August 1917 legte Johannes Popitz diese in der Denkschrift „Zur Frage des Verhältnisses der drei Steuergläubiger Reich, Länder und Gemeinden zueinander“<sup>28</sup> nieder. Nach diesen Plänen sollten die Bundesstaaten das Reich nicht mehr an der Ausübung seiner Kompetenz-Kompetenz auf dem Gebiet des Finanzwesens hindern, ihm das alleinige Recht zur Aufteilung der Ertrags- und Objektshoheit über die Steuern auf Reich und Bundesstaaten zustehen und dafür im Austausch die Garantie für eine quantitativ hinreichende Finanzmasse zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten. Diese Konzeption zeigt ganz deutlich, daß die Schatzamtsbürokratie den Bundesstaaten finanziell das Überleben ermöglichen wollte, aber zugleich deren Fähigkeit zur Durchsetzung des staatsfinanziell Notwendigen skeptisch gegenüberstand.

Wie so viele andere Initiativen scheiterte auch diese am Widerspruch der Bundesstaaten<sup>29</sup>, die sich erst angesichts der militärischen Niederlage und deren absehbarer staatsfinanzieller und allgemein politischer Konsequenzen auf zwei eilig zusammengerufenen Konferenzen mit der Frage befaßten, ob nicht doch eine Finanzverfassungsreform unabweisbar sei<sup>30</sup>. Die winzigen Zugeständnisse, die sie dem

<sup>26</sup> Vgl. K. Roesler, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches im Ersten Weltkrieg*, Berlin 1967; W. Lotz, *Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege*, Stuttgart-Berlin-Leipzig 1927; P. C. Witt, *Finanzpolitik und sozialer Wandel in Krieg und Inflation 1914–1924*, in: H. Mommsen (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 395 ff.

<sup>27</sup> Es handelte sich dabei um Sozialleistungen wie die Familienunterstützung, Preisstützungsaktionen für Lebensmittel und die Armenfürsorge sowie um wirtschaftliche Maßnahmen wie die Rohstoffbeschaffung oder den Ausgleich der Defizite der Verkehrsverwaltungen.

<sup>28</sup> Thierauf, *Der Finanzausgleich in der Weimarer Republik*, Phil. Diss., Würzburg 1961, S. 34–39; die Popitzsche Leistung bestand sicherlich in der sprachlichen Brillanz und dem logischen Aufbau der Denkschrift, nicht aber in der Entwicklung des in ihr enthaltenen Programms; dieses reflektierte lediglich allgemein von der Schatzamtsbürokratie vertretene Auffassungen.

<sup>29</sup> Vgl. Witt, *Finanz- und Wirtschaftspolitik*, Kap. II u. 5 (S. 18 ff., 149 ff.).

<sup>30</sup> Finanzministerkonferenzen von Mainz und Würzburg vom 6.–11. 9. 1918 (Prot. in: Staatsarchiv [künftig: StA] Hamburg, SkfRuAA II, II A1 fasc. 3 Bd. 1, 12. 9. 1918) und Bamberg vom 23./24. 9. 1918 (Prot. in: ebda.; Generallandesarchiv [GLA] Karlsruhe, 237/31 922,

Reich anboten, diskreditierten jedoch erneut ihren stets erhobenen Führungsanspruch auf dem Gebiet des Finanzwesens und machten die Position jener Politiker nahezu unhaltbar, die auch nach einer Parlamentarisierung und Demokratisierung aus verfassungspolitischen Gründen für eine verhältnismäßig stark ausgeprägte Föderativstruktur des Reiches eintraten. Somit trugen nicht nur die in der Vergangenheit erwiesene Kompromißunfähigkeit der Bundesstaaten und die bei Kriegsschluß offen zu Tage liegende Notwendigkeit einer zentral geleiteten Ausschöpfung der Steuerkraft der Bürger, sondern auch ein tiefes Mißtrauen gegenüber der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Bundesstaaten auf dem Gebiet des Finanzwesens zur Festigung der Position der auf die Präponderanz des Reiches drängenden Schatzamtsbürokratie bei.

Darüber hinaus sahen auch die meisten Verteidiger der bundesstaatlichen Vorrechte, daß die Demokratisierung und Parlamentarisierung in den Bundesstaaten ohnehin den wesentlichen Vorzug des bisherigen Finanzausgleichssystems, eine die „besitzlichen Elemente“ schonende Steuerpolitik, beseitigen würde<sup>31</sup>, die Adaption von Kriterien wie Rationalität und Effektivität, wie sie die Schatzamtsbürokratie entwickelt hatte, aber sehr wohl eine Chance bot, mit neuen Begriffsinstrumentarien die alte Politik zu verfolgen und die wohlfahrtstaatlichen Akzente in der Finanzpolitik zu diskreditieren<sup>32</sup>. Bei den politischen Auseinandersetzungen um die Neuordnung der gesamten Finanzverfassung war jedoch von den meisten Kontrahenten übersehen worden, daß die Interessenidentität zwischen Schatzamt und den linksstehenden Parteien des Reichstags von der Sozialdemokratie bis in die linken Flügel von Zentrum und Nationalliberalen und umgekehrt die Interessengegensätze zwischen Schatzamt und Bundesstaaten sowie Konservativen nichts mit den jeweiligen politischen und sozialen Inhalten der vertretenen finanzpolitischen Konzeption zu tun hatten; Effizienz und Rationalität waren eben rein formale, mit beliebigen Inhalten auffüllbare Kriterien. Deshalb traf die Schatzamtsbürokratie – mit Ausnahme der bundesstaatlichen Bürokratien, die sich nach der Revolution als eigentliche Hüter der föderativen Verfassungsordnung verstanden und häufig über die Köpfe der verantwortlichen Minister hinweg den Widerstand gegen stärker unitarische Lösungen mobilisierten<sup>33</sup> – auch für ihre Pläne zur Ausgestaltung der Finanzverfassung auf einen verhältnismäßig breiten Konsens. Sowohl in dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt wie auch in der Weimarer Verfassung selber wurden dem Reich die volle Kompetenz-Kompetenz in Finanzfragen, die diskretionäre Freiheit, die Objekts- und Ertragshoheit über jede ihm geeignet er-

26. 9. 1918); vgl. a. die Denkschrift des preuß. Generalsteuereinspektors Heinke über die Zukunft der bundesstaatlichen Steuerverwaltungen, DZA II, Rep. 151 II Nr. 117, 5. 11. 1918.

<sup>31</sup> Vgl. dazu insbesondere P. C. Witt, Eine Denkschrift Otto Hoetzschs vom 5. 11. 1918, in dieser Zeitschrift 21 (1973), S. 337 ff.

<sup>32</sup> J. G. Williamson, Karl Helfferich 1872–1924, Economist, Financier, Politician, Princeton N. J. 1971, S. 291 ff.; Witt, Finanz- und Wirtschaftspolitik, S. 155 ff.

<sup>33</sup> Diesen Tatbestand arbeitet G. Schulz, Zwischen Demokratie und Diktatur, Bd. 1, Berlin 1963, insbes. S. 101 ff., heraus.

scheinende Steuer an sich zu ziehen, sowie auch das Recht zur Ausübung der Verwaltungshoheit zugesprochen<sup>34</sup>.

## II

Obgleich dem Reichsschatzamt auch ohne Verfassungsänderungen schon während des Krieges neue Aufgaben zugewachsen waren und sich seine Planungen auf einen weiteren bedeutenden Aufgabenzuwachs richteten, war seine personelle Ausstattung, darin ein getreues Spiegelbild der geringen tatsächlichen finanzpolitischen Aktivität, bis 1918 fast auf dem Stand von 1913 stehen geblieben<sup>35</sup>. Lediglich in organisatorischer Hinsicht war das Amt insofern verstärkt worden, als neben den bestehenden Abteilungen I (Haushalt), II (Zölle und indirekte Steuern), IIa bzw. III (direkte Steuern) eine Abteilung IV errichtet worden war, die die anfallenden kriegswirtschaftlichen Aufgaben, neben der Geld- und Kreditpolitik insbesondere die finanzielle Aufsicht über die vom Reich eingerichteten kriegswirtschaftlichen Organisationen, übernommen hatte. Nach der Revolution begann dann im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für eine grundlegende Finanzreform und den Friedensvertragsverhandlungen ein starker personeller und organisatorischer Um- und Ausbau des Reichsschatzamts. Aus dem seit Februar 1919 unter dem Namen Reichsfinanzministerium firmierenden Amt wurde im März 1919 das Reichsschatzministerium ausgegliedert, dem die Verwaltung des reichseigenen Besitzes – jedoch ohne die Post- und Telegraphenverwaltung sowie die in Reichsbesitz übergehenden Bahnverwaltungen –, die finanzielle Beaufsichtigung aller kriegswirtschaftlichen Organisationen und die Beschaffung anderer Reichseinnahmen als Steuern, Zölle, Gebühren und Kredit sowie aus den Geschäftsbereichen der in Auflösung befindlichen bundesstaatlichen Heeresverwaltungen die Verwertung der Waffen-, Munitions- und Rohstoffvorräte und die Bauverwaltungen übertragen wurden<sup>36</sup>. Das Reichsfinanzministerium wurde sodann in einem bis in den Sommer 1920 dauernden Prozeß neu strukturiert; die Haushaltsabteilung wurde in eine allgemeine Haushaltsabteilung (I) und eine besondere Haushaltsabteilung der Verkehrsverwaltungen (Ia) aufgespalten, die bisherige Abt. IV aufgelöst und als neue zentrale Verwaltungs- und Personalabteilung für die Reichsfinanzverwaltung – zeitweise aus arbeitstechnischen Gründen in die Abt. IV (Zölle) und IVa (Steuern) aufgeteilt – errichtet, eine neue V. Abteilung zunächst für die Vorbereitung, später für die Durchführung der finanziellen Bestimmungen des Friedensvertrages aufgebaut, während die Abteilungen II und III mit gleichem Auf-

<sup>34</sup> Die Auseinandersetzungen um die Formulierung der Finanzverfassung sollen hier nicht weiter verfolgt werden; vgl. dazu G. Schulz, a. a. O., S. 142 ff.; Benz, a. a. O., S. 51 ff.; Menges, a. a. O., S. 138 ff.; Witt, Finanz- und Wirtschaftspolitik, S. 159 ff.

<sup>35</sup> Neben St.S. und U.St.Sen. 30 höhere und 97 gehobene und mittlere Beamte, Handbuch für das Deutsche Reich 1918, S. 243 f.

<sup>36</sup> RGBl. 1919, S. 327, Bekanntmachung v. 21. 3. 1919.



gabenkreis wie bisher fortbestanden<sup>37</sup>. Die besondere(n) Verwaltungs- und Personalabteilung(en) wurde(n) allerdings schon im Frühjahr 1921 wieder abgeschafft und ihre Geschäfte auf die Abteilungen II und III übertragen; die Gründe für diese Umorganisation bleiben im Dunkeln, denn immerhin traten im Reichsfinanzministerium durch Verteilung der Zuständigkeit für die Landesfinanzämter und die Finanz- und Zollämter auf zwei Abteilungen erhebliche zusätzliche Koordinierungsprobleme auf. Als neue IV. Abteilung wurde dafür der zentrale Buch- und Betriebsprüfungsdienst des Reichsfinanzministeriums begründet. Wenn auch sachliche Gründe für diese Neueinrichtung sprachen – bei dem desolaten Zustand in der Erfassung von Einkommens-, Körperschafts-, Kapitalertrags- und Vermögenssteuern während der Inflationszeit kam einem durchgebildeten Prüfdienst der Finanzverwaltung potentiell eine überragende finanzielle und politische Bedeutung zu<sup>38</sup> –, so erfolgte die Errichtung als selbständige Abteilung auch aus personalpolitischen Gründen, da der von Erzberger in das Reichsfinanzministerium geholte, unter Wirth zum Ministerialdirektor aufgestiegene Paul Beusch eine seinem Rang entsprechende Dienststellung erhalten mußte<sup>39</sup>. Als im Frühjahr 1923 das Reichsschatzministerium aufgelöst und als Abteilung für die Reichsbau- und Vermögensverwaltung ins Finanzministerium rückgegliedert wurde<sup>40</sup>, verfolgte das Ministerium den Ausbau der Abteilung für den Buch- und Betriebsprüfungsdienst nicht weiter, zumal im Haushaltsausschuß des Reichstags erheblicher Widerstand aufgetreten war, und gliederte die Abteilung wieder als Referat in die Abt. III ein<sup>41</sup>. Schon im Frühjahr 1919 waren auf die Abteilung V die bis dahin

<sup>37</sup> BA Koblenz, R 2 Nr. 5822, Organisationsplan des Reichsfinanzministeriums (RFM), Sommer 1920; außerhalb der Abteilungsorganisation bestanden die bereits unter Schiffer eingerichtete Nachrichtenstelle (Pressereferat) und das Auslandsarchiv, in dem allgemein zugängliche Informationen, aber auch Berichte des Auswärtigen Amtes über die Finanzlage auswärtiger Mächte zusammengestellt und vor allen Dingen unter reparationspolitischen Gesichtspunkten ausgewertet wurden. S. a. die Organisationspläne des RSA/RFM 1918, 1919/20 und 1922, S. 11, 12, 13; wegen der geringen Abweichungen – sie betreffen hauptsächlich die Abt. IV (1924 Reichsbau- und Reichsvermögensverwaltung) sowie die Abt. V, aus der die Unterabteilung VB (innere Kriegsfolgenlasten) als selbständige Abteilung unter einem MinDir. herausgegliedert worden war – wird auf den Abdruck eines Organisationsplans für 1924 verzichtet.

<sup>38</sup> Vgl. Denkschrift zum Reichshaushaltsplan 1921 (1. Nachtragshaushalt), XV, Kap. I, 1 u. 7, S. 14–16; zur Veranlagung der Einkommen- und Körperschaftsteuer reiches Material in den Aktenreihen DZA I, RFM Nr. 915–933; Nr. 934–936; Nr. 979–996; Nr. 1100–1111; Nr. 1120–1126; Nr. 1605–1612.

<sup>39</sup> Paul Beusch (1883–1926) wurde 1919 von Erzberger als Chef der Nachrichtenstelle ins RFM geholt (ausgeschieden 1. 1. 1923), er war Mitglied des Zentrums, enger persönlicher Vertrauter der RFM Erzberger und Wirth und vertrat deren Politik publizistisch; vgl. P. Beusch, Die Neuordnung des deutschen Finanzwesens, Vier Vorträge, München-Gladbach 1919; ders., Die außerordentliche Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs, München-Gladbach 1920; ders., Währungserfall und Währungsstabilisierung, hg. v. G. Briefs u. C. A. Fischer, Berlin 1928.

<sup>40</sup> RGBl. 1923 I, S. 168 (31. 3. 1923).

<sup>41</sup> Ein einigermaßen wirksamer Buch- und Betriebsprüfungsdienst wurde erst nach 1925 von

## Organisationsplan des Reichsschatzamtes 1918

Staatssekretär			dem St. S. unterstellt		
Unterstaatssekretär 1			Zentralbüro		Unterstaatssekretär 2
Allgemeine Stellvertretung des St. S.			5 Beamte		Abt. III
Oberleitung Abt. I, II, IV			Hauptbuchhalterei		Direkte Steuern
			Geheimes Sekretariat		Leiter USt.S. 2
			Geheime Kalkulatur		6 Referenten
			39 Beamte		2 Hilfsreferenten
Abt. I	Abt. II	Abt. IV			Geheime
Haushalt	Indirekte Steuern u. Zölle	Geldwesen, Kriegswirtschaft			Registratur III
Leiter: Min.Dir. 1	Leiter: Min.Dir. 2	Leiter: Min.Dir. 4			Geheimes Sekretariat (gemeinsames Personal mit der Hauptbuchhalterei, Geheimen Kalkulatur u. Geheimen Sekretariat ZB)
			Zoll- u. Steuerrechnungsbüro		
15 Referenten			25 Beamte		
4 Hilfsreferenten					
zur gemeinsamen Verwendung in Abt. I, II, IV					
Geheime Registratur I, II, IV					
28 Beamte					

Quelle: Handbuch für das Deutsche Reich 1918, S. 243 f., DZA I, RSA Nr. 3055, Geschäftsverteilungspläne des Reichsschatzamts.

von der IV. Abt. des Reichsschatzamtes wahrgenommenen geld- und kreditpolitischen Aufgaben übergegangen und verblieben dort während der ganzen Zeit der Weimarer Republik. Eine neuerliche Umorganisation fand im Frühjahr 1924 statt, als das Reichsministerium für Wiederaufbau aufgelöst und die Masse seiner Aufgaben dem Reichsfinanzministerium übertragen wurde<sup>42</sup>. Die bisherige Abteilung V wurde infolgedessen in die Abt. V (äußere Kriegsfolgelasten und finanzielle Auseinandersetzungen mit den deutschen Verbündeten des Ersten Weltkrieges, Geld- und Kreditwesen, Industrielles Vermögen des Reichs) und VB (innere Kriegsfolgelasten) aufgeteilt. Personell war die erste Ausbaustufe des Reichsfinanzministeriums im Frühjahr 1920 mit 106 höheren und 254 gehobenen Beamten erreicht; 1922 arbeiteten 158 höhere und 353 gehobene Beamte im Finanzministerium. Im

MinDirig. Herbert Dorn (UAbtleiter III E/c) aufgebaut; A. Pausch, Von der Reichsschatzkammer zum Bundesfinanzministerium, Bonn 1969, S. 112.

<sup>42</sup> RGBl. 1924 I, S. 158 (4. 5. 1924).

## Organisationsplan des RFM 1919/20

Reichsfinanzminister  
direkt unterstellt:  
Ministerbüro: 1 Referent

## Unterstaatssekretär 1

Allgemeiner Stellvertreter des RFM, Oberleitung Abt. Z, I, Ia (V)

direkt unterstellt:

Nachrichtenstelle: 3 Referenten  
Statistisches Büro: 2 Referenten  
Auslandsarchiv: 2 Referenten  
Geheime Kanzlei: Kanzleidirektor  
als Referent u.  
33 Beamte

Abt. Z (Zentral-  
büro)

Personalien des  
Ministeriums  
Leiter: Mini-  
sterialbürodir.  
als Referent  
10 Beamte

## Abt. I

Haushalt  
Leiter:  
Min.Dir. 1

Unter-  
abteilungen:

IB: Besoldung

IC: Allg.

IH: Wehrmachts-  
haushalt

15 gemeinsame  
Referenten  
u. Hilfs-  
referenten  
(davon 3 als  
Min.Dirig.)

Geheime  
Kalkulation,  
Registratur I  
u. IH  
3 Vorsteher u.  
64 Beamte

## Abt. Ia

Haushalt der  
Verkehrsver-  
waltungen

Leiter:  
Min.Dirig. Ia

5 Referenten

Büro Ia und  
Registratur Ia  
7 Beamte

## Unterstaatssekretär 2

Oberleitung der Abt. II, III u. IV

## Abt. II

Indirekte  
Steuern u.  
Zölle  
Leiter:  
MinDir. 2  
(zugleich  
Dirig. IIA)

## Abt. III

Direkte  
Steuern u.  
Umsatzst.  
Leiter:  
MinDir. 3

## Abt. IV

Verwaltung  
d. Steuern  
Zölle u.  
Abgaben  
Leiter:  
MinDir. 4  
(zugleich  
Dirig. IVA)

## Unter-

abteilungen:  
IIA: Zölle

IIB: Indirekte  
Steuern

11 Referenten  
u. Hilfs-

referenten  
(davon 1 f. IIB  
als MinDirig.)

## Unterabtei-

lungen IIB:  
Finanzausgleich,

Umsatzst. IIIC:  
Einkommenst.

IIID: Sonstige  
Besitzsteuern

19 Referenten  
(davon 5 in  
Dirigenten-

funktion – ohne  
den Rang als  
MinDirig.)

## Unterabtei-

lungen IVA:  
Zollverwaltung

IVB: Steuer-  
verwaltung

24 Referenten  
(davon 1 für  
MinDirig.)

IVB als  
MinDirig.)

## Büro II und

Geheime Re-  
gistratur II

Vorsteher u.  
25 Beamte

## Büro III u.

Geheime  
Registratur III

Vorsteher u.  
24 Beamte

## Büro IV und

Geheime  
Registratur IV

Vorsteher  
u. 58 Beamte

Reichs-  
rechnungsstelle

Vorsteher u.

7 Beamte

## Unter-

## staatssekretär 3

Vorsitzender der  
deutschen Kriegs-  
lastenkommission  
in Paris.  
Formelle  
Oberleitg. d.  
Abteilung V,  
hierin vertreten  
durch U.St.S. 1

## Abt. V

Ausführung des  
Friedensvertrages

Leiter:  
MinDirig. 5

13 Referenten

Büro V und  
Geheime  
Registratur V  
Vorsteher und  
25 Beamte

## Quelle:

BA Koblenz,  
R 2 Nr. 4441.



## Organisationsplan des RFM 1922

Reichsfinanzminister						
direkt unterstellt:						
Min.Büro: 2 Referenten						
Ausl.Archiv: 3 Referenten						
Nachricht.Stelle: 2 Referenten						
<hr/>						
Staatssekretär 1				Staatssekretär 2		Staatssekretär 5
Allgemeiner Stellvertreter d. RFM						Leiter d. deut-
Leiter der Abt. Z						schen Kriege-
Oberlfg. d. Abt. I, Ia, V				Oberlfg. d. Abt. II, III, IV		lastenkommiss-
						ion in Paris
<hr/>						
Abt. Z	Abt. I	Abt. Ia	Abt. V	Abt. II	Abt. III	Abt. IV
Personalien d. Ministeriums Lt. St.S. 1 5 Referenten 20 geh. u. mittl. Beamte	Haushalt Leiter: MinDir. 1 (zugleich Dirig. I C/D)  Unterabteilungen I C/D: Haushalt ohne Verkehr u. Wehrmacht IB: Beamten- gesetz u. Besoldung IH: Wehrmachts- haushalt 24 Referenten u. Hilfsreferen- ten (davon 2 als MinDirig. für IB u. IC) 59 geh. u. mittl. Beamte  Registaturen I C/D, IB, IH 5 Vorsteher u. 23 Beamte	Haushalt der Verkehrsver- waltungen Leiter: MinDirig. 1a  7 Referenten 7 gehobene u. mittlere Beamte  Registatur Ia 3 Beamte	Geldwesen und Ausführung d. Friedensver- trages Leiter: MinDir. 5 (zugleich Dirig. Va)  Unterabteilungen Va: Repa- rationen Vb: innere Kriegsfolge- lasten Vc: Geld u. Kredit 21 Referenten u. Hilfsrefe- renten (davon 2 als MinDirig. für Vb u. Vc) 14 gehobene u. mittlere Beamte  Registaturen V A-H Buchhalterei V Rechnungsbüro bei der Friedens- vertragsabrech- nungsstelle: 3 Vorsteher u. 18 Beamte	Zölle u. Ver- brauchsabgaben u. deren Ver- waltung Leiter: MinDir. 2  Unterabteilungen IIA: Personalien der Landesfinanz- ämter Abt. II IIB: Verbrauchs- steuern u. Zölle IIC: Branntwein- monopol 31 Referenten u. Hilfsreferenten (davon 3 als MinDirig. IIA-C) 46 gehob. u. mittl. Beamte  Registaturen IIp, IIst, IIs 5 Vorsteher u. 25 Beamte  Reichsrech- nungsstelle 10 Beamte	Besitz- u. Ver- kehrssteuern u. deren Ver- waltung Leiter: MinDir. 3  Unterabteilungen IIIA: Personalien der Landesfinanz- ämter Präsi- dent u. Abt. I IIIB: Finanz- ausgleich u. Umsatz- steuer IIIC: Einkom- men- u. Ver- mögens- steuern IIID: Erbschafts- u. Kapital- verkehrs- steuern 52 Referenten (davon 4 als MinDirig. für IIIA-D) 71 gehob. u. mittl. Beamte  Registaturen IIIP, IIIE, IIIR, IIIV, IIIV 5 Vorsteher u. 37 Beamte	Buch- und Betriebsprü- fungsdienst Leiter: MinDir. 4  4 Referenten 5 gehobene u. mittlere Beamte  Registatur 2 Beamte

Quelle: DZA I, RFM Nr. 757, Organisationsplan 15. 5. 1922.

Jahre 1924 stieg der Personalbestand trotz der inzwischen erfolgten Eingliederung von zwei Ministerien – hauptsächlich als Resultat der Personalabbauverordnungen<sup>43</sup> – nur noch leicht an<sup>44</sup>. Der häufige organisatorische Umbau im Reichsfinanz-

<sup>43</sup> RGBl. 1924 I, S. 39 (28. 1. 1924).

<sup>44</sup> Im Reichsfinanzministerium wurden beschäftigt (Haushaltssoll):

Jahr	Beamte der B-Besoldung		Beamte und Angestellte der Besoldungsgruppen		Beamte Angestellte u. Arbeiter der Gr. A IV – A II (e)	Summe
	(a)	A XIII – A X (b)	A IX – A VIII (c)	A VII – A V (d)		
1919	5	36	61	61	31	194
1920	9	229	79	263	178	758
1921	9	257	116	255	192	829
1922	9	283	169	278	298	937
1923	8	295	215	296	250	1064
1924	10	345	241	305	236	1137

a) Reichsminister, (Unter-)Staatssekretäre, Ministerialdirektoren.

b) Ministerialräte (A XIII), Oberregierungsräte (A XII), gehobene Regierungsräte (A XI), Regierungsräte (A X) als Beamte des höheren Dienstes und die Ministerialbürodirektoren (A XII) und Ministerialsekretäre/amtsmänner (A X) aus dem gehobenen Dienst.

c) (Ober-)Zoll/Steuerinspektoren (A IX/VIII).

d) (Ober-)Zoll/Steuersekretäre u. Assistenten (A VII/VI/V).

e) Hausinspektoren, (Ober-)Amtsgehilfen, Telefonisten, Boten etc.

Verteilung der höheren (Bes.Gr. B 5, B 3, A XIII–A X) und der gehobenen (aus A XII und A X Min.Bürodirektoren und Ministerialamtsmänner, A IX–A VIII) Beamten auf die Abteilungen des RFM (Ist-Stärke):

Abt.	1. 4. 1920		1. 7. 1922		1. 4. 1924	
	höhere Beamte	gehobene (a)	höhere Beamte	gehobene (b)	höhere (c) Beamte	gehobene (c)
Z/N						
Spezialbüro	8	46	10	21	6	20
I	17	67	26	85	29	82
Ia	6	7	8	10	8	8
II	14	26	33	84	31	81
III	20	25	53	113	30	103
IV	26	59	5	7	9	25
V/V B	15	24	25	33	28	30
RFM	106	254	158	353	141	349

a) Einschließlich 44 kommissarisch in Dienststellungen gehobener Beamter beschäftigter mittlerer Beamter der Bes.Gr. A VII.

b) Einschließlich 51 kommissarisch in Dienststellungen gehobener Beamter beschäftigter mittlerer Beamter der Bes.Gr. A VII.

c) Ausschließlich 94 höherer und gehobener Beamter, die in der 1924 aus der Unterstellung unter eine der Abteilungen gelösten Reichshauptkasse arbeiteten.

Quellen: Zusammengestellt nach Reichshaushaltsplänen 1919, Einzelplan VIII Kap. 67, Titel 1 u. 7; 1920–1924, Einzelplan XV, Kap. 1, Titel 1, 3 u. 4; Organisationspläne des

ministerium – zweifelsohne auch Resultat der unvermeidlich auftretenden Anfangsschwierigkeiten einer vor ganz neuartigen Problemen stehenden Behörde – spiegelte jedoch auch die wechselnden Aufgabenschwerpunkte, die sich aus Inflation und Abwicklung der Kriegsfolgen ergaben, und die sich wandelnden Konzeptionen der Reichsfinanzpolitik wider. Allerdings ist unverkennbar, daß der organisatorische Schwerpunkt stets bei den Haushaltsabteilungen I und Ia und den beiden Steuerabteilungen II und III gelegen hat, die die klassischen Aufgabebereiche von Finanzministerien wahrnahmen, während die Umorganisationen hauptsächlich in den Abteilungen erfolgten, die die neu auftretenden wirtschafts- und ordnungspolitischen Aufgaben verwalteten.

Die Arbeit des Ministeriums wurde, ohne daß hierfür allerdings jemals verbindliche Richtlinien erlassen worden wären<sup>45</sup>, in der Regel entweder durch die (Unter-)Staatssekretäre<sup>46</sup> und das Zentralbüro (Zentralabteilung) koordiniert oder bei Fragen von prinzipieller Bedeutung wie der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben durch formelle Ministerialkonferenzen, an denen der Minister, die (Unter-)Staatssekretäre, die Ministerialdirektoren und der Leiter des Spezialbüros des Ministers und in Einzelfällen, wenn der Verhandlungsgegenstand dies erforderlich machte, auch die betroffenen Ministerialdirigenten und Referatsleiter teilnahmen. Daneben bestanden auch ganz informelle Verfahren wie direkte (mündliche) Abreden zwischen den Referenten verschiedener Abteilungen, durch die nicht nur Entscheidungen der formellen Koordinierungsinstanzen vorbereitet wurden, sondern vor allen Dingen häufig verhindert wurde, daß Meinungsverschiedenheiten in der Auffassung der Ministerialabteilungen überhaupt zur Kenntnis der Spitzenbeamten oder des Ministers gelangten. Dieses Verfahren hatte keineswegs ausschließlich oder auch nur überwiegend das Ziel, dem Minister oder auch den (Unter-)Staatssekretären Informationen für ihre Entscheidungen vorzuenthalten, sondern sollte vornehmlich eine Konzentration der politischen und bürokratischen Spitze auf grundsätzliche Probleme und Entscheidungen ermöglichen<sup>47</sup>. Dies sicherzustellen, war auch die Aufgabe des Spezialbüros des Ministers, dessen Leiter<sup>48</sup> nicht nur amtsinterne Koordinierungsaufgaben wahrzunehmen hatte – er

Reichsfinanzministeriums in: BA Koblenz, R 2 Nr. 4441; DZA I, RFM Nr. 757; Handbuch für das Deutsche Reich 1922, S. 128 f.; 1924, S. 136–138; Reichstagsdrucksache Nr. 2659, III. Wahlperiode 1924/26, 10. 11. 1926.

<sup>45</sup> In den Organisationsakten des RFM (BA Koblenz, R 2 Nr. 4440/4441; Nr. 5818c–5820; Nr. 5822–5828; DZA I, RFM Nr. 390–392; Nr. 757–758; DZA I, RSA Nr. 3056) ließen sich jedenfalls keine generellen Anweisungen zum inneren Geschäftsbetrieb feststellen.

<sup>46</sup> Der (U.)St.S. 1 leitete (neben der allgemeinen Stellvertretung des Ministers) gewöhnlich die Abt. I, Ia, V und Z (1924 auch IV), der (U.)St.S. 2 die Abt. II, III und bis 1924 auch IV. Die Abteilung Z (Zentralbüro/Zentralabteilung) war zwar in erster Linie Personalabteilung für die im RFM tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter, nahm daneben aber auch Koordinierungsaufgaben wahr.

<sup>47</sup> Diese Feststellungen werden aufgrund einer genauen Durchsicht der Akten des RFM im BA Koblenz und im DZA I auf solche Verwaltungsprozesse getroffen.

<sup>48</sup> Das Ministerbüro war von Erzberger eingerichtet worden; sein erster Leiter war der dem



regelte den Verkehr aller Beamten mit dem Minister (mit Ausnahme der [Unter-] Staatssekretäre und der Ministerialdirektoren, die direkten Zugang zum Minister besaßen) –, sondern darüber hinaus persönlicher Verbindungsmann des Ministers zum Reichstag, Reichsrat und Reichswirtschaftsrat, zu den Kabinettskollegen, zum Staatssekretär in der Reichskanzlei, zu den politischen Parteien und zu den Verbänden war, den Terminkalender des Ministers führte und seine privat-dienstliche Korrespondenz erledigte<sup>49</sup>. Von den Fähigkeiten des Leiters des Ministerbüros hing es daher in hohem Maße ab, ob der Reichsfinanzminister über sämtliche für die politische Entscheidungsbildung wie die Verwaltungsführung relevanten Personal- und Sachinformationen verfügte und ob vice versa die Beamten des Ministeriums ihrerseits über die Absichten des Kabinetts, der Parteien und der gesetzgebenden Körperschaften so unterrichtet waren, daß sie die Planungen des Ministeriums hieran orientieren konnten, oder bei kontroversen Problemen ihnen die Formulierung einer die politische Gesamtkonstellation in Rechnung stellenden Alternativkonzeption möglich war. Die beiden Leiter des Ministerbüros in dem hier interessierenden Zeitraum, Hemmer und Pünder, haben diese schwierige Aufgabe unter wechselnden Ministern offensichtlich mit hohem formalen Erfolg und voller Loyalität erfüllt<sup>50</sup>.

Die Minister behielten sich in aller Regel die letzte Entscheidung vor in Personalfragen des höheren Dienstes, bei Erklärungen, die unter ihrem Namen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften oder deren Ausschüssen sowie Vertretern von Parteien und Verbänden ergehen sollten<sup>51</sup>, und bei allen Kabinettsachen – hier regelmäßig unter Mitwirkung sämtlicher (Unter-)Staatssekretäre – und verlangten vorherige Information über sämtliche Beratungen, die von Angehörigen des Ministeriums mit anderen Reichsministerien, wirtschaftlichen und sonstigen Verbänden oder Vereinigungen sowie mit Parteienvertretern abgehalten wurden. Außerdem mußten ihnen direkt sämtliche für die Beurteilung der Finanzlage des

Zentrum angehörende Ministerialrat GRR und spätere St.S. der Reichskanzlei (Mai 1921 bis Nov. 1922) Dr. Joseph Hemmer von Juni 1919 bis Mai 1921. Ihm folgte der ORR, seit 2. 7. 1923 MinR und spätere St.S. der Rkz (Mai 1926 – Juni 1932) Dr. Hermann Pünder, der schon seit seinem Eintritt in das RFM im Herbst 1919 zur persönlichen Dienstleistung beim St.S. 2 Stefan Moesle abgestellt war. Obwohl auch Pünder parteipolitisch zum Zentrum zu rechnen war (formell gehörte er keiner Partei an), blieb er unter den Ministern Wirth (Z), Hermes (Z), Hilferding (SPD) und Luther (offiziell parteilos, tatsächlich dem rechten Flügel der DVP nahestehend) von Mai 1921 bis Januar 1925 Leiter des Ministerbüros.

<sup>49</sup> DZA I, RFM Nr. 392, Dienstanweisung über die Behandlung der dem Reichsfinanzminister zu unterbreitenden Angelegenheiten, 16. 12. 1922.

<sup>50</sup> Trotz der Vernichtung der Akten des Ministerbüros läßt sich diese generelle Aussage aufgrund der zahlreichen verfolgten Einzelfälle (vornehmlich aus den Abteilungsakten II u. III des RFM und dem Nachlaß Pünder – BA Koblenz) machen.

<sup>51</sup> Die Pressearbeit ist mit Ausnahme Erzbergers von allen Reichsfinanzministern wenig konsequent betrieben worden; hatte Erzberger noch virtuos und kontinuierlich seine direkten Kontakte zur Presse (bzw. die der Nachrichtenstelle des RFM) zur politischen Selbstdarstellung benutzt, so beschränkten sich seine Nachfolger auf eine sporadische, keineswegs planvolle Zusammenarbeit mit der Presse.

Reiches wichtigen Tatsachenfeststellungen, so etwa die Reichsbankausweise, die Tagesmeldungen der Reichshauptkasse, die Außenhandelsnachweise, die Berichte über die Devisenlage und die Einnahmeübersichten, vorgelegt werden und daneben auch die vom Auswärtigen Amt an die Kabinettsmitglieder ergehenden Lageberichte. Was von den Eingängen dem Minister direkt oder im Behördengang über die zuständigen Referats- und Abteilungsleiter zur Kenntnis gebracht wurde, blieb naturgemäß weiterhin den für die Bearbeitung des Posteingangs zuständigen Oberbeamten überlassen<sup>52</sup>. Sicherlich konnte sich dadurch ein recht ungleichmäßiger Informationsstand ergeben, da einheitliche Beurteilungskriterien dafür, was dem Minister unter allen Umständen vorzulegen war, mit Ausnahme eindeutiger Fälle wie den Kabinettsachen, den Schreiben, die vom Reichskanzler oder anderen Kabinettsmitgliedern vollzogen waren oder von anderen Verfassungsorganen stammten<sup>53</sup>, und schließlich persönliche Schreiben von Mitgliedern der an der jeweiligen Koalition beteiligten Parteien, nicht entwickelt worden waren. Aber dennoch bot der so formalisierte Informationsfluß und Entscheidungsablauf zumindest eine Chance für den Reichsfinanzminister, seine Führungsaufgaben in angemessener Weise sowohl nach innen gegenüber der Beamtenschaft wie nach außen gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und der Öffentlichkeit auszuüben; d. h. besaß der jeweilige Reichsfinanzminister hinreichenden Willen zur politischen Führung, war er auch imstande sich die notwendigen Sachinformationen selbst gegen den offenen oder versteckten Widerstand der Bürokratie zu verschaffen bzw. sich gegen eine Überschwemmung mit unwichtigen Informationen – langfristig eine weitaus wirksamere Methode bürokratischen Widerstandes gegen einen, aus welchen Gründen auch immer, als unbequem empfundenen Minister als die direkte (und für die persönliche Karriere viel risikoreichere) Verweigerung der zur Entscheidungsbildung notwendigen Informationen<sup>54</sup> – zu wehren.

Ein grundlegendes Problem bei der Wahrnehmung von Führungsaufgaben durch einen Minister in der Weimarer Republik stellte freilich die kurze Amts-

<sup>52</sup> Vgl. Anm. 49. Die Anweisung von Hermes ist lediglich eine Zusammenfassung früherer Einzelerlasse.

<sup>53</sup> Vgl. insbesondere den regen Schriftverkehr (Anfragen) des Reichspräsidenten mit dem RFM, DZA I, BRPräs. Nr. 248 ff.

<sup>54</sup> Welche Möglichkeiten diese Methode bieten konnte, läßt sich leicht aus dem Anwachsen des Geschäftsbetriebs ersehen: 1918 benötigte das Reichsschatzamt rd. 40 000 Journalnummern für seinen Betrieb, 1923 das Reichsfinanzministerium bereits über 300 000. Auch die im Bereich des Ministerbüros anfallenden Sachen allein (1923 rd. 10 000 Journalnummern) hätten sich gar nicht vom Minister bewältigen lassen und bei extensiver Auslegung der Informationswünsche wären dem RFM z. B. auch alle Eingaben von Verbänden vorzulegen gewesen. Welche katastrophalen Folgen eine wörtliche Befolgung der Anweisung gehabt hätte, läßt sich auch leicht mit folgendem Beispiel zeigen: Allein bei der UAbt. III C des RFM gingen vom 1. Juli bis 19. Nov. 1923 111 Eingaben des Reichslandbunds (Zentrale) und weitere Hunderte (allerdings meist wörtlich übereinstimmender) Eingaben von Untergliederungen des Reichslandbundes ein, doch reagierte die Bürokratie sinnvoller Weise selber damit, solche offensichtlich gesteuerten Eingabenaktionen durch Liegenlassen zu erledigen (vgl. Aufz. UAbt. Lt. III C RFM, MinR. Dorn, 8. 12. 1923, DZA I, RFM Nr. 757).

dauer der Kabinette dar<sup>55</sup>; dessen war sich selbstverständlich auch die hohe Ministerialbürokratie bewußt, die sich je höher der Rang, desto eindringlicher vor die Frage gestellt sah, ob sie in kontroversen Entscheidungssituationen ihr Schicksal mit dem des parlamentarischen Ministers verbinden und sich dadurch evtl. gegenüber einem Nachfolger anderer politischer Grundauffassungen kompromittieren sollte. Die Beantwortung einer solchen Frage hing natürlich auch von dem prinzipiellen Selbstverständnis der Bürokratie (und natürlich vice versa von der Auffassung, die in der Öffentlichkeit von den Aufgaben der Bürokratie bestand) ab. Verstand sie sich als eine, ganz unabhängig von der politischen Richtung der jeweiligen Regierung, zur vorbehaltlosen Bereitstellung ihres Sachverständnisses verpflichtete soziale Gruppe, deren erste und wichtigste Aufgabe es war, praktikable Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte zur Umsetzung der von der verantwortlichen politischen Führung vorgegebenen politischen Programme und Prioritäten vorzubereiten und durchzuführen, also als eine zur politischen Neutralität verpflichtete, nicht aber unpolitische soziale Gruppe<sup>56</sup>, oder aber sah sie sich selber in der Rolle der allein Sachverstand besitzenden, daher aber auch zur aktiven Beeinflussung und Umformung von politischen Programmen der verantwortlichen Regierung aufgerufenen, letzten Endes unter den instabilen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen allein politische (qua administrativer) Stabilität verbürgenden Gruppe? Auch diese Vorfrage nach dem Selbstverständnis der hohen Bürokratie läßt sich nicht eindeutig beantworten; vieles spricht dafür, daß sie sich nicht mit einer dienenden Funktion, der Aufbereitung von zweckrationalen Entscheidungshilfen und -alternativen, begnügen wollte – und sicherlich bisweilen auch nicht begnügen konnte –, sondern bei Meinungsverschiedenheiten die politische Führung mit offenem oder verklausuliertem Hinweis auf die „Vergänglichkeit parlamentarischer Minister“ unter Druck zu setzen suchte oder deren Weisungen einfach ignorierte<sup>57</sup>. Andererseits lassen sich aber auch zahlreiche Beispiele für eine personen- oder institutionengebundene Loyalität der hohen Beamenschaft er-

<sup>55</sup> Vgl. S. Schöne, a. a. O., S. 108 ff., 131 ff.; Schöne sieht dieses Problem allerdings mehr unter dem Aspekt des Verhältnisses von Kabinett und Koalitionsparteien; die Instabilität der Koalitionen habe zu einer dauernden Desavouierung der Kabinettsmitglieder durch die sie tragenden Parteien geführt und damit eine Ausübung politischer Leitungsfunktionen für diese fast unmöglich gemacht.

<sup>56</sup> „Politisch neutral“ meint nicht den Verzicht auf eine persönliche politische Überzeugung, wohl aber den Verzicht darauf, diese im ausgeübten Amt initiativ durchsetzen zu wollen, wie „nicht unpolitisch“ die Verpflichtung zur rationalen Kalkulation politischer Kräfteverhältnisse und die Aufgeschlossenheit gegenüber sozialen Innovationsprozessen beinhaltet; als Prototyp einer sich so verstehenden Bürokratie wird gemeinhin – und wohl zu Recht – der britische Civil Service angesehen.

<sup>57</sup> Vgl. z. B. die Auseinandersetzungen zwischen dem bayerischen Finanzminister E. Jaffé und dem Staatsrat im bayer. FM, Ritter v. Wolf, über die Frage der zukünftigen Finanzverfassung, in deren Verlauf v. Wolf nicht nur die Weisungen des Ministers unbeachtet ließ, sondern eine bürokratische Fronde gegen Jaffé aufbaute, BHStA München, MF Nr. 66812, v. Wolf (m. p.) an Staatsrat v. Merkel, 27. 1. 1919.



bringen<sup>58</sup>. Im Reichsfinanzministerium machte sich darüber hinaus die offensichtlich Verselbstständigungstendenzen in der Bürokratie fördernde kurze Dauer der Reichsregierungen<sup>59</sup> weniger stark bemerkbar, da eine Reihe von Ministern auch bei einem Kabinettswechsel im Amt blieb<sup>60</sup>, die neu berufenen Minister fast ausnahmslos Regierungs-, z. T. auch Verwaltungspraxis besaßen<sup>61</sup> und schon deswegen nicht so leicht durch die Bürokratie überspielt werden konnten. Ungeklärt bleibt bei einer solchen Aussage naturgemäß, inwieweit das eher auf Konsens denn auf Dissens beruhende Verhältnis von Reichsfinanzminister und Reichsfinanzbürokratie durch eine Assimilation des Ministers an die Vorstellungswelt der Bürokratie ermöglicht worden ist, d. h. inwieweit auch die parlamentarischen Minister der Weimarer Republik in der Definition von Max Weber nur Beamte im Ministergewand, nicht aber politische Führerpersönlichkeiten waren<sup>62</sup>. Zumindest für den überragenden und trotz aller persönlichen und politischen Animosität gegen ihn<sup>63</sup> auch von der Reichsfinanzbürokratie als solchen anerkannten Reichsfinanz-

<sup>58</sup> Beispiele lassen sich hierfür genügend anführen, vgl. nur das Verhalten der hohen Beamenschaft beim Kapp-Putsch, A. Brecht, *Aus nächster Nähe, Erinnerungen 1884–1927*, Stuttgart 1966, S. 306 ff.; J. Erger, *Der Kapp-Lüttwitz-Putsch*, Düsseldorf 1967, S. 193 ff.; oder auch die Haltung von Johannes Popitz, der sich beim Konflikt zwischen Reichsregierung und Reichsbank im Jahre 1929 voll mit seinem RFM Hilferding solidarisch erklärte, H. Dieckmann, *Johannes Popitz, Entwicklung und Wirksamkeit in der Zeit der Weimarer Republik*, Berlin 1960, S. 78 ff.; H. Müller, *Die Zentralbank – eine Nebenregierung*, Opladen 1973, S. 93 ff.

<sup>59</sup> Vom 13. 2. 1919 bis zum 15. 1. 1925 amtierten 11 Regierungen (durchschnittliche Amtszeit 6,5 Monate) unter 8 Reichskanzlern (durchschnittliche Amtszeit 8,9 Monate; längste Amtszeit: J. Wirth 17 Monate; kürzeste: H. Müller weniger als drei Monate).

<sup>60</sup> Im betrachteten Zeitraum amtierten 7 Reichsfinanzminister (durchschnittliche Amtszeit 10,2 Monate), davon aber A. Hermes mit 21, J. Wirth mit 19 und Luther mit 15,5 Monaten.

<sup>61</sup> Der erste RFM E. Schiffer (13. 2.–31. 3. 1919, kommissarisch bis 18. 4. 1919) hatte vom 13. 11. 1918 bis 12. 2. 1919 als St.S. in gleicher Funktion das Amt geleitet, zuvor war er dort vom 1. 10. 1917 bis 12. 11. 1918 als Unterstaatssekretär tätig gewesen; der zweite RFM B. Dernburg (18. 4.–21. 6. 1919) besaß Regierungserfahrung als St.S. des Reichskolonialamtes (1907–1910); Matthias Erzberger (21. 6. 1919–12. 3. 1920) war zuvor vom 4. 10. 1918 bis 12. 2. 1919 und vom 13. 2.–21. 6. 1919 Staatssekretär bzw. Minister ohne Portefeuille (mit der Verantwortlichkeit für die Waffenstillstandsverhandlungen) gewesen; darüber hinaus besaß Erzberger einen ganz außergewöhnlichen Überblick über alle finanzpolitischen Probleme des Reiches, den er sich in 14jähriger ununterbrochener Mitgliedschaft (1904–1918) in der Budgetkommission des Reichstags erworben hatte; sein Nachfolger J. Wirth (27. 3. 1920 bis 26. 10. 1921) hatte zuvor als badischer Finanzminister (Nov. 1918–27. 3. 1920) amtiert; der RFM A. Hermes (26. 10. 1921–13. 8. 1923) hatte vom 31. 3. 1920–30. 3. 1922 (seit 26. 10. 1921 in Personalunion) das Reichs Ernährungsministerium geleitet und war zuvor dort und im RWM als MinDir. gewesen; als einziger RFM ohne vorherige Regierungserfahrung wurde R. Hilferding (13. 8.–6. 10. 1923) berufen; der RFM H. Luther (6. 10. 1923–15. 1. 1925) war zuvor vom 1. 12. 1922–6. 10. 1923 als Reichs Ernährungsminister tätig gewesen und konnte auf eine lange Tätigkeit in der kommunalen (Finanz-)Verwaltung (1907–1913 Stadtrat in Magdeburg, 1913–1918 Geschäftsführer des preußischen u. des deutschen Städtetags, 1918–1922 Oberbürgermeister von Essen) zurückgreifen.

<sup>62</sup> M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, S. 308 ff.

<sup>63</sup> Vgl. K. Epstein, *Matthias Erzberger und das Dilemma der deutschen Demokratie*, Berlin

minister Matthias Erzberger<sup>64</sup> kann diese Frage eindeutig verneint werden; nicht Erzberger glich sich der Mentalität und den Vorstellungen seiner Beamten an, sondern er prägte ihnen seine auf. Das zeigte sich in dem mit beispiellosem Elan und einzigartigem Erfolg von Erzberger durchgeführten Reformwerk<sup>65</sup>, bei dessen Durchsetzung ihm allerdings auch eine sehr günstige politische Gesamtkonstellation und in gewissem Umfang auch die Vorformulierungen aus der alten Schatzamtsbürokratie zur Hilfe kamen<sup>66</sup>. Aber auch der offensichtlich erfolglose Reichsfinanzminister Rudolf Hilferding hatte seinen Mißerfolg nicht in erster Linie einer widerstrebenden Bürokratie zuzuschreiben, sondern dem fundamentalen Unverständnis, dem seine Politik in der eigenen Partei begegnete<sup>67</sup>, und dem erbitterten Widerstand der Koalitionspartner sowie der organisierten wirtschaftlichen Interessen. Auf jeden Fall haben Finanzminister wie Erzberger und Hilferding in Erfolg wie Mißerfolg politische Führung auszuüben gesucht und auf das Ministerium prägend gewirkt, während ein so verhältnismäßig lange amtierender Minister wie Andreas Hermes nie mehr als ein hilflos agierender Verwalter des Chaos war, der weder zur Formulierung noch zur Durchsetzung eines finanzpolitischen Programms fähig war und folglich auch den bürokratischen Apparat und dessen Möglichkeiten nicht einzusetzen verstand – ohne daß allerdings nun die Bürokratie ihrerseits das entstandene Führungsvakuum aufgefüllt hätte und wirklich eigeninitiativ geworden wäre<sup>68</sup>.

Wenn bei der Analyse des Verhältnisses von politischer Führung und Bürokratie

1962, S. 392 ff.; insbesondere die Beschuldigung, Erzberger habe Steuerhinterziehung begangen (vgl. ebda., S. 484 ff.), dürfte nur durch böswillige Indiskretionen von Beamten des Preuß. FinMin. möglich gewesen sein – abgesehen davon, daß der Vorwurf als solcher ausweislich der Akten des Preuß. FinMin. (DZA II, Rep. 151 II Nr. 2305; enthält Memoranden u. Schriftwechsel des zuständigen Finanzamts Charlottenburg, des LFA Groß-Berlin, der Staatsanwaltschaft Berlin III und des Preuß. FinMin. 1920/21) rechtlich unhaltbar war und sich Erzbergers Steuererklärungen auch nicht in der Grauzone des juristisch gerade noch Zulässigen bewegten, sondern mit Ausnahme zweier, sich in der steuerlichen Wirkung gegenseitig aufhebender Irrtümer korrekt waren, korrekter jedenfalls als die Steuerklärungen seiner deutschnationalen Ankläger u. v. a., vgl. dazu Witt, Landrat, S. 205 ff.

<sup>64</sup> Vgl. z. B. St.S. H. Zapf an ORR Dr. Pünder, 9. 9. 1921, BA Koblenz, NI Pünder Nr. 25.

<sup>65</sup> Vgl. Epstein, a. a. O., S. 369 ff.; Th. Eschenburg, Matthias Erzberger, München 1973, S. 140 ff.; A. Möller, Reichsfinanzminister Matthias Erzberger und sein Reformwerk, Bonn 1971, insbes. S. 23 ff.

<sup>66</sup> Entscheidend war die absolute Unterstützung, die Erzberger beim Reichspräsidenten Ebert fand, den er seinerseits über die politischen Planungen in seinem Ministerium laufend unterrichtete (H. Pünder, Von Preußen nach Europa, Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968, S. 50 f.; vgl. a. DZA I, BRPräs. Nr. 229, Aufz. über Besprechungen Ebert-Erzberger Juli 1919 ff.).

<sup>67</sup> Vgl. exemplarisch O. Braun, Von Weimar zu Hitler, Hamburg 1949, S. 52; G. Noske, Erlebtes aus Aufstieg und Niedergang einer Demokratie, Offenbach 1947, S. 256; klarer sah die wirklichen Verhältnisse der St.S. im RFM, Zapf, in einem Brief an Pünder v. 30. 8. 1923, BA Koblenz, NI Pünder Nr. 25.

<sup>68</sup> Dieckmann, a. a. O., S. 33 ff.; E. Laubach, Die Politik der Kabinette Wirth, Lübeck u. Hamburg 1968, S. 145 ff.

tie auf das Problem der Instabilität von parlamentarischen Koalitionen, dem ständigen Wechsel der Minister und der sich daraus – zumindest potentiell – ergebenden Folgen für die Ausübung politischer Führung verwiesen wird, so muß dieser Gesichtspunkt notwendigerweise durch die Frage ergänzt werden, ob nicht etwa die hohe Ministerialbürokratie vor gleiche oder ähnliche Probleme gestellt war, ob nicht auch sie einem ständigen Wechsel unterlag und ob sich bei der raschen Expansion des Reichsfinanzministeriums nach 1919 deshalb und wegen seiner aus recht unterschiedlichen bürokratischen Traditionen stammenden Beamtenschaft überhaupt eine solche Homogenität der politischen und fachspezifischen Vorstellungen<sup>69</sup>, ein solcher esprit de corps, entwickeln konnte, so daß das Ministerium als bürokratische Herrschaftsorganisation einheitlich zu handeln imstande war bzw. ohne Konsens oder im offenen Dissens mit der politischen Führung handeln konnte und wollte. Die Beantwortung dieser Frage setzt m. E. voraus, nicht schon a-prioristisch anzunehmen, daß es einen solchen Korpsgeist gegeben habe bzw. bestimmte beamtentypische Sozialisationsmechanismen diesen herbeigezwungen hätten und folglich auf eine empirische Überprüfung dieser durchaus brauchbaren Vorüberlegung verzichtet werden könnte. Nur eine genaue Analyse des Personals des Reichsfinanzministeriums (oder analog anderer bürokratischer Organisationen) kann bei der Klärung der aufgeworfenen Probleme weiterhelfen. Freilich treten dabei eine Reihe von quellenmäßigen und methodischen Problemen auf, die begründete Aussagen über einzelne Fragen wie der nach dem sozialen Hintergrund der Beamtenschaft, den Grad der Selbstrekrutierung und ähnlichem nicht erlauben. So anonym und gesichtslos, wie die Beamtenschaft gemeinhin in den Darstellungen bleibt<sup>70</sup>, müßte sie allerdings nicht sein. Ein Mißverständnis, das sich in die Literatur eingeschlichen hat, die These von der personellen Kontinuität der Beamtenschaft, aus der zumeist auch die These von der Kontinuität der politischen Zielsetzungen und Herrschaftsmethoden zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik abgeleitet wird, sollte sogleich ausgeräumt werden<sup>71</sup>: von den 33 höheren Beamten,

<sup>69</sup> Der Hinweis auf die überwiegend konservative (manchmal spezifischer: DVP oder DNVP nahestehende) politische Grundanschauung der Beamten des Reichsfinanzministeriums, wie er sich häufig in der Literatur findet, ist allein keineswegs hinreichend als Beweis für die Homogenität der Beamtenschaft, sondern zur Abstützung dieser Annahme ist auch der Nachweis einheitlicher Auffassungen in den fachlichen Fragen notwendig. Genau dieser ist bisher nicht erbracht worden.

<sup>70</sup> Selten tauchen auch in Untersuchungen über finanzpolitische Probleme der Weimarer Republik die Namen von anderen Beamten als die von Popitz, Saemisch, v. Schlieben oder H. Schäffer auf; wenn jedoch die Rolle der Bürokratie bei der Formulierung politischer Entscheidungen bestimmt werden soll, ist es unerlässlich, sich näher mit allen Beamten zu befassen, die als Abteilungs-, Unterabteilungs- und Referatsleiter Gesetzestexte und Verwaltungsanweisungen formulierten oder das Ministerium in den Beratungen mit den gesetzgebenden Körperschaften, Parteien und Verbänden verantwortlich vertraten.

<sup>71</sup> Vgl. allgemein zu diesem Problem W. Runge, Politik und Beamtentum in Parteienstaat, Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, Stuttgart 1965; H.-K. Behrend, Zur Personalpolitik des preußischen Ministeriums des Innern, in: Jb. f. d. Geschichte Mittel- u. Ostdeutschlands 6 (1957), S. 109 ff.; DZA I, NI Heine Nr. 169,

die im Oktober 1918 im Reichsschatzamt arbeiteten, befanden sich nach Abschluß der ersten Aufbauphase im Frühjahr 1920 nur noch 15, im Mai 1922 noch neun und 1924 noch sechs im Reichsfinanzministerium<sup>72</sup>. Die bürokratische Spitze, die beiden Unterstaatssekretäre, die Direktoren und Dirigenten, wurden schon während der Revolutionszeit fast vollständig ausgewechselt<sup>73</sup>; der USt.S. 1 Gustav Jahn war schon am 15. 10. 1918 zum Präsidenten des neu errichteten Reichsfinanzhofs ernannt worden und der USt.S. 2 Eugen Schiffer rückte am 13./14. 11. 1918 als Nachfolger Graf Roederns zum Staatssekretär auf. An ihre Stellen traten Dr. Franz Schroeder<sup>74</sup>, der bisher die Haushaltsabteilung geleitet hatte, und der Direktor der Abteilung für indirekte Steuern und Zölle Meuschel<sup>75</sup>. Diese auf Empfehlung von Schiffer durch den Rat der Volksbeauftragten ausgesprochenen Ernennungen blieben durchaus noch im Rahmen der auch im Kaiserreich üblichen Beförderungsprinzipien; zwei als bewährt angesehene Ministerialdirektoren wurden in die höchsten Beamtenpositionen berufen. Ungewöhnlich waren aber die Berufungen in die frei

Material über die Ersetzung der alten Beamtenschaft im Geschäftsbereich des Preuß. Innenministeriums; die dort enthaltene Aufstellung über die Neubesetzung der Landratsämter in Preußen (o. D. etwa Okt. 1919) zeigt, daß Heine von November 1918 bis September 1919 bereits in rd. 20 % (105 von 490) der Landratsämter neue Beamte eingesetzt hatte.

<sup>72</sup> Neben diesen Beamten wurden bis zum Jahre 1924 noch bei anderen Behörden der Reichsfinanzverwaltung weiter beschäftigt die GORR Dr. Hoffmann und Trautvetter als Reichsfinanzräte am Reichsfinanzhof, der GRR Dr. Carl als Landesfinanzamtspräsident, die GORR Heller und Mehlhorn als Abteilungspräsidenten an Landesfinanzämtern und der GRR Dr. Steinkopf als Präsident der Reichsmonopolverwaltung für Branntwein.

<sup>73</sup> Diese und die folgenden Angaben beruhen auf folgenden Quellen: Amtsblatt der Reichsfinanzverwaltung, Jg. 1 (1919) bis Jg. 5 (1923), Berlin 1919 ff. (ab Nr. 24/1923 wurden hier keine Personalsnachrichten mehr veröffentlicht); Finanzministerialblatt, hrsg. v. Preuß. Finanzministerium, Jg. 3 (1919) bis Jg. 8 (1924); Handbuch des deutschen Reichs, Ausgaben 1918, 1922, 1924; Handbuch für den kgl. Preuß. Hof und Staat 1918; Handbuch für den Preuß. Staat, Ausgaben 1922, 1924; den Geschäftsakten des RFM in: DZA I, RSA Nr. 3055 bis 3056; DZA I, RFM Nr. 390–392 u. Nr. 757; BA Koblenz, R 2 4441, Nr. 5818 c u. Nr. 5819–5823; der Aufz. Pünder über die im höheren Dienst beschäftigten Beamten, BA Koblenz, NI Pünder Nr. 25, o. D. (etwa Ende 1923) sowie den Akten über das Personal des Preußischen Finanzministeriums, DZA II, Rep. 89 H, VII Preußen Nr. 1 vol. 12–13.

<sup>74</sup> Dr. Franz Schroeder (7. 5. 1874–1949), 1894 1. Staatsprüfung (Gerichtsreferendar), 1898 große Staatsprüfung „mit Auszeichnung“, Dez. 1898 bis März 1900 Gerichtsassessor an Amtsgerichten; 1900–1902 Hilfsarbeiter am Preuß. Obergerverwaltungsgericht; Oktober 1902 Hilfsarbeiter bei der Etats-Abteilung im Preuß. FinMin.; 1905 zur Etatsabteilung der Regierung Danzig versetzt, 14. 4. 1906 Ernennung zum Regierungsrat; November 1908 Geheimer Finanzrat u. Vortragender Rat im Preuß. FinMin. (Etats-Abteilung); 1912 Geheimer Oberfinanzrat; 1916 Übertritt in den Reichsdienst als Ministerialdirektor (Abt. I); Ende 1918 (U)St.S. 1 im RSA/RFM; 1. 12. 1924–1934 (?) Präsident der Preuß. Staatsbank (Seehandlung).

<sup>75</sup> Meuschel (1854–1919 [?]) war nach dem Jurastudium und Beschäftigung bei Gerichten Anfang 1896 ins Reichsschatzamt als Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat einberufen worden (Abt. II); 1902 Beförderung zum Geheimen Oberregierungsrat, 1908 Abteilungsdirigent II, nach der Teilung der Abt. II im April 1912 Ministerialdirektor der Abt. II (indirekte Steuern und Zölle), Nov. 1918 USt.S. im RSA/RFM.



werdenden Ministerialdirektorenstellen, da die bei weitem ranghöheren Ministerialdirigenten Dombois, Pinckernelle und Mehlhorn sowie weitere acht bzw. sechs dienstältere Vortragende Räte übergangen wurden, als der 42jährige Geheime Regierungsrat Stefan Moesle<sup>76</sup> als Leiter der Abt. II und der nur wenig ältere Geheime Oberregierungsrat Dr. Karl Maeder<sup>77</sup> als Leiter der Abt. I nachrückten. Des dritten Ministerialdirektors im alten Reichsschatzamt entledigte sich Schiffer im März 1919, als er den als wenig fähig angesehenen Goldkuhle<sup>78</sup> (Abt. IV) ins neu geschaffene Schatzministerium abschob.

Die Fluktuation unter den Spitzenbeamten des Reichsfinanzministeriums dauerte aber auch in den folgenden Jahren an; schon im August 1919 schied Meuschel aus; für ihn rückte Stefan Moesle nach und als dritter USt.S. wurde der Bankier Carl Bergmann<sup>79</sup> berufen. Ein neuerlicher Wechsel bei den (Unter-)Staatssekretären trat Ende 1920 ein, als Moesle aus dem Reichsdienst ausschied und durch Heinrich Zapf<sup>80</sup> ersetzt wurde, sowie Ende 1921, als Carl Bergmann zur Deutschen Bank zurückkehrte. An seine Stelle trat David Fischer<sup>81</sup>. Von Ende 1921

<sup>76</sup> Stefan Moesle (8. 12. 1874–1930); 1895 Württembergischer Gerichtsreferendar, 1899 Gerichtsassessor, 1900–1908 im Württembergischen Verwaltungsdienst (seit 1907 als Regierungsrat); 1908 Übertritt in den Reichsdienst als Mitglied des Reichsversicherungsamtes; Anfang Februar 1912 als kommissarischer Hilfsarbeiter im Reichsschatzamt einberufen; 1914 zum Geheimen Regierungsrat und Vortragenden Rat ernannt; November 1918 Ministerialdirektor, August 1919 (U)St.S. 2; Dezember 1920 Ausscheiden aus dem Reichsdienst, dann geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Provinzialbank Oberschlesien, Vorstandsvorsteher des Oberschlesischen Sparkassenverbandes, 1920–1930 Preuß. Bevollmächtigter zum Reichsrat für die Provinz Oberschlesien; Mitglied des Zentrums.

<sup>77</sup> Zur Person von Dr. Karl Maeder (geb. 1872) liegen nur ganz spärliche Angaben vor; Eintritt in das Reichsschatzamt (Abt. I) 1910 als Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat, 1916 Beförderung zum Geheimen Oberregierungsrat, Nov. 1918 bis Okt. 1920 Ministerialdirektor I. Die Gründe für das Ausscheiden aus dem RFM lassen sich nicht feststellen.

<sup>78</sup> Vgl. v. Raumer an Saemisch, 22. 2. 1919, BA Koblenz, NI Saemisch Nr. 67.

<sup>79</sup> Carl Bergmann (20. 4. 1874–1935); 1895 Gerichtsreferendar, 1900 Gerichtsassessor; 1901 Übertritt zur Deutschen Bank, 1901/02 zur Dienstleistung bei der Anatolischen Bahn, 1903/04 Studienaufenthalt in den USA (Eisenbahnwesen); 1911 stellvertr. Direktor in der Deutschen Bank; 1914–1918 zur Dienstleistung bei der Deutschen Gesandtschaft in Den Haag (Finanzdelegierter); 1919 Vertreter des Reiches bei der Reparationskommission als Vorsitzender der Deutschen Kriegslastenkommission im Rang eines (U)St.S. im RFM, Dezember 1921 Rücktritt zur Deutschen Bank, 1924–1927 Mitinhaber des Bankhauses Lazard – Speyer – Ellissen, Mitglied des Verwaltungs- und des Aufsichtsrats der Deutschen Reichsbahngesellschaft 1924–1930, Mitglied des Aufsichtsrats der Deutschen Bank und Disconto-Gesellschaft; vgl. auch C. Bergmann, Der Weg der Reparationen, Frankfurt a. M. 1926.

<sup>80</sup> Heinrich Zapf (23. 10. 1871–15. 1. 1949), 1892 Gerichtsreferendar, 1897 Gerichtsassessor, 1898/99 Finanzassessor in Passau u. München; 1899–1904 Regierungsrat an der bayer. Generaldirektion der Zölle und indirekten Steuern, 1904–1911 Oberregierungsrat im bayer. FinMin., 1911–1914 Oberzolldirektor in Köln u. Berlin; August 1914 Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat im RSA; August 1919 Min.Dir. (Abt. II) RFM, 1. 1. 1921 St.S. RFM; 1. 12. 1924 bis 31. 12. 1934 Senatspräsident am RFH; Entlassung auf Grund des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums v. 7. 4. 1933.

<sup>81</sup> David Fischer (23. 3. 1873 – Freitod nach März 1933); preuß. Gerichtsreferendar 1895,

bis zum 30. 11. 1924 amtierten Schroeder, Zapf und Fischer gemeinsam als Staatssekretäre; zu diesem Termin schieden Zapf und Schroeder nach vier- bzw. sechsjähriger Tätigkeit aus<sup>82</sup>; für sie wurde nur ein Nachfolger, Johannes Popitz<sup>83</sup>, ernannt, der bis September 1926 zusammen mit David Fischer, der zu diesem Zeitpunkt zur Disposition gestellt wurde, und danach bis zum Rücktritt im Dezember 1929 als einziger Staatssekretär amtierte. Die personelle Kontinuität unter den Spitzenbeamten des Reichsfinanzministeriums war zwar höher als die der Minister, aber auch sie unterlagen wegen der besonderen Stellung als politische Beamte<sup>84</sup> einem verhältnismäßig häufigen Wechsel.

Die Ministerialdirektoren und -dirigenten wechselten, wenn von dem Sonderfall der Abt. IV, die von 1919 bis 1924 viermal völlig neue Aufgabenbereiche zugewiesen erhielt, abgesehen wird, verhältnismäßig weniger häufig. Die Abteilung I wurde zunächst von Maeder und dann von Oktober 1920 bis zu seiner Ernennung zum Reichsfinanzminister im Januar 1925 von Otto von Schlieben<sup>85</sup> geleitet; als

Gerichtsassessor 1900, danach an verschiedenen Gerichten und Landratsämtern kommissarisch beschäftigt, 1903 Landrat, 1907 als kommissarischer Hilfsarbeiter ins Preußische Ministerium für Handel und Gewerbe einberufen, 1908 Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat, 1914–1918 Chef des Feldbahnwesens in Rumänien, Generalgouvernement Warschau u. Oberst, Oktober 1918 Leiter der Verwaltungsabteilung des 8. Demobilisierungsamtes, Geheimer Oberregierungsrat seit 1915; Oktober 1919 Ministerialdirigent, Oktober 1920 Ministerialdirektor im RFM (V. Abt.); 1. 12. 1921–30. 9. 1926 St.S. 3 (2) im RFM; bis 1928 noch Vorsitzender der deutschen Kriegslastenkommission; Mitglied des Verwaltungsrats der Reichsbahngesellschaft 1924–1930; Mitglied des Aufsichtsrats der VIAG 1923–1926.

<sup>82</sup> Die Gründe für das Ausscheiden sind nicht völlig eindeutig zu klären; bei Schroeder dürfte das Angebot, die frei werdende Präsidentenstelle der Preuß. Staatsbank zu übernehmen, die entscheidende Rolle gespielt haben; Zapf mußte jedoch die rangniedrigere (B 2 der Besoldungsordnung, gegen B 5 der St.S. Stelle) Stelle als Senatspräsident am RFH annehmen.

<sup>83</sup> Zu Johannes Popitz (2. 12. 1884–2. 2. 1945) vgl. H. Dieckmann, a. a. O.; dies., Johannes Popitz als Finanzpolitiker und Rechtswissenschaftler in der Zeit der Weimarer Republik, in: Jb. f. d. Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands 8 (1959), S. 265–317; R. Grabower, Persönliche Erinnerungen an Johannes Popitz, in: Finanz-Rundschau 1954, S. 516–521; H. Herzfeld, Johannes Popitz, Ein Beitrag zum Schicksal des deutschen Beamtentums, in: Forschungen zu Staat und Verfassung, Festschrift für Fritz Hartung, Berlin 1958, S. 345–365; K. M. Hettlage, Johannes Popitz 1884–1945, in: Männer der deutschen Verwaltung, Köln und Berlin 1963, S. 329–347.

<sup>84</sup> Vgl. zur Stellung des Staatssekretärs im RFM F. K. Vialon, Die Stellung des Finanzministers, in dieser Zeitschrift 2 (1954), S. 136–148; E. Zweigert, Der Beamte im neuen Deutschland, in: Volk und Reich der Deutschen, Bd. 2, Berlin 1929, S. 460–475; Dieckmann, a. a. O., S. 99–101.

<sup>85</sup> Otto von Schlieben (14. 6. 1875–22. 7. 1932), 1896 Gerichtsreferendar, 1900 Gerichts-/Regierungsassessor, 1900–1910 bei verschiedenen Landratsämtern und Regierungen aushilfsweise beschäftigt, 1910–1915 Landrat des Kreises Heilsberg (Ostpreußen), 1916 Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat in der Reichskanzlei, Oktober 1918 ins Reichsschatzamt versetzt, Oktober 1920 Ministerialdirektor (Abt. I); 15. 1. 1925–26. 10. 1925 Reichsminister der Finanzen (DNVP); 1926–1930 Präsident des Landesfinanzamts Magdeburg; 1930 Vorsitzender des Direktoriums des Vereins der Deutschen Zuckerindustrie.

Ministerialdirigenten wirkten ununterbrochen jeweils seit Einrichtung der Stellen die Ministerialräte Dr. Kühnemann (1. 4. 1921), Dr. Jacobs (1. 4. 1921) und Karlowa (1. 4. 1923); auch die Referatsleiter wechselten in dieser Abteilung nur selten<sup>86</sup>. Ähnliches gilt von der besonderen Haushaltsabteilung für die Verkehrsverwaltungen (Ia); ihr Dirigent war ununterbrochen seit 1916 der Geheime Oberregierungsrat Schulze<sup>87</sup>. In der Abteilung II amtierten als Ministerialdirektoren hintereinander Moesle (November 1918 – August 1919), Zapf (August 1919 – 31. 12. 1920) und Denhard (ab 1921), als Ministerialdirigenten seit Errichtung der Stellen im Haushalt 1921 die Ministerialräte Hoßfeld, Ernst und Nebelung<sup>88</sup>. In der Abteilung III, die bis Januar 1920 noch von dem Staatssekretär 2 direkt geleitet wurde, amtierten nacheinander als Ministerialdirektoren v. Laer (bis 30. 9. 1921) und Johannes Popitz, dem als Abteilungsleiter im Januar 1925 der Ministerialdirigent III D, Dr. Arthur Zarden, folgte; als Ministerialdirigenten arbeiteten hier Dr. Albrecht Hoffmann, Dr. Herbert Dorn, Dr. Arthur Zarden, Dr. R. Pfeiffer und Kuhn<sup>89</sup>. Sowohl zwischen den Abteilungen II und III als auch zwi-

<sup>86</sup> Dr. Kühnemann (geb. 1877) war Geheimer Regierungsrat u. Vortragender Rat seit 1. 1. 1919 (1903 große Staatsprüfung, 1910 Regierungsrat), Dr. Jacobs (geb. 1873) seit 15. 10. 1918 (1898 große Staatsprüfung, 1909 Regierungsrat), Dr. Karlowa (geb. 1880) seit 1. 7. 1922 (1906 große Staatsprüfung, 1912 Regierungsrat, 1919 Oberregierungsrat).

<sup>87</sup> Schulze (geb. 1863) war Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat im Reichsschatzamt seit 8. 11. 1909 (1889 große Staatsprüfung, 1897 Regierungsrat, beschäftigt bei verschiedenen Kassenverwaltungen, u. a. Reichseisenbahnen). In der Abt. Ia konzentrierten sich die aus dem Reichsschatzamt ins RFM übernommenen Beamten.

<sup>88</sup> Wilhelm Denhard (geb. 1876), 1906 große Staatsprüfung, 1910 Regierungsrat, 1914 Geheimer Finanzrat und Vortragender Rat im Preuß. FinMin., 1. 8. 1919 Geheimer Oberfinanzrat, Oktober 1919 Übernahme ins Reichsfinanzministerium als Ministerialdirigent, 1. 2. 1925 Landesfinanzpräsident in Hannover, 1. 5. 1934 Entlassung auf Grund des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums v. 7. 4. 1933; Hoßfeld (geb. 1879), große Staatsprüfung 1905, Regierungsrat 1914, Geheimer Finanzrat und Vortragender Rat im Preuß. FinMin. 1. 10. 1919, Übernahme als Ministerialrat ins Reichsfinanzministerium 1. 10. 1920; Ernst (geb. 1878), große Staatsprüfung 1904, Regierungsrat 1913, Geheimer Finanzrat und Vortragender Rat im Preuß. FinMin. 1. 7. 1919, Übernahme als Ministerialrat ins Reichsfinanzministerium 1. 3. 1920, 1925 MinDir. der Abteilung; Nebelung (geb. 1873), große Staatsprüfung 1900, Regierungsrat 1911, Oberregierungsrat 1916 (bei verschiedenen preuß. Oberzolldirektionen beschäftigt), 1919 ins Preuß. FinMin. berufen, 1. 4. 1920 dort Ministerialrat, 1. 10. 1920 ins Reichsfinanzministerium übernommen, 1923 Präs. des Landesfinanzamts Oberschlesien.

<sup>89</sup> J. v. Laer (geb. 1877), 1904 große Staatsprüfung, 1911 Landrat, 1920–30. 9. 1921 Ministerialdirektor, 1921 Präsident des Landesfinanzamts Kassel; Herbert Dorn (1887–1957), große Staatsprüfung 1912, danach an verschiedenen Amtsgerichten, 1917 Landgerichtsrat in Berlin, 1. 4. 1920 Ministerialrat im Reichsfinanzministerium, 1. 4. 1922 Ministerialdirigent, Dez. 1929 Ministerialdirektor, 22. 1. 1931–31. 3. 1934 Präsident des Reichsfinanzhofs, 1939 Emigration; Dr. Albrecht Hoffmann (geb. 1877), große Staatsprüfung 1904, Regierungsrat 1911, Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat im Reichsschatzamt 1. 7. 1918; Arthur Zarden (1885 – ?, Freitod nach 1933), 1912 große Staatsprüfung, 1917 Regierungsrat in Hamburg, 1. 4. 1920 Ministerialrat im Reichsfinanzministerium, 1. 7. 1923 Ministerialdirigent, 22. 1. 1925 Ministerialdirektor, 10. 6. 1932–6. 4. 1933 Staatssekretär; Dr. R. Pfeiffer

schen ihnen und den nachgeordneten Finanzbehörden (Landesfinanzämter) wurden häufiger Referatsleiter versetzt. Die Abteilung IV wurde als Personalabteilung von August 1919 bis April 1921 von Ministerialdirektor von Stockhammern und den danach in die Abt. II überwechselnden Ministerialdirigenten Denhard und Hoßfeld geleitet; als Buchprüfungsdienst unterstand sie von Juni 1921 bis Anfang 1923 Ministerialdirektor Dr. Paul Beusch und ab 1. 4. 1923 als Bauabteilung dem Ministerialdirektor von Schubert, der aus dem Reichsschatzministerium übernommen worden war. Die Abteilung V/Vb (Teilung seit 1. 4. 1924) unterstand nacheinander dem USt.S. Bergmann, ab August 1920 David Fischer und ab 1. 12. 1921 dem aus dem Auswärtigen Dienst hervorgegangenen Ministerialdirektor, Stellvertreter des Reichskommissars für die besetzten rheinischen Gebiete Dr. v. Brandt; als zweiter Ministerialdirektor (für V B) wurde am 1. 4. 1924 der Ministerialdirektor (seit August 1919) Lotholz aus dem aufgelösten Reichsministerium für Wiederaufbau übernommen. Aus den hier gemachten Angaben läßt sich ersehen, daß eine gewisse Kontinuität auch in diesen Spitzenpositionen des Reichsfinanzministeriums erst ab Ende 1921 eintrat. Dies bestätigt die schon bei den Staatssekretären gemachte Beobachtung.

Über die Rekrutierung der im Reichsfinanzministerium am 30. 3. 1922 tätigen höheren Beamten lassen sich folgende, allerdings nicht vollständige Angaben machen: von 140 erfaßten Beamten stammten 25 aus dem Reichsschatzamt, elf aus anderen Reichsverwaltungen, 21 aus dem Preußischen Finanzministerium, 20 aus der inneren und der Gerichtsverwaltung Preußens, vier aus der Militärverwaltung (davon zwei aktive Offiziere); neun aus der bayerischen, je vier aus der badischen, württembergischen und sächsischen, drei aus der mecklenburgischen und je einer aus der lippischen, reußischen und hamburgischen Finanzverwaltung, 13 Beamte stammten aus freien Berufen und bei 19 ließ sich diese Frage nicht klären. Seit 1922 erfolgte der Ersatz der höheren Beamten des Reichsfinanzministeriums fast ausschließlich im Wege der Selbstrekrutierung aus den nachgeordneten Behörden (Landesfinanzämter)<sup>90</sup>. Bemerkenswert ist es, daß von den 140 höheren Beamten des Reichsfinanzministeriums immerhin 16 aus der gehobenen Laufbahn stammten<sup>91</sup>. Allerdings dürfte dies weniger Ergebnis einer bewußten Entscheidung zur Auflockerung der starren Laufbahnordnungen gewesen sein (die im Kaiserreich ein Überwechseln von Nicht-Akademikern, aber auch von Akade-

(geb. 1875), große Staatsprüfung 1902, Eintritt in die Preußische Finanzverwaltung, 1911 dort Regierungsrat, 1. 10. 1919 Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat im Reichsfinanzministerium, 1923 Präsident des Landesfinanzamts Schleswig-Holstein; Kuhn (geb. 1876), seit 1. 1. 1919 Geheimer Regierungsrat und Vortragender Rat im Reichsschatzamt, 1922 Präsident des Landesfinanzamts Brandenburg.

<sup>90</sup> Allerdings müßten hier noch 65 höhere Beamte, die aus den aufgelösten Reichsschatz- und Wiederaufbauministerien 1923/1924 ins Reichsfinanzministerium übernommen wurden, berücksichtigt werden; doch ist hier die Zahl der ungeklärten Fälle so hoch, daß darauf verzichtet werden muß.

<sup>91</sup> Von diesen Beamten wurden bis Ende 1924 zwei zu Ministerialräten, vier zu Oberregierungsräten, acht zu gehobenen (A XI) und zwei zu Regierungsräten ernannt.



mikern ohne große Staatsprüfung, in den höheren Dienst auch bei einem Höchstmaß an fachlicher Bewährung unmöglich gemacht hatten), als vielmehr die Tatsache widerspiegeln, daß die Finanzverwaltung auf allen Ebenen, im Ministerium wie in den Landesfinanzämtern und den Zoll- und Finanzämtern, einen katastrophalen Mangel an geeigneten Bewerbern für den höheren Dienst zu verzeichnen hatte, zumal einerseits auch in der Finanzverwaltung das Juristenmonopol ungebrochen<sup>92</sup>, andererseits aber die juristische Ausbildung ganz einseitig auf die Bedürfnisse der allgemeinen inneren und der Justizverwaltung orientiert war. Unter diesen Umständen erschien es als praktikabel, den Mangel wenigstens teilweise durch die Beförderung gehobener Beamter zu beheben<sup>93</sup>. Die Mangelsituation hatte darüber hinaus eine für das Verhältnis von politischer Führung und Beamenschaft gar nicht zu unterschätzende Konsequenz: in der Reichsfinanzverwaltung ließ sich außerordentlich schnell Karriere machen. Dabei geht es nicht so sehr um die Besetzung der Spitzenpositionen, also der Ministerialdirektoren- und Staatssekretärsstellen, obwohl auch hier die Beförderungen mit einem durchschnittlichen Lebensalter von nur 44 Jahren sehr früh erfolgten<sup>94</sup>, viel wichtiger war es, daß nach 1918 auch die breite Masse der höheren Beamten mit signifikant niedrigerem Dienst- und Lebensalter zu Ministerial-, Oberregierungs- und Regierungsräten befördert wurde, als dies im Kaiserreich, aber auch bei anderen Reichsverwaltungen in der Weimarer Republik üblich war<sup>95</sup>. Sicherlich wäre es kurzschlüssig, aus diesen gün-

<sup>92</sup> Bei den Verhandlungen über die Vereinheitlichung der Finanzverwaltung im Reichsrat spielten diese Fragen eine große Rolle; sowohl Erzberger als auch USt.S. Moesle setzten sich mit großem Nachdruck dafür ein, daß das Juristenmonopol durchbrochen wurde und auch Diplomkaufleute für den höheren Dienst zugelassen werden sollten (vgl. StA Hamburg, Senat Cl. I Lit. T Nr. 15b vol. 4 fasc. 1 conv. 1, Berichte Schaefer, 30. 7./4. 8./17. 8. 1919), allerdings ohne große praktische Auswirkungen; bis Ende 1924 wurden im Ministerium nur folgende Nichtjuristen ernannt: zum MinDir. Dr. phil. P. Beusch, zu MinRäten der Professor an der Landwirtschaftshochschule Weihenstephan Dr. Rauch und der finanztechnische Beirat (im auswärtigen Dienst) Köbner, sowie zu (Ober-)Regierungsräten die Diplomkaufleute Dr. Schippel, Dr. Terdenge und Dr. Friedrichs.

<sup>93</sup> Vgl. dazu das Memorandum des Personaldezernenten des Landesfinanzamts Kassel, von Claer, („Zur Frage des Ersatzes der höheren Beamten in der Reichsfinanzverwaltung“), 29. 11. 1919, BA Koblenz, N1 Saemisch Nr. 61; s. auch S. 47 ff.

<sup>94</sup> Hierin sind gegenüber dem Kaiserreich allerdings nur geringe Abweichungen festzustellen; das Durchschnittsalter aller von 1879 bis 1918 im Reichsschatzamt in Stellungen von Ministerialdirektoren und Unterstaatssekretären berufenen Beamten betrug auch nur 46 Jahre. Doch scheint es, als ob Ausnahmebegabungen wie Popitz (37 Jahre bei der Beförderung zum MinDir.), Arthur Zarden (40 Jahre) und Herbert Dorn (42 Jahre) in der Weimarer Republik eine höhere Chance besaßen, schnell in eine ihrer Leistungsfähigkeit entsprechende Stellung aufzusteigen.

<sup>95</sup> Das durchschnittliche Lebensalter der nach 1918 zu Ministerialräten beförderten Beamten betrug im Reichsfinanzministerium 42,5 Jahre (gegen 47,4 vor 1918 im Reichsschatzamt und 47,3 nach 1918 bei anderen Reichsverwaltungen); bei Oberregierungsräten 39,1 Jahre (keine Vergleichszahlen) und bei Regierungsräten 34,4 (vor 1918 34,5; bei diesem Vergleich ist zu beachten, daß die teilweise sehr viel älteren Regierungsräte aus dem gehobenen Dienst das Durchschnittsalter signifikant erhöhten; interessanter ist folgender Vergleich:

stigeren Beförderungschancen auf ein höheres Maß an Gefügigkeit der Beamtenschaft schließen zu wollen, aber bedeutungslos für das Verhältnis von Minister und Bürokratie dürfte die hierdurch gegebene Möglichkeit zur aktiven Personalpolitik nicht gewesen sein. Ebenso wie nach 1923 die Verengung des personalpolitischen Handlungsspielraums – insbesondere die als Beförderungsstellen wichtigen Ministerialrats- und Abteilungspräsidenten- bzw. Finanzgerichtspräsidentenpositionen waren langfristig durch jugendliche Stelleninhaber blockiert<sup>96</sup> – nicht ohne Folgen für die Qualität des Beamtenersatzes bleiben konnte, da nun der Dienst in der Finanzverwaltung seine wesentliche Anziehungskraft, die höheren Beförderungschancen, verlor<sup>97</sup>. Dies sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß in den ersten Jahren der Weimarer Republik eine ganze Reihe von Beamten mit außerordentlichem fachlichen Leistungsvermögen im Reichsfinanzministerium arbeiteten, wovon neben den großen Steuerreformwerken vor allen Dingen auch ihre wissenschaftlichen und publizistischen Arbeiten zeugen. An erster Stelle ist hier natürlich Johannes Popitz zu nennen, der neben zahllosen, die aktuelle Gesetzgebungsarbeit erläuternden Schriften auch mit profunden wissenschaftlichen Abhandlungen zur Umsatzsteuer, seinem Spezialgebiet, zur Einkommensteuer und zum Finanzausgleich hervorgetreten ist<sup>98</sup>. Stärker politisch und historisch orientiert waren die Arbeiten von Paul Beusch<sup>99</sup> und Rolf Grabower<sup>100</sup>, während sich der Schöpfer der Reichsabgabenordnung Enno Becker auch als deren scharfsinniger Kommentator hervortat<sup>101</sup>. In ähnlicher Weise haben eine Reihe von Ministerial-

durchschnittliches Dienstalder als Assessor bei der Beförderung zum Regierungsrat vor 1918 bei den im Reichsfinanzministerium zu Ministerialräten aufgestiegenen Beamten rd. 8 Jahre, nach 1918 unter vier Jahren).

<sup>96</sup> Es handelt sich um rd. 70 Ministerialrats- und Ministerialdirigentenstellen (A XIII) im Reichsfinanzministerium und 50 Stellen als Abteilungspräsidenten/direktoren (A XIII) an den Landesfinanzämtern und 23 Landesfinanzgerichtsdirektoren (A XIII); von diesen Stellen wurden regulär aufgrund der Altersstruktur durch Pensionierung zwischen 1923 und 1933 nur 11 Stellen frei.

<sup>97</sup> Während z. B. in Großbritannien oder in Frankreich der Dienst in der Finanzverwaltung – gleichgültig ob im Ministerium oder in nachgeordneten Behörden – von den Beamten selber als Krönung ihrer Laufbahn empfunden wurde, hat er sich in Deutschland weder bei der Beamtenschaft noch in der Öffentlichkeit einer ähnlichen Wertschätzung erfreut.

<sup>98</sup> Vgl. dazu Dieckmann, a. a. O., S. 102 ff., 145 ff. (Schriftenverzeichnis von Popitz); bemerkenswert ist allerdings, daß Popitz nur ganz nebenbei auch auf die wirtschaftlichen Implikationen der Steuergesetzgebung eingegangen ist, was besonders erstaunlich bei seiner wissenschaftlich wichtigsten Arbeit, dem Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, ist, da deren ökonomische Problematik – Förderung des Konzentrationsprozesses in der Wirtschaft – eigentlich unübersehbar war.

<sup>99</sup> S. Anm. 39.

<sup>100</sup> Rolf Grabower, Die Geschichte der Umsatzsteuer und ihre gegenwärtige Gestaltung im In- und Auslande, Berlin 1925.

<sup>101</sup> Enno Becker (1869–1940) wirkte bis 1918 als Richter (zuletzt Oberlandesgerichtsrat in Oldenburg i. O.), von Ende November 1918 bis zum 31. 12. 1919 als Geheimer Regierungsrat im Reichsschatzamt/Reichsfinanzministerium; 1. 1. 1920–31. 1. 1922 Reichsfinanzrat und dann bis zur Pensionierung am 31. 12. 1934 Senatspräsident am Reichsfinanzhof; vgl. E.

referenten, so vor allen Dingen Arthur Zarden und Wilhelm Markull, die von ihnen selbst entworfenen Steuergesetze in kommentierten Ausgaben veröffentlicht<sup>102</sup>.

### III

Die Frage nach dem Verhältnis von politischer Führung und Bürokratie, d. h. wie und ob die politische Führung sich effektiv des bürokratischen Sachverständes bei der Ausübung herrschaftlicher Funktionen bedienen konnte, stellt sich aber nicht nur als ein inneres Problem des Reichsfinanzministeriums (oder jedes anderen Ministeriums). Sie berührt vielmehr auch das Verhältnis des Reichsfinanzministers zu seinen Kollegen, d. h. also Probleme der Führungsstruktur der Reichsregierung, wie auch das Verhältnis der verschiedenen Fachbürokratien zueinander. Am besten lassen sich die hier angesprochenen Fragen an der Funktion des Finanzministers als Haushaltsminister verdeutlichen.

In formeller Hinsicht<sup>103</sup> ähnelte die Stellung des Reichsfinanzministers in den Anfangsjahren der Weimarer Republik trotz der gewandelten Verfassungsstruktur sehr stark der Position des Reichsschatzsekretärs vor 1918, die diesem eine sachgerechte Leitung der Finanzpolitik<sup>104</sup> so außerordentlich erschwert hatte<sup>105</sup>. Die zentrale Aufgabe des Reichsfinanzministers als Haushaltsminister war naturgemäß in formeller Hinsicht die rechtzeitige regierungsinterne Aufstellung des

Becker, Die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919, Berlin 1922; ders., Kommentar zur Reichsabgabenordnung, Berlin 1930; vgl. auch Pausch, a. a. O., S. 105; A. Möller, Fünfzig Jahre Reichsabgabenordnung, Bonn 1970.

<sup>102</sup> Es handelt sich um die Reihe „Deutsche Finanzgesetze in Einzelkommentaren“, in der grundsätzlich zu jedem Steuergesetz ein Kommentar veröffentlicht werden sollte, was gerade in den ersten Jahren der Weimarer Republik wegen der häufigen Änderungen nicht geschah; vgl. W. Markull, Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in der Fassung vom 23. 6. 1919, Berlin 1923; ders., Finanzausgleich und Geldentwertungsausgleich zugunsten der Länder, Berlin 1924; ders. u. O. Mügel, E. Pape, Kommentar zur Dritten Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924, Berlin 1924; A. Zarden, Kommentar zum Gesetz über die Zwangsanleihe vom 20. Juli 1922, Berlin 1923.

<sup>103</sup> Die hier getroffenen Aussagen beschränken sich bewußt auf die formelle Stellung des Reichsfinanzministers; eine volle Auslotung seiner jeweiligen politischen Position kann selbstverständlich nur unter Berücksichtigung der innerparteilichen, parlamentarischen und koalitionspolitischen Verhältnissen geschehen, vgl. dazu künftig meine Anm. 11 genannte Abhandlung.

<sup>104</sup> Die Formulierung „sachgerechte Leitung der Finanzpolitik“ soll keineswegs einen Gegensatz zwischen angenommenen „sachlichen“ und „politischen“ Entscheidungen stipulieren und etwa ersteren auch noch wertend einen höheren Rang zuweisen. Worum es hier geht, ist folgender Tatbestand: innerhalb eines von den jeweiligen politischen, sozialen und ökonomischen Interessen gesetzten Willensaktes, also z. B. des Budgets, gibt es stets die Möglichkeit einer optimal zweckrationalen Verwirklichung des Programms, hier „sachgerecht“ genannt, und weniger rationalen, ja das Programm sogar konterkarierenden Durchführungsmöglichkeiten.

<sup>105</sup> Vgl. P. C. Witt, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches, S. 37 ff., 90 ff., 350 ff.

Reichshaushaltsplans, seine Vertretung vor den gesetzgebenden Körperschaften sowie seine gesetzeskonforme Ausführung und in materieller Hinsicht die Ausgleichung von Einnahmen und Ausgaben. Hierfür war auch eine Beteiligung des Finanzministeriums an allen ausgabewirksamen Gesetzgebungsvorhaben und Verwaltungsakten anderer Reichsressorts bereits im ersten Planungsstadium notwendig, da nur so eine einigermaßen zureichende Gesamtfinanzplanung realisierbar war. Vice versa galt dies aber auch für eine rechtzeitige und hinreichende Beteiligung der übrigen Reichsressorts bei Gesetzesvorhaben des Finanzministeriums, die die für die öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse änderten. Diese gegenseitige Informations- und Koordinationsarbeit hatte im Kaiserreich eigentlich niemals reibungslos funktioniert; das Reichsschatzamt und sein Staatssekretär hatten allzu häufig von folgenschweren Entscheidungen für die Reichsfinanzen erst in dem Moment Kenntnis erhalten, als der regierungsinterne Entscheidungsprozeß bereits zu einer definitiven Stellungnahme geführt hatte, und allzu häufig hatte der Schatzsekretär hilflos zusehen müssen, wie die großen Ressorts, Heer, Marine und Inneres, ihre Etats rücksichtslos überzogen und dann die parlamentarische Rechtfertigung der Budgetübertretungen und die Lösung der immer drängender werdenden Finanzprobleme des Reiches ihm überließen. Diese Verhältnisse hatten schon den Schatzsekretär Adolf Wermuth bewogen, nachdem alle Versuche, zu einer regierungsinternen Regelung dieser Fragen zu kommen, gescheitert waren<sup>106</sup>, sich mit dem Reichstag zu verbünden, um gegen das Zugeständnis einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle des Haushaltsvollzuges die Position des Schatzsekretärs durch ein diese Fragen regelndes Reichswirtschaftsgesetz zu stärken, ohne damit allerdings gegen den Widerstand von Reichskanzler und Reichsressorts durchdringen zu können<sup>107</sup>. Ob eine Aufwertung der formellen Stellung des Schatzsekretärs allein – also etwa die dauernde Verbindung eines Sitzes im Preußischen Staatsministerium mit dem Amt und die Durchsetzung des Reichswirtschaftsgesetzes – hinreichend gewesen wären, um eine rationalere Finanzpolitik möglich zu machen, muß fraglich erscheinen. Die tieferen Ursachen für die problematische Position des Schatzsekretärs lagen in den politischen Rahmenbedingungen des Kaiserreichs, die einen Ausgleich zwischen den von der herrschenden Minderheit gewollten politisch-sozialen Zielsetzungen und ihrer mangelnden Bereitschaft, zu den daraus entstehenden finanziellen Lasten hinreichend beizutragen, und den sozialen Ansprüchen der politisch unterrepräsentierten Mehrheit praktisch unmöglich gemacht hatten.

Die verfassungspolitische Neuordnung nach 1918, d. h. die Parlamentarisierung der Reichsregierung, die Abhängigkeit der Regierung vom demokratisch erteilten Konsens ebenso wie auch der grundlegend gewandelte Erwartungshorizont der Bürger hinsichtlich der vom Staat zu erbringenden Leistungen, veränderten den Stellenwert, der solchen formellen Regelungen zukam, entscheidend. Der Ein-

<sup>106</sup> Ebda., S. 90 ff.

<sup>107</sup> Ebda., S. 330 f.



bau rechtlich und politisch wirksamer Mechanismen zur Sicherung der formellen Stellung des Finanzministers im politischen Entscheidungsprozeß wurde nun zu einer Frage, von der weit über eine geordnete staatliche Finanzwirtschaft hinausgehend auch das Funktionieren der neuen Verfassungsordnung selber berührt war. Als dazu in dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt<sup>108</sup> und dann auch in der Verfassung<sup>109</sup> anstelle der bisherigen Alleinverantwortung des Reichskanzlers eine Kollegialverfassung für die Reichsregierung beschlossen wurde, erschien es zwingend notwendig, dem Finanzminister analog zu dem im Preußischen Staatsministerium üblichen Verfahren eine besonders hervorgehobene Stellung einzuräumen und diese auch rechtlich einwandfrei zu bestimmen<sup>110</sup>. Doch geschah auch von Seiten des Finanzministeriums zunächst gar nichts. Welche fatalen politischen Folgen diese mangelnde Initiative hatte, erfuhr der erste Reichsfinanzminister Schiffer, über dessen Kopf hinweg das Reichskabinett einer Stellenvermehrung im Reichsarbeitsministerium zustimmte, und der sich dadurch zum Rücktritt veranlaßt sah<sup>111</sup>. Sein Nachfolger Dernburg verlangte vor Übernahme des Postens zwar eine ganze Reihe von Kautelen für seine Amtsführung<sup>112</sup>; die entscheidende, entweder die sofortige Ausarbeitung einer Geschäftsordnung für die Reichsregierung zu verlangen, wozu diese durch eine Initiative des Reichstags ohnehin auch verfassungsrechtlich verpflichtet war<sup>113</sup>, oder aber durch eine Neuauflage des von Wermuth

<sup>108</sup> RGBl. 1919, S. 169 (10. 2. 1919); vgl. a. das Übergangsgesetz v. 4. 3. 1919, ebda., S. 286 und den Erlaß über die Errichtung der obersten Reichsbehörden v. 21. 3. 1919, ebda., S. 327.

<sup>109</sup> Weimarer Verfassung Art. 52–58.

<sup>110</sup> Diese Auffassung vertrat implizit der MinDir. in der Reichskanzlei, Meyer-Gerhard, in seiner Denkschrift über das Geschäftsverfahren des Reichskabinetts v. 20. 2. 1919, BA Koblenz, R 43 I, Nr. 1488 (gedruckt bei H. Schulze [Bearbeiter], Akten der Reichskanzlei: Das Kabinett Scheidemann, Boppard 1971, S. 1–4).

<sup>111</sup> Unerheblich ist dabei, ob Schiffers Einwendungen gegen den Ausbau des Arbeitsministeriums, insbesondere gegen die von Bauer geforderte dritte Ministerialdirektorenstelle für sein Ministerium, gerechtfertigt waren, was angesichts der Entscheidung des Gesamtkabinetts für den Ausbau zum Sozialstaat bezweifelt werden muß. Über die eigentlichen Ursachen für Schiffers Rücktritt, seine pessimistische Beurteilung der Chancen für eine Sanierung der Reichsfinanzen, kann es allerdings kaum Zweifel geben; vgl. BA Koblenz, R 43 I Nr. 1348, Kabinettsprotokoll v. 27. 3. 1919 (Schulze, a. a. O., S. 101 ff.); R 43 I Nr. 933, Abschiedsgesuch Schiffers, 28. 3. 1919, Scheidemann an Ebert, 28. 3. 1919; NI Schiffer Nr. 4, S. 65, Aufz. Schiffer v. 28. 3. 1919; R 43 I Nr. 1348, Kabinettsprotokoll v. 11. 4. 1919 (Schulze, a. a. O., S. 160 ff.); NI Koch-Weser Nr. 16, Tagebucheintragung Koch-Wesers v. 11. 4. 1919; Deutsche Allgemeine Zeitung Nr. 177, 12. 4. 1919.

<sup>112</sup> Dernburg forderte u. a. die Federführung des Finanzministeriums für den Reparationskomplex innerhalb der Friedensverhandlungen und die formelle Oberleitung über die Reichsbank, vgl. BA Koblenz, R 43 I Nr. 933, Dernburg an Scheidemann, 13. 4. 1919; USt.S. Albert (Reichskanzlei) an Dernburg, 17. 4. 1919.

<sup>113</sup> In dem von Reichsregierung und Staatsenausschuß beschlossenen Verfassungsentwurf war nichts über die innere Organisation der Reichsregierung gesagt (RT Bd. 354, S. 54 f., Art. 74 ff. des Entwurfs v. 21. 2. 1919), diese Bestimmungen (Art. 55–57 Weimarer Verfassung) wurden aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Verfassungsausschusses aufgenommen.

konzipierten Reichswirtschaftsgesetzes hinreichende Sicherungen für seine Amtsführung zu erlangen, erwähnte er aber noch nicht einmal. Erst Erzberger wurde auch in dieser Frage initiativ; er sah, daß die vom Kabinett bisher beschlossenen Regelungen über das Geschäftsverfahren der Reichsregierung<sup>114</sup> auch bei ihrer Zusammenfassung zu einer Geschäftsordnung nur einen Teilaspekt des Gesamtproblems lösten, nämlich die formelle Stellung des Finanzministers im Verhältnis zu seinen Kabinettskollegen, nicht aber die ebenfalls einer grundsätzlichen Klärung bedürftigen Fragen, nach welchen Grundsätzen der Reichshaushalt regierungsintern vorbereitet, durchgeführt und der internen Verwaltungskontrolle durch das Reichsfinanzministerium sowie der externen Verwaltungskontrolle durch den Reichsrechnungshof unterzogen werden sollte und schließlich in welcher Weise die parlamentarischen Körperschaften an diesem Verfahren beteiligt werden sollten<sup>115</sup>. Der Reichsrechnungshof, der an der Regelung dieser Probleme prinzipiell ein gleich hohes Interesse haben mußte, reagierte auf die Anregung nur zögernd und erhob Bedenken gegen eine voreilige, die Erfahrungen der Prüfung der Haushaltsrechnungen der Kriegsjahre nicht einbeziehende Gesetzesvorlage. Daß diese Argumente nur vorgeschoben waren, machte sein Chefpräsident freilich durch das Eingeständnis deutlich, daß der Rechnungshof zur Prüfung der betriebswirtschaftlich geführten Kriegsgesellschaften<sup>116</sup>, also dem für die Rechnungsprüfung einzig rele-

<sup>114</sup> Es handelte sich dabei um folgende (meist für den Reichsfinanzminister nur indirekt wichtige) Beschlüsse: 1. der Reichskanzler ist bei der Ernennung und Entlassung von Reichsministern weder an die Zustimmung der übrigen Reichsminister noch an Vorschläge der Fraktionen gebunden (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1348, 14. 4. 1919); dies war naturgemäß eine platonische Bestimmung, die eher lächerlich wirkt und das ganze Unverständnis für die dem parlamentarischen Regierungssystem unter den Bedingungen des Vielparteiensystems eigenen Methoden zur Herbeiführung von Kompromissen verrät; die Reaktion des Reichsministers des Innern, Koch-Weser, der kurz und bündig erklärte, „ein Minister ist kein Angestellter, der sich die Mitarbeit eines anderen Angestellten ohne weiteres gefallen zu lassen braucht“ (BA Koblenz, NI Schiffer Nr. 6, Koch-Weser an Schiffer, 2. 2. 1920), zeigt zwar die zutreffende Erkenntnis, daß mit solchen juristischen Regelungen politische Probleme nicht zu lösen waren, läßt aber auch die systemnotwendige Kompromißbereitschaft vermissen; 2. der Chef der Reichskanzlei beaufsichtigt die Ausführung der Kabinettsbeschlüsse (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1349, 24. 5. 1919); 3. bei Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Reichsministerien entscheidet der Reichskanzler, gegen seine Entscheidung ist die Anrufung des Gesamtkabinetts möglich (ebda., 28. 6. 1919; s. a. Art. 57 Weimarer Verf.); 4. alle Angelegenheiten von allgemein politischer Bedeutung müssen dem Kabinett vor ihrer Veröffentlichung bzw. vor dem Abschluß der interministeriellen Vorarbeiten durch den beantragenden Reichsminister zur Kenntnis gebracht werden (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1350, 12. 8. 1919; Veranlassung für diesen Beschluß war der Plan Erzbergers zum Banknotenumtausch); im Frühjahr 1920 wurde dazu noch beschlossen, daß Erklärungen zur Auswärtigen Politik von Mitgliedern der Reichsregierung und Verhandlungen im Ausland (z. B. Kreditverhandlungen) nur in Übereinstimmung mit dem Reichsminister des Auswärtigen erfolgen durften (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1353, 11. 2. 1920; Nr. 1355, 10. 4. 1920) und daß die Ernennung von (Unter-) Staatssekretären und Ministerialdirektoren der Zustimmung des Kabinetts bedurfte (BA Koblenz, R 43 I Nr. 1356, 14. 5. 1920).

<sup>115</sup> DZA I, RRH Nr. 1464, Maeder (MinDir. 1 RFM) an RRH, 4. 7. 1919.

<sup>116</sup> Es handelt sich um rd. 70 Kriegsgesellschaften mit rd. 31 000 Beschäftigten (Stand Oktober

vanten neuen Bereich staatlicher Tätigkeit, aus Mangel an fachlich geschultem kaufmännischen Personal gar nicht in der Lage sein würde<sup>117</sup>. Offensichtlich waren also andere Gründe für den zumindest hinhaltenden Widerstand maßgebend<sup>118</sup>, so daß sich Erzberger entschloß, den Rechnungshof durch Einleitung der interministeriellen Beratungen über den, nun als Reichshaushaltsordnung bezeichneten, Wermuthschen Reichswirtschaftsgesetzesentwurf vor vollendete Tatsachen zu stellen – nicht ohne dabei sogleich die Marschroute für die Umgestaltung dieses Entwurfs anzugeben, wenn er darauf verweisen ließ, daß dieser angesichts der Finanzlage des Reiches und der im Krieg gemachten Erfahrungen „hinsichtlich der Aufstellung des Haushalts und seiner Durchführung verschärfte Bestimmungen“ enthalten müsse<sup>119</sup>. Trotz dieses Vorstoßes versandeten die Bemühungen, das Haushaltsrecht des Reiches zu kodifizieren, in den folgenden Monaten ebenso wie die parallelen Arbeiten an der Geschäftsordnung der Reichsregierung. Die Gründe hierfür lassen sich nicht eindeutig klären; die Kompliziertheit der Rechtsmaterie allein dürfte jedenfalls nicht entscheidend gewesen sein. Dagegen spricht, daß es Erzberger gelang, die nicht weniger komplizierte, allerdings im Zusammenhang mit der Reform des positiven Steuerrechts vorrangige Kodifikation des Abgabenrechts, die Reichsabgabenordnung, binnen weniger als fünf Monaten durch die Gesetzgebungsmaschinerie des Reiches zu peitschen. Wahrscheinlich dürften sich die regierungsinternen Widerstände, also die Abneigung der Kabinettskollegen, sich einem zweiten Reichskanzler, dem Finanzminister, unterordnen zu sollen, und die ebenso große Abneigung der übrigen Ministerialbürokratien gegen eine Kontrolle durch die Bürokratie des Finanzministeriums, als unüberwindlich erwiesen haben<sup>120</sup>. Die Kontrolle des Reichsfinanzministeriums zu fürchten, hatten die übrigen Reichsressorts allerdings allen Anlaß; denn Anfang März 1920, also einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres lagen dem Finanzministerium noch immer nicht alle Ressortanmeldungen für den Reichshaushalt 1920 vor, hatte das Kabinett noch keinerlei Entscheidungen über seine Größenordnung treffen, geschweige denn eine an die gesetzgebenden Körperschaften weiterleitbare Vorlage verabschieden können<sup>121</sup>. Von einer geordneten Haushaltsführung konnte also gar

1918), vgl. Verzeichnis der Kriegoorganisationen, 5. Aufl. Berlin 1920; O. Goebel, Deutsche Rohstoffwirtschaft im Weltkrieg, Stuttgart 1930; K. Wiedenfeld, Die Organisation der deutschen Kriegerohstoffbewirtschaftung im Weltkrieg, Hamburg 1936; A. Müller, Die Kriegerohstoffbewirtschaftung im Dienste des deutschen Monopolkapitals, Berlin 1955.

<sup>117</sup> DZA I, RRH Nr. 1464, Holtz, ChefPräs. des RRH, an RFM, 29. 8. 1919.

<sup>118</sup> Wahrscheinlich dürfte wie schon bei dem Wermuthschen Entwurf von 1911 maßgebend für die verzögernde Haltung des Rechnungshofs die Verstärkung der Position des Reichstags gewesen sein, vgl. Witt, Finanzpolitik von 1903 bis 1913, S. 334 f.; DZA I, RRH Nr. 1463, Aufz. I/II. Militärbüro des RRH, 6./12. 9. 1911.

<sup>119</sup> DZA I, RRH Nr. 1464, USt.S. 1 Schroeder an RRH und Reichsministerien des Innern und der Justiz, 7. 11. 1919.

<sup>120</sup> Die Quellenlage läßt keine eindeutigere Aussage zu, da mit Ausnahme der Akten des Reichsrechnungshofs, die wiederum die regierungsinternen Diskussionen nur unzureichend wiedergeben, alle Aktenbestände zur Reichshaushaltsordnung vernichtet sind.

<sup>121</sup> BA Koblenz, R 43 I Nr. 1354, Mitteilung von USt.S. Schroeder in der Kabinettsitzung v.

keine Rede sein; weit bedenklicher war jedoch die Tatsache, daß nicht nur oder auch nur überwiegend die Arbeitsüberlastung der Reichsministerien, das Bemühen, die Haushaltsanmeldungen in Übereinstimmung mit der fortschreitenden Inflation zu bringen, hierfür maßgebend waren, sondern ganz offensichtlich absichtsvoll eine haushaltsrechtliche Zusammenfassung und Durchforstung der einzelnen Ressortwünsche verhindert werden sollte. Hierfür sprach auch das von Reichsfinanzminister Wirth scharf monierte Verfahren der Reichsressorts, andauernd ausgabewirksame Gesetzentwürfe direkt an das Kabinett zu leiten und damit ihre pflichtgemäße vorherige Prüfung durch das Reichsfinanzministerium zu verhindern. Bisweilen ging dies so weit, daß dem Reichsfinanzministerium erst nach dem zustimmenden Kabinettsbeschluß eine Abschrift der Vorlage zur Verfügung gestellt wurde<sup>122</sup>. Daß das von Wirth monierte Vorgehen der Reichsressorts „unmöglich“ sei, „wenn nicht die Vorlage von Gesetzentwürfen zur Farce werden soll“<sup>123</sup>, mochte auch der zuständige Referent der Reichskanzlei nicht leugnen. Er wußte aber auch keinen anderen Rat, als den Reichsfinanzminister auf die inzwischen im Entwurf vorliegende Geschäftsordnung der Reichsregierung zu vertrösten, in der dies Verfahren selbstverständlich verboten wurde<sup>124</sup>. In der Schwäche des Reichsfinanzministers spiegelte sich also nur die Führungsschwäche der gesamten Regierung wieder, die außerstande war, die Leistungserwartungen der Bürger nach Prioritäten zu ordnen bzw. Kompromisse darüber zu schließen, welche dieser Leistungserwartungen sofort, welche später und welche angesichts der Finanzlage des Reiches überhaupt nicht befriedigt werden konnten, und daher lieber allen Ansprüchen – und damit letzten Endes auch kaum einem der berechtigten – entsprechen wollte. Manches spricht dafür, daß dieses Verhalten als typisch für eine Regierung angesehen wurde, die von einer prinzipiell reformwilligen Par-

1. 3. 1920; an eine Verabschiedung des Haushalts durch die gesetzgebenden Körperschaften vor Beginn des Haushaltsjahres war naturgemäß nicht zu denken, vielmehr mußten zehn Gesetze über die vorläufige Regelung des Reichshaushalts verabschiedet werden (RGBl. 1920, S. 425 [31. 3. 1920]; S. 917 [8. 5. 1920]; S. 1385 [6. 7. 1920]; S. 1495 [6. 8. 1920]; S. 1847 [30. 10. 1920]; S. 2035 [11. 12. 1920]; S. 2159 [20. 12. 1920]; 1921, S. 87 [22. 1. 1921]; S. 135 [2. 2. 1921]), ehe fünf Tage vor Ablauf des Haushaltsjahres, am 26. 3. 1921, der Haushaltsplan für 1920 verkündet werden konnte (RGBl. 1921, S. 375). Daß eine solche Mißachtung seines Mitwirkungsrechts insbesondere den Reichsrat verärgerte und Spannungen mit ihm verursachte, war unvermeidlich (vgl. zu den Verhandlungen des RRats v. 27. 3./7. 4./17. 6./1. 7. 1920; RRatsprotokolle 1920; GLA Karlsruhe 235/13 933, Berichte Kempff v. 28. 3./9. 4./18. 6./16. 7. 1920). Auch in den folgenden Haushaltsjahren wiederholte sich das gleiche Spiel; der für den Haushalt zuständige Staatssekretär des RFM bzw. die Leiter der Etatsabteilungen ersuchten die Reichsressorts in immer neuen Erlassen um eine rechtzeitige Einreichung der Voranmeldungen für den Etat – und setzten sich mit diesem Wunsch nie durch (vgl. die Sammlung entsprechender Erlasse in: DZA I, RFM Nr. 390 bis 391); allerdings sank die Bedeutung dieser Etatsvoranmeldungen, die für das Haushaltsjahr 1920 noch von Wichtigkeit gewesen wären, mit fortschreitender Inflation ständig ab.

<sup>122</sup> BA Koblenz, R 43 I Nr. 1488, Wirth an alle Reichsminister, 24. 4. 1920.

<sup>123</sup> Ebda., Aufz. MinR. Wever, 3. 5. 1920.

<sup>124</sup> Vgl. §§ 14 u. 18 des Entwurfs v. April 1920 (u. der Neufassung v. 27. 6./29. 7. 1920), ebda.



tei, der Sozialdemokratie, geführt wurde, die aber über ihren Reformwillen das Augenmaß für das Machbare, für die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hände verloren hatte. Man meinte, daß sich diese Führungsschwäche der Regierung – denn um nichts anderes handelte es sich ja – aber beheben lassen würde, wenn wieder eine Parteienkoalition mit stärker konservativem Interessen-hintergrund die Regierung übernahm<sup>125</sup>.

Genau diese Annahme erwies sich aber als Irrtum; denn einmal konnte auch eine eher konservative Regierung die hochgespannten Leistungserwartungen der Bürger nicht wieder ohne weiteres zurückschrauben und zum andern hatte sie genauso unter mangelnder Kompromißbereitschaft der an ihr beteiligten Parteien und der von diesen vertretenen Sonderinteressen zu leiden und drittens bestanden auch die Schwächen der Regierungsorganisation fort. Als sich auch im Kabinett Fehrenbach die Fälle der Umgehung des Finanzministers häuften und sich jeder der Ressortminister mit Erfolg seiner Finanzkontrolle zu entziehen verstand, entschloß sich Wirth, im September 1920 eine Abänderung dieses Verfahrens zur Kabinettsfrage zu machen. Äußerlicher Anlaß war der – erfolgreiche – Versuch des Reichspostministeriums, das seinerseits unter dem Druck der Beamtenorganisationen und deren starker Lobby im Reichstag stand, die bereits vom Kabinett verabschiedete Besoldungsordnung (der Ausführung zum Besoldungsgesetz vom 30. April 1920) in den Reichstagsausschüssen durch Höherstufung großer Teile der Postbeamten zu unterlaufen, was tatsächlich zu einer Veränderung des Stellenkegels in allen Reichsverwaltungen führen mußte, wenn nicht unerträgliche Unterschiede in den Laufbahnbedingungen der Verwaltungen entstehen sollten<sup>126</sup>. Zu Recht wies Wirth in seinem Abschiedsgesuch darauf hin, daß „der Reichsfinanzminister unmöglich nur etwa darauf sehen kann, weitergehende Beamtenwünsche zu befriedigen, ohne gleichzeitig die drohende finanzielle Katastrophe des Reiches zu beachten . . . Nach meiner Auffassung fehlt es bei diesen neuen, die Kraft des Reiches weit übersteigenden Wünschen an der nötigen Abwehrstellung einzelner Ministerien. . . Ich sehe keine Möglichkeit mehr, wenn die persönlichen Ausgaben des Reiches nochmals gesteigert werden sollten, in der Öffentlichkeit den Haushalt des Reiches zu vertreten. Ich kann die Verantwortung angesichts der Haltung anderer Ministerien nicht mehr übernehmen.“<sup>127</sup> Wirth, dessen Finanz-

<sup>125</sup> Diese Überzeugung zieht sich wie ein roter Faden durch Presseveröffentlichungen, findet sich in Stellungnahmen von wirtschaftlichen Verbänden, von bürgerlichen Politikern und Äußerungen von Beamten. Auf Einzelbelege muß hier verzichtet werden.

<sup>126</sup> Vgl. Reichsbesoldungsgesetz v. 30. 4. 1920 (RGBl. 1920, S. 805) mit dem Ergänzungsgesetz vom 17. 12. 1920 (ebda., S. 2075); A. Hülten, Entwicklung der Beamtenbesoldung in den letzten 50 Jahren, in: Deutscher Beamtenbund, Ursprung – Weg – Ziel, Bonn 1968, S. III/61 ff. Die Probleme in der Besoldung der Postbeamten waren im wesentlichen durch günstigere Einstufungen in den mittleren Besoldungsgruppen A V–VII bei den zum 1. 4. 1920 in den Reichsdienst übernommenen bayerischen und württembergischen Postbeamten entstanden, da die Beamtenorganisationen eine volle Angleichung der bisherigen Reichsbeamten an diese günstigere Einstufung verlangten, der Reichsfinanzminister dies aber ablehnte.

<sup>127</sup> DZA I, BRPräs. Nr. 229, Wirth an Fehrenbach, 17. 9. 1920.

politik keineswegs ohne Verständnis für die sozialen Probleme der Beamtenschaft gewesen ist, der sich auch nicht gegen einen Ausbau der sozialstaatlichen Komponente wandte, wie dies z. B. bei einigen Politikern der Fall war, die seine Diagnose hinsichtlich des Verhaltens seiner Ressortkollegen vollinhaltlich teilten und wie er der Auffassung waren, daß der Finanzminister sofort eine stärkere Position erhalten müsse<sup>128</sup>, erreichte mit dieser massiven Intervention – nun auch mit Rückendeckung durch den Reichspräsidenten<sup>129</sup> –, daß sich auch das Kabinett nicht länger mehr der Einsicht verschloß, daß dem Reichsfinanzminister besondere Vorrechte einzuräumen waren. Allerdings versuchte die Kabinettsmehrheit erneut einen Trick; sie verurteilte in dem konkreten Anlaß für Wirths Intervention ausdrücklich das Vorgehen des Reichspostministers und verpflichtete diesen zur vollinhaltlichen Vertretung der vom Kabinett beschlossenen Besoldungsordnung und erklärte sich damit einverstanden, daß jede Stellenvermehrung im Haushaltsplan vermieden werden bzw. von der ausdrücklichen Genehmigung des Finanzministers abhängig sein sollte. Die von Wirth darüber hinaus verlangten allgemeinen Richtlinien wollte die Kabinettsmehrheit dagegen offensichtlich zunächst nicht akzeptieren, sondern fand sich nur zu einer vagen Erklärung, man werde die Vorschläge des Reichsfinanzministers prüfen, bereit<sup>130</sup>. Daß damit gar nichts gewonnen war, erkannte der Protokollführer des Reichskabinetts, Ministerialrat Dr. Brecht, sofort und entschied daher, das Protokoll vor der Ausfertigung und der Zusendung an die Reichsminister dem Ministerialdirektor im Reichsfinanzministerium, v. Schlieben, mit der Bitte „um freundliche Durchsicht und eventuelle Einzeichnung von Änderungswünschen“ zugehen zu lassen<sup>131</sup>. Diesen Wink mit dem Zaunpfahl verstand Schlieben vollkommen und fügte dem Protokoll den Passus zu: „Grundsätzlich war das Kabinett damit einverstanden, daß die Stellung des Reichsministers der Finanzen dadurch gestärkt werden soll, daß in finanziellen Angelegenheiten künftig der Reichsminister der Finanzen nicht mehr ohne weiteres mit einfacher Mehrheit

<sup>128</sup> Vgl. z. B. W. Cuno an Ebert, 22. 9. 1920, Hapag-Archiv, N1 Cuno A 23; Cuno führte in seinem Schreiben aus: „Schon viel zu lange hat meinem Empfinden nach der Finanzminister zugesehen, wie nicht nur sein Ressort auf der Einnahmenseite zu langsam und auf der Ausgabenseite zu wenig energisch vorging, sondern wie vor allem die anderen Ressorts sich der Einflußnahme der Finanzkontrolle zu entziehen wußten ... In einer Zeit, in der letzten Endes unsere ganze Zukunft von finanziellen Fragen abhängt, muß derjenige, der für die Reichsfinanzen verantwortlich ist, nicht nur den Willen, sondern auch die Macht haben, in allen Ausgabefragen verantwortlich mitzuwirken, d. h. durch sein Veto zu stoppen ... Mit andern Worten: der Finanzminister muß eine diktatorische Sonderstellung in allen Finanzfragen haben. Ihm diese Sonderstellung mit förmlichen Vollmachten verfassungsmäßig zu sichern, wäre das Naheliegendste, wird aber im Augenblick schwer erreichbar sein. Deshalb muß ihm unbedingt, wenigstens innerhalb des Kabinetts, die absolute Mitwirkung in allen Finanzfragen der übrigen Ressorts durch einmütige Beschlußfassung gesichert sein“.

<sup>129</sup> P. C. Witt, Friedrich Ebert, Parteiführer – Reichskanzler – Volksbeauftragter – Reichspräsident, Bonn – Bad Godesberg 1971, S. 43.

<sup>130</sup> BA Koblenz, R 45 I Nr. 1359, Kabinettsitzung v. 22. 9. 1920; vgl. WTB 23. 9. 1920 Morgenausgabe.

<sup>131</sup> Ebda., Vermerk Brecht, 27. 9. 1920.

überstimmt werden darf.<sup>132</sup> Genau diese Entscheidung aber hatte die Kabinettsmehrheit nicht treffen, sondern vermeiden wollen; doch erwies sich in den nun folgenden Verhandlungen die Kombination von katastrophaler Finanzlage, Unterstützung des Reichspräsidenten, Unsicherheit und Schwäche des Reichskanzlers und Unnachgiebigkeit Wirths als stark genug, um auch das Gesamtkabinetts zur Zustimmung zu Wirths Vorschlägen zu veranlassen.<sup>133</sup> Hiernach durfte kein Reichsministerium oder dessen nachgeordnete Behörden noch ohne vorherige Zustimmung des Reichsfinanzministers Maßnahmen treffen, die „durch den Haushalt oder sonstige gesetzliche Vorschriften nicht bereits genehmigte Ausgaben zur Folge haben oder haben können“. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Finanzminister und einem anderen Ressortchef, konnte dieser zwar an das Gesamtkabinetts als Revisionsinstanz appellieren, doch war die Überstimmung des Finanzministers prozedural äußerst erschwert; denn der Finanzminister konnte, wenn das Kabinetts dem Fachminister recht gab, sofort Widerspruch einlegen und damit die Entscheidung des Kabinetts vorerst unwirksam machen. Bestand in einem solchen Fall der Fachminister auf seinem Verlangen, mußte eine zweite Kabinettsitzung anberaumt werden, in der der Widerspruch des Finanzministers nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Kabinetts, zu der darüber hinaus auch der Reichskanzler gehören mußte, überstimmt werden konnte. Als weitere Erschwerung einer Überstimmung des Finanzministers wurde beschlossen, daß in solchen Kabinettsitzungen nur die Minister persönlich, nicht aber Staatssekretäre als stellvertretende Minister abstimmen durften. Waren sich Reichsfinanzminister und Reichskanzler einig, konnten sie nun in allen finanziellen Fragen dem Kabinetts ihren Willen aufzwingen. Für die regierungsinterne Vorbereitung des Reichshaushalts wurden ebenfalls neue Bestimmungen erlassen; einmal hatten sich alle Reichsminister an die vom Finanzminister gesetzten Fristen für die Etatsanmeldungen zu halten und es blieb dessen diskretionärer Freiheit überlassen, verspätet eingegangene Anmeldungen noch zu berücksichtigen oder nicht. Zum andern konnte der Reichsfinanzminister auch gegen jede rechtzeitige Anmeldung sein Veto einlegen, gegen das die Appellation an das Kabinetts nur unter den erschwerten Bedingungen für die Überstimmung des Reichsfinanzministers und nur bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung möglich war. Und schließlich wurde formell verboten, daß sich im Kabinetts überstimmt oder durch das Veto des Finanzministers betroffene Reichsminister hinter andere Verfassungsorgane oder die Interessengruppen steckten, um auf diesem Wege doch noch ihre Ziele zu erreichen. Die einheitliche Vertretung aller durch das Kabinetts getroffenen Entscheidungen auch und gerade durch überstimmt Minister war zwar für die Glaubwürdigkeit jeder Reichsregie-

<sup>132</sup> Ebda., Vermerk v. Schlieben, 29. 9. 1920.

<sup>133</sup> BA Koblenz, R 43 I Nr. 2361, Wirth an St.S. Albert, 7. 10. 1920 (Anlage: Entwurf über die Regelung der formellen Stellung des Reichsfinanzministers); Prot. der Chefbesprechung (Teilnehmer: RK, RMin. d. Justiz, der Finanzen, des Innern u. des Äußeren; St.S. Albert, MinDir. v. Schlieben, LFA-Präsident Dr. Carl, MinR. Wever), 9. 10. 1920; BA Koblenz, R 43 I Nr. 1360, Kabinettsitzung v. 9. 10. 1920; auch für das Folgende.

rung unabdingbar, doch ebenso offensichtlich war ein solches Verhalten der Kabinettsmitglieder unter den konkreten Bedingungen der Weimarer Republik mit ihren sehr heterogenen Koalitionen nur schwer durchsetzbar. Vor allen Dingen entwickelten die Kabinettsmitglieder nun die Methode, dem Reichsfinanzminister die politische Verantwortung für die Ablehnung aller Wünsche von Interessengruppen aufzuladen, indem sie diesen entweder zu verstehen gaben, daß ihre Forderungen trotz der allgemein anerkannten Berechtigung bedauerlicherweise an dem Veto des Reichsfinanzministers zu scheitern drohten<sup>134</sup>, oder aber indem die fachlich zuständigen Ressorts in voller Kenntnis der Aussichtslosigkeit einer Unterstützung dieser Wünsche, die Interessengruppen von vornherein an den Reichsfinanzminister verwiesen und diesen dadurch als eine Ablehnungsmaschinerie erscheinen ließen<sup>135</sup>.

Darüber hinaus zeigte sich bei den wenig später wieder aufgenommenen Beratungen über die Geschäftsordnung der Reichsregierung<sup>136</sup>, daß der Kabinettsbeschuß vom 9. Oktober 1920 sehr unterschiedlich interpretiert wurde. Während die Reichsminister der Justiz und der Wirtschaft den Finanzminister insofern unterstützten, daß sie auf der Basis des Kabinettsbeschlusses die formalrechtliche Sonderstellung des Reichsfinanzministers auch in der Geschäftsordnung der Reichsregierung verankert sehen wollten<sup>137</sup>, vertrat die Reichskanzlei die Auffassung, daß sich nur die Reichsregierung Fehrenbach durch die Gewährung außerordentlicher Vollmachten an den Reichsfinanzminister hatte binden wollen und können, daß daher dieser von der schlechten aktuellen Finanzlage des Reiches beeinflusste Beschluß keineswegs zu einer dauernden Regelung erhoben werden sollte<sup>138</sup>. Folgerichtig behandelte die Reichskanzlei den Reichsfinanzminister in ihrem Geschäftsordnungsentwurf wie jeden anderen Reichsminister<sup>139</sup> und unterschätzte damit ganz

<sup>134</sup> Vgl. den Beschwerdebrief Wirths an alle Reichsminister, 9. 12. 1920, BA Koblenz, R 43 I Nr. 1489.

<sup>135</sup> BA Koblenz, R 43 I Nr. 932, Wirth an alle Reichsminister, 12. 7. 1921; zu Recht wies W. darauf hin, daß der Reichsfinanzminister solche Anträge „lediglich ... vom finanziellen und haushaltsrechtlichen Standpunkte zu begutachten“ habe, „die sachliche Prüfung und Bescheidung [aber] Aufgabe der Fachressorts“ war; d. h. letztere durchaus zur Mitverantwortung von ablehnenden Entscheidungen der Reichsregierung verpflichtet waren.

<sup>136</sup> BA Koblenz, R 43 I Nr. 1488, Neufassung eines Entwurfs der Geschäftsordnung der Reichsregierung v. 10. 12. 1920/10. 1. 1921.

<sup>137</sup> Ebda., Reichswirtschaftsministerium an Reichskanzlei, 10. 1. 1921; ebda. Nr. 1489, Reichsjustizministerium an Reichskanzlei, 31. 1. 1921.

<sup>138</sup> Ebda., Vermerk MinR. Wever auf dem Schreiben des Reichswirtschaftsministeriums v. 10. 1. 1921.

<sup>139</sup> Lapidar hieß es daher in dem Vorschlag der Reichskanzlei in § 13: „Vor Überschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben ist die Zustimmung des Reichsministers der Finanzen einzuholen. Falls eine Einigung nicht zustande kommt, entscheidet die Reichsregierung (§ 31)“. In dem hier erwähnten § 31 war wiederum nur davon die Rede, daß die Mehrheit der Reichsminister in allen Streitfragen entscheide, ergänzende Abreden unter den Mitgliedern eines jeden Kabinetts (dies spielte auf den Beschluß v. 9. 10. 1920 an) aber unbenommen blieben.



eindeutig die von temporären staatsfinanziellen Notlagen unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems ganz unabhängige Notwendigkeit, den Zugang zur Staatskasse – und zwar nicht nur im Interesse einer sparsamen, sondern vor allen Dingen auch einer Prioritäten setzenden Mittelverwendung – möglichst zu erschweren, da sonst zu leicht die Gefahr bestand, daß die Reichsressorts gegenüber den vielfältigen – und jeweils für sich genommen auch berechtigt erscheinenden – Interessentenwünschen den Weg des geringeren Widerstandes, d. h. die Überstimmung des Reichsfinanzministers, wählten. Daß diese Gesichtspunkte nach jahrelangen weiteren interministeriellen Auseinandersetzungen doch ihren Niederschlag in der Geschäftsordnung der Reichsregierung fanden<sup>140</sup>, lag freilich nicht so sehr an einem Sinneswandel der Reichsressorts, sondern daran, daß der Reichsfinanzminister seine Zielsetzungen doppelgleisig verfolgt hatte. Denn parallel zu den Beratungen über die Geschäftsordnung – und wohl auch gewitzt durch die dabei zu Tage getretene Intransigenz seiner Kollegen – hatte Wirth im Februar 1921 einen neuen Entwurf für eine Reichshaushaltsordnung, in den ebenfalls die Beschlüsse vom 9. Oktober 1920 vollinhaltlich eingearbeitet worden waren, vorgelegt<sup>141</sup>. Gegen den massiven Widerstand der Kabinettsmitglieder mußte Wirth sich in dem an den Reichsrat geleiteten Entwurf zwar mit einer wesentlich abgeschwächten Formulierung zufrieden geben<sup>142</sup>, doch baute er zu Recht darauf, daß er den schon lange im Reichsrat und Reichstag aufgestauten Unmut über das Haushaltsgebaren des Reiches, das deren verfassungsrechtlich garantierte Mitwirkung bei der Ausarbeitung, Durchführung und Kontrolle des Reichshaushalts immer mehr zur Farce hatte werden lassen<sup>143</sup>, erfolgreich würde mobilisieren können<sup>144</sup> und sich im Austausch gegen kleinere Zugeständnisse in Fragen der parlamentarischen Kontrolle, insbesondere hinsichtlich der Veräußerung von Reichsvermögen, die gewünschte – und gegenüber der Geschäftsordnung ohnehin höher-rangige – gesetzliche Absicherung der Position des Reichsfinanzministers würde

<sup>140</sup> Geschäftsordnung der Reichsregierung v. 3. 5. 1924, Reichsministerialblatt Nr. 22, 9. 5. 1924; vgl. a. F. Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jb. d. öff. Rechts 13 (1925), S. 175 ff.; Schöne, S. 117 ff.; G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. (Nachdruck) Darmstadt 1960, S. 325 ff.

<sup>141</sup> DZA I, RRH Nr. 1464, Entwurf v. 5. 2. 1921, mit Begleitschreiben an alle Reichsressorts, den Reichsrechnungshof und den Reichskommissar für die Vereinfachung der Reichsverwaltung, LFA Präsident Dr. Carl, übersandt; der Entwurf schließt an den des Jahres 1910/11 und vom November 1919 (o. Anm. 119) an. Nur die §§ 2a, 2b, 14a, 15a, 15b, 18a, 18b, 22, 23, 66, 74, 77, 78, 88a–88e u. 94–100 waren mit Rücksicht auf die Weimarer Verfassung bzw. das durch Einzelbeschlüsse von Kabinett und Reichstag fortentwickelte Haushaltsrecht um- bzw. neu formuliert worden.

<sup>142</sup> Ebda., Reichsratsdrucksache Nr. 190/1921 (20. 5. 1921), § 4.

<sup>143</sup> Vgl. Anm. 121 sowie zusätzlich (exemplarisch) die Berichte des badischen RRatsbevollmächtigten aus den Jahren 1921 bis 1923, GLA Karlsruhe 233/13933–13936.

<sup>144</sup> Absichtsvoll ließ Wirth auch den Reichsratsbevollmächtigten, was sonst keineswegs üblich war, im Frühjahr 1921 eine Serie von Schreiben an die Reichsressorts zugehen, in der er sich über deren mangelnde Kooperationsbereitschaft in scharfen Worten beklagte, DZA I, RFM Nr. 391, Reichsfinanzministerium an alle Reichsressorts, 6./24./25. 4. u. 25. 5. 1921.

erreichen lassen. Dieses Kalkül ging, wenn auch mit einer weiteren erheblichen Verzögerung<sup>145</sup>, im wesentlichen auf. In den §§ 20 und 21 der Reichshaushaltsordnung wurde fast wortgetreu der Beschluß des Reichskabinetts vom 9. Oktober 1920 zum Gesetz erhoben<sup>146</sup>. Wenngleich diese gesetzlichen Regelungen die Möglichkeit einer verschwenderischen Ausgabenpolitik natürlich auch nicht völlig verhindern und andererseits in ökonomischen Krisensituationen in den Händen eines nur fiskalistisch denkenden Reichsfinanzministers zu einer gefährlichen Bedrohung des politischen und ökonomischen Systems werden konnten, so boten sie doch immerhin eine regierungstechnisch praktikable Operationsbasis für eine rationale Verwaltung des Finanzressorts.

Interessengegensätze zwischen Minister und Bürokratie sind in dieser Frage zu keinem Zeitpunkt aufgetreten; allenfalls läßt sich das Bestreben der Beamten der Haushaltsabteilungen feststellen, eine noch schärfere Kontrolle gegenüber den Verwaltungen der anderen Reichsressorts auszuüben, als der Minister dies gegenüber seinen Kabinettskollegen wollte<sup>147</sup>. Wie sich in den Auseinandersetzungen um Reichshaushaltsordnung und Geschäftsordnung der Reichsregierung ein tiefes Mißtrauen gegenüber der „Geschenk“-wirtschaft des parlamentarischen Regierungssystems manifestierte<sup>148</sup>, so trauten die Beamten des Reichsfinanzministeriums ihren Kollegen aus anderen Ministerien eben auch eine verschwenderische Ausgabenwirtschaft zu und verlangten wie auf der Ebene der Kabinettsentscheidungen auch auf der bürokratischen Ebene, also beim Haushaltsvollzug, eine schärfere Kontrolle. Diese konnte allerdings erst nach Annahme der Haushaltsordnung, und als sich im Laufe des Haushaltsjahres 1923 immer chaotischere Verhältnisse beim Haushaltsvollzug einstellten<sup>149</sup>, gegen den hinhaltenden Widerstand der Ressorts durchgesetzt werden<sup>150</sup>. Die wichtigste Neuregelung bestand darin, daß in jedem Ministerium und dessen nachgeordneten Behörden eine die Haushaltsmittel bewirtschaftende Abteilung (bzw. Referat) gebildet werden mußte, deren Leiter

<sup>145</sup> Vgl. DZA I, RRH Nr. 1464, Aufzeichnungen über die Beratungen des Reichsrats 1921/22; BA Koblenz, R 43 I Nr. 1376, Kabinettsitzung v. 31. 5. 1922; RT Bd. 374, Dr. S. Nr. 4510, Entwurf der Reichshaushaltsordnung, 9. 6. 1922; RT Bd. 375, Dr. S. Nr. 5377, Bericht des Haushaltsausschusses des Reichstags, 14. 12. 1922; RT Bd. 357, S. 9356 ff. (14./15. 12. 1922, 2. u. 3. Lesung).

<sup>146</sup> RGBl. 1923 II, S. 17; die Formulierung der §§ 20, 21 war vom Haushaltsausschuß in völliger Übereinstimmung mit dem Reichsfinanzminister vorgenommen worden (vgl. RT Bd. 357, S. 9337, Berichterstatter Dr. Schreiber).

<sup>147</sup> Vgl. dazu Material in DZA I, RFM Nr. 390–392.

<sup>148</sup> Auf die Probleme des Verhältnisses von Reichsfinanzminister (als Haushaltsminister) und Reichstag kann hier nicht weiter eingegangen werden; doch sei zumindest darauf verwiesen, daß nach Art. 85 Weimarer Verfassung der Reichstag nur mit Genehmigung des Reichsrats Ausgaben erhöhen oder neu einsetzen konnte und sich diese Genehmigung in der Regel nur erreichen ließ, wenn auch die Reichsregierung zustimmte.

<sup>149</sup> DZA I, RRH Nr. 1524, Erlasse MinDirig. Karlowa/MinDir. v. Schlieben, 13. 8./29. 9. 1923.

<sup>150</sup> Ebda., v. Schlieben an Reichsressorts, 22. 10. 1923; Aufz. über die Besprechung über die Rechte und Pflichten der Haushaltsreferenten v. 24. 10. 1923 (Ausfertigung v. 14. 11. 1923).

„gegenüber den besonderen Belangen der einzelnen Ressorts das Reichsfinanzministerium zur Geltung zu bringen und darüber zu wachen [hatten], daß die den Ressorts zur Verfügung stehenden Mittel nicht überschritten [wurden]“. Im einzelnen wurde daher beschlossen, daß der jeweilige (General-)Referent für den Haushalt, der zugleich Beauftragter des Reichsfinanzministeriums war, gegen jede Maßnahme anderer Abteilungen, die finanzielle Folgen hatte, ein nur durch Entscheidung des Ministers oder seines Stellvertreters ausräumbares Veto einlegen konnte, daß sämtliche Kassenanweisungen seiner Mitzeichnung bedurften und daß ihm jederzeit von allen Beamten des Ministeriums alle gewünschten Informationen vorzulegen waren<sup>151</sup>. In gewisser Weise erhielten die Haushaltsreferenten damit eine Stellung gegenüber den Abteilungsleitern, die der des Reichsfinanzministers gegenüber seinen Ressortkollegen entsprach. Über den Erfolg dieser Kontrolle der Verwaltung durch die Verwaltung lassen sich wegen des Verlusts der Haushaltsakten<sup>152</sup> zwar nur ungenaue Angaben machen, doch ist offensichtlich, daß in den folgenden Haushaltsjahren – neben den von der politischen Führung ausdrücklich gewollten außerplanmäßigen Ausgaben für die Micum-Entschädigungen<sup>153</sup> – zahlreiche außer- und überplanmäßige Ausgaben erfolgten, deren Zustandekommen durch die Errichtung der besonderen Haushaltsabteilungen (-referate) bei den Reichsministerien hatte verhindert werden sollen<sup>154</sup>.

## IV

Die Vereinheitlichung des Abgabenrechts wie des materiellen (positiven) Steuerrechts, die als politische Forderung durch die Sozialdemokratie bereits vor und verstärkt während des Ersten Weltkrieges erhoben worden war und die auch Eingang in die von der Schatzamtsbürokratie entwickelten Vorstellungen gefunden hatte, implizierte zwar eine nach einheitlichen Gesichtspunkten arbeitende Finanzver-

<sup>151</sup> Ebda., „Grundsätze über die Rechte und Pflichten der Haushaltsreferenten und Haushaltsdezernenten innerhalb der Reichsverwaltung“, 25. 11. 1923; BA Koblenz, R 451 Nr. 1389, Kabinettsbeschuß v. 7. 11. 1923; hier erhob zwar noch St.S. Joël vom Reichsjustizministerium Widerspruch mit dem Argument, daß durch die Richtlinien „die Autorität der Leiter der Behörden untergraben [würden]“, konnte sich aber im Kabinett nicht durchsetzen.

<sup>152</sup> BA Koblenz, R 2 Nr. 12965, Aufz. v. 14. 7. 1943; ebda., Nr. 12964, Nachweisung über die zur Vernichtung freigegebenen Akten des Reichsfinanzministeriums, 31. 7. 1943.

<sup>153</sup> Vgl. dazu C. D. Krohn, Stabilisierung und ökonomisches Interesse, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1923–1927, Düsseldorf 1974, S. 30 ff., 105 ff.

<sup>154</sup> DZA I, RRH Nr. 2683, Zentralbüro des RRH an sämtliche Prüfbüros, 30. 9. 1927; RT Bd. 422, Dr. S. Nr. 4054, Denkschrift des Reichsrechnungshofs zur Reichshaushaltsrechnung v. 1924, 7. 3. 1928, insbes. S. 57 ff. Vgl. den Schriftwechsel zwischen dem RFM und den Reichsressorts über die Stellung der Haushaltsreferenten und Beauftragten des RFM aus den Jahren 1923–1927 (BA Koblenz, R 2 Nr. 21795), aus dem hervorgeht, daß sich die Ressorts mit allen möglichen Geschäftsordnungstricks der Kontrolle durch die Bürokratie des RFM zu entziehen suchten.

waltung, nicht aber unbedingt eine Verwaltungshoheit des Reiches<sup>155</sup>. Der Preußische Verfassungsentwurf vom Januar 1919 hatte sich daher darauf beschränkt, die schon von Bismarck vergeblich angestrebte Übernahme der Zollverwaltung auf das Reich<sup>156</sup> vorzuschlagen, sich für die Steuerverwaltung aber mit einer Gesetzgebungskompetenz und einer gewissen Verwaltungsaufsicht gegenüber den Bundesstaaten/Ländern zufrieden gegeben<sup>157</sup>. Diese verhältnismäßig bescheidenen Eingriffe in die Verwaltungshoheit der Gliedstaaten, die Anlehnung an schon von Bismarck entwickelte Pläne war natürlich nur einer der vielen Kompromisse, die zwischen Reichsregierung und Bundesstaaten bei der Formulierung der Reichsverfassung mit Rücksicht auf eines ihrer Kernprobleme, stärkere Betonung der unitarischen oder der föderalistischen Komponente, hatten geschlossen werden müssen, um der Nationalversammlung überhaupt einen gemeinsamen Entwurf vorlegen zu können. Daß dieser Vorschlag nicht nur für überzeugte Unitarier letzten Endes unbefriedigend war, lag daran, daß bei einer Überlassung der Verwaltungshoheit an die Länder gerade die entscheidende Prämisse für eine rationale und effektive Finanzpolitik, nämlich eine für ihre Aufgaben fachlich geschulte Spezialverwaltung mit einheitlichen Laufbahnvoraussetzungen zu schaffen, nicht erfüllt wurde, da vor allen Dingen in Preußen die Aufgaben der Steuerverwaltung noch immer überwiegend durch die allgemeine innere Verwaltung, d. h. durch Landrat und Kreissekretär auf der unteren Ebene und durch den Regierungspräsidenten auf der mittleren Ebene, wahrgenommen wurden<sup>158</sup>. Darüber hinaus wären bei einer bloßen Verwaltungsaufsicht des Reiches ohne unmittelbare Anweisungsgewalt des Reichsfinanzministers an die einzelstaatlichen Verwaltungen erneut jene Probleme aufgetreten, die schon vor und im Ersten Weltkrieg zu einer sehr unterschiedlichen Durchführung reichsrechtlicher Normen vor allem auf dem Gebiete der direkten Steuern (Wehrbeitrag von 1913, Kriegssteuergesetze) geführt hatten<sup>159</sup>. Während aber Schiffer und Dernburg die Angelegenheit in der Schwebe gelassen, sich endgültig weder für die Übernahme der Steuerverwaltungen auf das Reich noch für ihren Verbleib bei den Ländern entschieden hatten, betrieb Erzberger seit seinem Amtsantritt als Reichsfinanzminister konsequent die vollständige Übertragung der Zoll- und Steuerverwaltung auf das Reich. Zunächst wurde am 30. Juni bei der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs im Ausschuß der Nationalversammlung auf Antrag der Koalitionsparteien SPD und Zentrum der Artikel 14 so geändert, daß nun jeweils durch einfaches Reichsgesetz bestimmt werden

<sup>155</sup> Siehe S. 4 f. u. die in Anm. 9/10 genannte Literatur, auch für das Folgende.

<sup>156</sup> Leidel, a. a. O., S. 37.

<sup>157</sup> Art. 14 Verfassungsentwurf, in der von Reichsregierung und vom Staatsenausschuß gebilligten Fassung; RT Bd. 334, S. 48 ff. (21. 2. 1919).

<sup>158</sup> Vgl. Witt, Preußischer Landrat, S. 205 ff.

<sup>159</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von A. Hensel auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (29./30. 3. 1926): Der Einfluß des Steuerrechts auf die Begriffsbildung des öffentlichen Rechts, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 3, Berlin u. Leipzig 1927, S. 68 ff.



konnte, ob die Ausführung von Reichsgesetzen den Länderverwaltungen überlassen bleiben sollte oder vom Reich selber übernommen wurde<sup>160</sup>. Nachdem diese – wegen des Verzichts auf eine qualifizierte verfassungsändernde Mehrheit – überaus wichtige Voraussetzung geschaffen worden war, ging Erzberger zum Frontalangriff über. Lapidar teilte er den einzelstaatlichen Finanzministern mit, daß die tatsächlichen Verhältnisse, nämlich Aufgabenverteilung, Schuldenstand und zukünftiger Finanzbedarf von Reich, Ländern und Gemeinden, gar keine andere Wahl gestatteten als die Übertragung der gesamten Finanzverwaltung auf das Reich, um einerseits eine gleichmäßige Besteuerung aller Staatsbürger und andererseits den befruchtenden Informationsfluß zwischen Gesetzgebung und Verwaltung ohne jeden Reibungsverlust sicherzustellen<sup>161</sup>. Und als sich auch nach der Finanzministerkonferenz von Weimar am 13. Juli noch Widerspruch – insbesondere von den süddeutschen und dem sächsischen Finanzminister – erhob, stellte Erzberger diese dadurch vor ein *fait accompli*, daß er eilig aus der geplanten Reichsabgabenordnung die Vorschriften über die Finanzverwaltung ausgliedern<sup>162</sup> und als besonderes Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung durch die Nationalversammlung verabschieden ließ<sup>163</sup>. Allerdings hatte auch Erzberger seine Ziele nicht vollständig erreicht; denn um die Reichsfinanzverwaltung schnell durchsetzen zu können, hatte er mit einer Reihe von opponierenden Ländern einen Kompromiß schließen müssen, der die Personal- und Organisationshoheit des Reichsfinanzministers zumindest für die Aufbauphase in den Ländern Baden, Bayern, Hessen, Oldenburg und Sachsen insofern erheblich einschränkte, als er weder die Grenzen der neu zu bildenden Mittelbehörden (Landesfinanzämter) und der Finanz- und (Haupt-)Zollämter allein festlegen konnte noch freie Hand in der Personalauswahl erhielt. Darüber hinaus verzichtete er auf die nach fortgeltendem Recht<sup>164</sup> mögliche entschädigungslose Übertragung der im Landesbesitz befindlichen Gegenstände, insbesondere des Haus- und Grundbesitzes, der bisherigen Steuer- und Zollverwaltungen der Länder<sup>165</sup>.

Eine optimale Organisation der Ober- und Unterbehörden der Reichsfinanzverwaltung<sup>166</sup> war unter solchen Umständen nicht möglich, wenn es auch Unterstaats-

<sup>160</sup> Möller, a. a. O., S. 31 ff.

<sup>161</sup> BA Koblenz, R 43 I Nr. 2430, 6. 7. 1919.

<sup>162</sup> §§ 8–50 und 451 des Entwurfs einer Reichsabgabenordnung.

<sup>163</sup> Menges, a. a. O., S. 213–217; die Verabschiedung durch den Reichstag erfolgte am 19. 8. 1919 (RT Bd. 329, S. 2611–2643), die Verkündung am 10. 9. 1919 (RGBl. 1919, S. 1591) und in Kraft trat das Gesetz am 1. 10. 1919; als §§ 8–50 wurde das Gesetz in die Reichsabgabenordnung v. 13. 12. 1919 (RGBl. 1919, S. 1993) vollinhaltlich übernommen.

<sup>164</sup> Vgl. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände v. 25. 5. 1873, RGBl. 1873, S. 113.

<sup>165</sup> Vgl. dazu die Verhandlungen (und Verträge) zwischen dem Reich und Bayern (14. 8. 1919), Hessen (14. 8. 1919), Baden (14. 8. 1919), Württemberg (18. 8. 1919) und Sachsen (18./19. 8. 1918), BA Koblenz, R 2 Nr. 5818c.

<sup>166</sup> Das Organisationsschema der Reichsfinanzverwaltung sah Folgendes vor (vgl. dazu den Plan v. 6. 7. 1919 [vgl. Anm. 161]; das Gesetz v. 19. 8. 1919; die Dienstanweisung von USt.S.

sekretär Moesle, dem Erzberger nach der Durchsetzung des Gesetzes über die Reichsfinanzverwaltung die organisatorischen Arbeiten überlassen hatte, gelang, die meisten der von den Ländern nachträglich erhobenen Forderungen abzublocken<sup>167</sup>. Von sachlichen und verwaltungstechnischen Gesichtspunkten her war die Bildung von 26 Landesfinanzämtern (davon 13 preußischen)<sup>168</sup> eigentlich nicht zu verantworten, sondern lediglich Ergebnis des Kompromisses zwischen Reichsfinanzministerium und den Länderfinanzministern<sup>169</sup>. Preußen hatte sich erfolgreich gegen die Vereinigung von Hamburg und Schleswig-Holstein sowie von Bremen, Oldenburg und den Regierungsbezirken Aurich, Stade und Teilen Lüneburgs gestraut sowie die Bildung eines besonderen Landesfinanzamts Oberschlesien<sup>170</sup>

Moesle an die Präsidenten der Landesfinanzämter v. 20. 10. 1919, BA Koblenz, R 2 Nr. 5818c; die Geschäftsordnung der Landesfinanzämter v. 7. 7. 1920, Amtsblatt der Reichsfinanzverwaltung Jg. 2 Nr. 22 [Juli 1920]; S. 311–318): als obere Behörden der Reichsfinanzverwaltung fungieren Landesfinanzämter (LFA), diesen nachgeordnet sind die Finanzämter (und ihre Hilfsstellen) als untere Verwaltungsorgane. Jedes LFA wurde von einem, dem Reichsfinanzminister unmittelbar unterstehenden LFA-Präsidenten geleitet, der für die einheitliche Anwendung des Abgaben- und des positiven Steuerrechts in seinem LFA-Bezirk zu sorgen hatte; diesem unmittelbar unterstellt waren die Präsidialgeschäftsstelle und die Oberfinanzkasse. Zugleich war der LFA-Präsident unmittelbarer Dienstvorgesetzter aller Finanz- und Zollbeamten des Bezirks. Bei jedem LFA wurden zwei Abteilungen, die jeweils einem Abteilungspräsidenten (seit 1924 Abteilungsdirektor) unterstanden, gebildet: die Abt. I für Besitz- und Verkehrssteuern (diese war vom 1. 10. 1919 bis zum 31. 3. 1922 bei den LFA Berlin, Breslau, Köln und Münster in eine Abt. I für Besitzsteuern und eine Abt. I für Verkehrssteuern geteilt) und die Abt. II für Zölle und Verbrauchsabgaben; daneben bestand bei jedem LFA seit 1. 4. 1922 ein Finanzgericht, das als erste Instanz vor den Reichsfinanzhof geschaltet wurde. Zusätzlich waren in Übereinstimmung mit dem Reichsschatzministerium bei einigen LFA vorübergehend auch III. Abteilungen für die Reichsvermögensverwaltung gebildet worden; deren Geschäfte – insbesondere die Bausachen – gingen am 1. 4. 1922 auf die LFA-Präsidenten (Präsidialabteilung) über.

<sup>167</sup> Solche nachträglichen Forderungen bezogen sich teils auf personelle, teils auf organisatorische Fragen (z. B. Verknüpfung des Amtes der LFA-Präsidenten mit dem Amt der preuß. Oberpräsidenten) und waren im wesentlichen dadurch entstanden, daß Erzberger neben den schriftlichen Abreden noch zahlreiche mündliche Versprechungen an die Ländervertreter gemacht hatte, deren Einhaltung wohl nie von ihm beabsichtigt worden war, sondern die ausschließlich dazu gedient hatten, die Opposition der Ländervertreter gegen die Reichsfinanzverwaltung zu mildern; vgl. a. d. Bericht Sthamer, 26. 8. 1919, StA Hamburg, SkfRuAA Alt. Reg. A IVc 6 Bd. XXVI.

<sup>168</sup> Ursprünglich war die Bildung von nur 25 (davon 12 preußischen) LFA-Bezirken vorgesehen; doch wurde schon Anfang 1920 das überdimensionierte LFA Berlin – Brandenburg (3,82 Mill. Einkommen- und Lohnsteuerpflichtige) geteilt.

<sup>169</sup> Vgl. die nachstehende Übersicht über die LFA-Bezirke und die in ihnen gebildeten Finanzämter; zur besseren Vergleichbarkeit der Größe wird nicht von der Einwohnerzahl, sondern von der mittleren Zahl der Einkommen- und Lohnsteuerpflichtigen ausgegangen. Das sich hierbei ergebende Bild ändert sich nicht bei der Ergänzung durch andere Indikatoren über den Arbeitsanfall (z. B. Zahl der Vermögens- und Umsatzsteuerpflichtigen, Statistik des Dt. Reiches Bd. 337 u. 355); auch für das Folgende.

<sup>170</sup> Vgl. dazu P. C. Witt, Zur Finanzierung des Abstimmungskampfes und der Selbstschutzorganisationen in Oberschlesien, in: Militärgesch. Mitt. 1/1973, S. 62 f.

Landesfinanzamt	Zahl der Einkommen- (Lohn)steuerpflichtigen im LFA		Zahl der Finanzämter im LFA				Durchschnittliche Zahl der Einkommen- und Lohnsteuerpflichtigen je Finanzamt (in 1000)			
	in 1000 <sup>1</sup>	in v.H.	1920	1922	1924	1926	1920	1922	1924	1926
1. Berlin	2 461	8,07	23	31	35	35	107,0	79,4	70,3	70,3
2. Münster	2 364	7,76	43	45	49	49	55,0	52,5	48,2	48,2
3. Düsseldorf	1 998	6,56	28	29	29	32	71,4	68,9	68,9	62,4
4. Hannover	1 792	5,87	60	63	64	64	29,9	28,4	28,0	28,0
5. Magdeburg	1 758	5,76	45	46	46	46	39,1	38,2	38,2	38,2
6. Köln	1 657	5,43	38	38	38	39	43,6	43,6	43,6	42,5
7. Breslau	1 583	5,18	38	40	41	42	41,7	39,6	38,6	37,7
8. Brandenburg	1 365	4,47	40	37	38	38	34,1	36,8	35,9	35,9
9. Kassel	1 173	3,84	36	36	38	38	32,6	32,6	30,9	30,9
10. Königsberg	987	3,23	37	38	38	39	26,7	26,0	26,0	25,3
11. Stettin	962	3,15	31	32	33	33	31,0	30,6	29,1	29,1
12. Schleswig-Holstein	747	2,44	19	20	20	20	39,3	37,4	37,4	37,4
13. Oberschlesien (Oppeln bzw. Neiße) <sup>2</sup>	402	1,31	(21)	16	15	15	(19,1)	25,0	26,8	26,8
1-13 Preussische LFA	19 249	63,07	459	471	484	490	41,9	40,9	40,0	39,3
14. München	1 527	5,20	86	85	86	86	17,8	18,0	17,8	17,8
15. Nürnberg	1 103	3,61	80	80	80	83	13,8	13,8	13,8	13,3
16. Würzburg	681	2,22	54	51	49	49	12,6	13,4	13,9	13,9
17. Leipzig	1 502	4,92	30	30	30	31	50,0	50,0	50,0	48,4
18. Dresden	1 358	4,45	29	29	29	29	46,8	46,8	46,8	46,8
19. Stuttgart	1 301	4,26	65	65	65	66	20,0	20,0	20,0	19,8
20. Karlsruhe	884	2,89	53	53	54	52	16,7	16,7	16,6	17,0
21. Thüringen	858	2,74	48	32	30	30	17,5	26,2	27,9	27,9
22. Darmstadt	641	2,10	37	37	37	37	17,3	17,3	17,3	17,3
23. Unterelbe in Hamburg	529	1,73	9	12	12	13	58,8	44,1	44,1	40,7
24. Mecklenburg-Lübeck	481	1,57	17	17	17	17	28,3	28,3	28,3	28,3
25. Oldenburg	212	0,70	10	9	10	10	21,2	23,6	21,2	21,2
26. Unterweser in Bremen	169	0,54	4	4	4	4	42,3	42,3	42,3	42,3
14-26 nicht preussische LFA	11 226	36,94	522	504	503	507	21,5	22,3	22,3	22,1
Reichsgebiet	30 475	100	981	975	987	997	31,1	31,5	30,9	30,6

<sup>1</sup> Mittlere jährliche Zahl; errechnet nach den Veranlagungsnachweisen, DZA I, RFM Nr. 1100 ff.<sup>2</sup> Wegen der Gebietsabtretungen beruhen die Angaben auf dem Zeitraum nach Oktober 1921.

durchgesetzt. Bayern war es gelungen, neben München und Nürnberg auch in Würzburg ein Landesfinanzamt zu erhalten, und schließlich blieben Mecklenburg-Lübeck und Darmstadt selbständige Bezirke, obwohl auch hier eine Vereinigung mit angrenzenden preußischen bzw. badischen Landesfinanzämtern notwendig gewesen wäre, um eine optimale Größe der Bezirke sicherzustellen. Noch problematischer gestaltete sich die Situation auf der unteren Verwaltungsebene, da die Länder trotz der Abtrennung der Finanzverwaltung von der allgemeinen inneren Verwaltung durchsetzten, daß sich die Verwaltungsbezirke der Finanzämter in der Regel mit denen der Kreise (Amtshauptmannschaften, Ämter) deckten. Daher schwankte die Größe der knapp 1000 Finanzämter<sup>171</sup>, auch wenn die rein städtischen Landesfinanzämter Groß-Berlin, Unterelbe (Hamburg) und Unterweser (Bremen) außer Betracht blieben, ganz erheblich: im süddeutschen Raum und Thüringen und teilweise auch im Gebiet des Landesfinanzamtes Hannover betrug die Zahl der Einkommen- und Lohnsteuerepflichtigen je Finanzamt im Durchschnitt weniger als 20 000 (mit Extremfällen von weniger als 5000), in den sächsischen und preußischen Landesfinanzamtsbezirken im Durchschnitt aber über 40 000<sup>172</sup>. Bei den kleineren Finanzämtern war damit nicht mehr die an sich wünschenswerte Beschäftigung von Spezialisten für alle Steuerarten möglich bzw. ließen sich die Planstellen von Finanzamtsleitern und Referenten wegen der dem geringen Geschäftsumfang entsprechenden niedrigen Eingruppierung in der Besoldungsordnung kaum noch besetzen<sup>173</sup>. Hierdurch war aber wiederum eines der entscheidenden

<sup>171</sup> Hier wird nur auf die Finanzämter eingegangen; für Zollverwaltung waren in hohem Maße äußere Faktoren (so vor allen Dingen die Bildung einer Binnenzoll-Linie zwischen besetztem und unbesetztem Deutschland zur Schließung des sogenannten „Lochs im Westen“) maßgebend; die Zahl der Hauptzollämter wurde von 254 im Jahre 1922 auf 238 im Jahre 1926 vermindert; vgl. BA Koblenz, R 2 Nr. 1338, Organisation der Zollverwaltung.

<sup>172</sup> Vgl. auch J. Popitz, Die Probleme der Finanzpolitik des Reiches, in: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, Bd. 2, Berlin 1928, S. 392 ff.

<sup>173</sup> Vgl. dazu die Berichte der Personaldezernenten der LFA, DZA I, RFM Nr. 1100 ff. Nach dem Erlaß des RFM v. 16. 6. 1920 (BA Koblenz, R 2 Nr. 9422) über die Einstufung der Beamten der Reichsfinanzverwaltung und die Tätigkeitsmerkmale für die Besoldungsgruppen der A-Besoldung war folgendes vorgesehen (zur Besoldungsgruppe A XIII vgl. die Bestimmungen in der GO für die LFA v. 7. 7. 1920 [Amtsblatt der Reichsfinanzverwaltung, Jg. 2 Nr. 22, S. 511–518]):

Besoldungsgruppe A XII: Leiter der Präsidialgeschäftsstelle bes. großer LFA, Leiter von Referatsgruppen in den Abt. I und II von großen LFA, Leiter bes. wichtiger Referate in den Abt. I, Vorsteher bes. großer Finanzämter;

Besoldungsgruppe A XI: Leiter der Präsidialgeschäftsstelle der übrigen LFA, Leiter von Referaten und Referatsgruppen in den Abt. I und II der LFA;

Besoldungsgruppe A X: Rechnungsdirektoren in den Präsidialabteilungen der LFA, Leiter der Nachrichten- und Fahndungsstellen und Leiter der Buchprüfungsstellen in den Abt. I der LFA, Vorsteher von mittleren Finanzämtern, Sachbearbeiter an großen Finanzämtern, Vorsteher von bes. großen Hauptzollämtern und der Hauptlehranstalten für Zollbeamte, Regierungsschemiker;

Besoldungsgruppe A IX: Leiter der Oberfinanzkassen, rechnungsführende Beamte und



den Ziele bei der Einführung der Reichsfinanzverwaltung, die Gleichmäßigkeit der Anwendung des Steuer- und Abgabenrechts, nicht mehr durchsetzbar. Obwohl gerade in Süddeutschland eine Zusammenlegung zahlreicher Zwergämter notwendig gewesen wäre – so betreuten z. B. im Jahre 1920 die 220 bayerischen Finanzämter (22,4 % aller Finanzämter) gerade 3,21 Mill. Einkommen- und Lohnsteuerpflichtige (11 % der Reichssumme) oder die 155 Finanzämter Hessens, Badens und Württembergs (15,8 % aller Finanzämter) auch nur 2,83 Mill. Einkommen- und Lohnsteuerpflichtige (9,3 % der Reichssumme) –, konnten in den folgenden Jahren die beim Aufbau begangenen Fehlentscheidungen, die im wesentlichen, aber keineswegs ausschließlich von den Ländern zu verantworten waren<sup>174</sup>, nur im Bereich der Landesfinanzämter Thüringen durch eine wesentliche Verringerung der Finanzämter und Berlin durch eine Vermehrung der viel zu großen Finanzämter teilweise revidiert und die Organisation der unteren Verwaltungsbehörden dem tatsächlichen Geschäftsumfang angepaßt werden<sup>175</sup>.

Ähnliche Probleme warf die Besetzung der Spitzenpositionen bei den Landesfinanzämtern, d. h. der 26 Präsidenten, der 32 Abteilungspräsidenten I, der 24 Abteilungspräsidenten II und – seit 1922 – der 23 Finanzgerichtsdirektoren<sup>176</sup> auf, da

Bürovorsteher der Abt. I und II der LFÄ, Leiter von kleineren Finanzämtern, Sachbearbeiter an mittleren Finanzämtern;

Besoldungsgruppe A VIII: Sachbearbeiter an kleinen Finanzämtern, Buchprüfer an Finanzämtern, Vorsteher wichtiger Zollämter und der sonstigen Hauptzollämter;

Besoldungsgruppe A VII: Leiter von Kassen mittlerer und kleinerer Finanzämter, Bürobeamte zur Unterstützung der Referenten und Hilfsreferenten in den Abt. I und II (z. T. in A VIII u. IX) und an Finanzämtern;

Besoldungsgruppe A VI: Bürobeamte in Finanzämtern, Beamte im Kassen- und Registraturdienst der Abt. I der LFÄ, Vorsteher kleiner Zollämter, Bürobeamte in Hauptzollämtern und Zollämtern;

Besoldungsgruppe A V: Kanzleivorsteher kleiner Finanzämter, Beamte im Kassen- und Registraturdienst der Finanzämter, Vorsteher sehr kleiner Zollämter;

Besoldungsgruppen A II – A IV: Hausinspektoren etc. in LFÄ, Finanz- und (Haupt-)Zollämtern, Beamte im Zollgrendienst.

<sup>174</sup> Unterstaatssekretär Moesle hatte in einem Erlaß v. 20. 10. 1919 die Organisationsgewalt in weitgehendem Ausmaß an die kommissarischen Landesfinanzamtspräsidenten delegiert und dabei besonderes Gewicht darauf gelegt, vor zu großen Finanzamtsbezirken zu warnen, BA Koblenz, R 2 Nr. 5818c.

<sup>175</sup> In Thüringen wurden bis 1923 18 der ursprünglich 48 Finanzämter aufgelöst, in Berlin ihre Zahl von 23 auf 35 (teilweise als Spezialämter für einzelne Steuern) erhöht; dagegen ging in den sechs süddeutschen LFÄ die Zahl der Finanzämter nur unbedeutend von 375 auf 371 zurück.

<sup>176</sup> Für die Abteilungen I wurden 32 Abteilungspräsidenten benötigt, da in vier Fällen (s. o. Anm. 166) eine besondere Verkehrssteuerabteilung gebildet worden war und in den Landesfinanzämtern Hannover (in Hannover und in Braunschweig) und Mecklenburg-Lübeck (in Schwerin und Lübeck) aus föderalistischer Rücksichtnahme je zwei örtlich getrennte Abteilungen I gebildet worden waren; ab 1. 4. 1922 waren nur 27 Stellen besetzt (in Oldenburg nahm der Präsident auch die Geschäfte der Abteilungspräsidenten I u. II und des Finanzgerichtsdirektors wahr und die besonderen Verkehrssteuerabteilungen fielen fort); für die

sich die Länder auch in personellen Fragen, zumindest für die Erstbesetzung, ein entscheidendes Mitspracherecht hatten vertraglich zusichern lassen. Dieses Mitspracherecht benutzten die einzelstaatlichen Minister und Ministerialbürokratien im wesentlichen zur Selbstversorgung: in Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Oldenburg, Thüringen und Hamburg teilten sie mit drei Ausnahmen die Positionen der Präsidenten und Abteilungspräsidenten unter sich auf<sup>177</sup>, wobei der bayerische Finanzminister und BVP-Vorsitzende Karl Speck, der mit Vehemenz

Abteilungen II wurden nur 24 Abteilungspräsidenten benötigt, da in Oldenburg und Unterweser ihre Aufgaben von den Präsidenten erledigt wurden, und es wurden nur 23 Finanzgerichtsdirektorenstellen besetzt, da außer in Oldenburg und Unterweser auch in Mecklenburg-Lübeck dessen Geschäfte von den Präsidenten bzw. Abteilungspräsidenten I mit verwaltet wurden. Diese Konstruktion war selbstverständlich nur deswegen möglich, weil die Finanzgerichtsbarkeit – und das gilt bis heute – eine Zwitterstellung zwischen unabhängigem Gericht und Verwaltungsorgan hatte. Zusätzlich waren vom Reichsschatzministerium noch an 13 LFA-Abteilungen für das Reichsvermögen gebildet worden (ihre Abteilungspräsidenten stammten sämtlich aus der preußischen Heeres- und der Reichsmarineverwaltung), die jedoch schon Anfang 1920 als Reichsvermögensämter verselbstständigt wurden. Die LFA-Präsidenten erhielten einen Rang zwischen Ministerialdirigent und Ministerialdirektor (B 2 der Besoldungsordnung; Ausnahmen: Oldenburg, Unterweser, Oberschlesien und bis zum Ende des Haushaltsjahres 1922 auch Unterelbe, die nach B 1, etwa einem Ministerialdirigenten entsprechend, besoldet wurden); Abteilungspräsidenten und Finanzgerichtsdirektoren waren ranggleich mit den Ministerialräten der Reichsministerien (A XIII der Besoldungsordnung); vgl. hierzu a. die „Denkschrift über die Stellung der Präsidenten der Landesfinanzämter“, 27. 1. 1923, RT Bd. 375, S. 6156–6160.

<sup>177</sup> Diese Landesfinanzämter wurden wie folgt besetzt (Ersternennungen):

Landesfinanzamt	Präsident	Abt. Präs. I	Abt. Präs. II
München	Speck, bayer. FinMin.	Frommel RegDir. im bayer. FinMin.	Dr. Schmauser, MinR. im bayer. FinMin.
Nürnberg	Ritter von Merkel, Staatsrat im bayer. FinMin.	Pfaffinger, MinRat im bayer. FinMin.	Klein, ORR im bayer. FinMin.
Würzburg	Ritter v. Dandl, ehem. bayer. FinMin.	Gaschott, MinRat im bayer. FinMin.	Dr. Haushalter, RegDir. im bayer. FinMin.
Dresden	Dr. Böhme, MinDir. im sächs. FinMin.	Dr. Hoch, GFR im sächs. FinMin.	Böttner, OFR im sächs. FinMin.
Leipzig	Dr. Dähne, MinDir. im sächs. FinMin.	Dr. Koch, OFR im sächs. FinMin.	Ebert, OFR im sächs. FinMin.
Stuttgart	Liesching, Württ. FinMin.	Dr. Bosler, MinRat im Württ. FinMin.	v. Schubert, RegDir. im Württ. FinMin.

gegen die Einführung der Reichsfinanzverwaltung protestiert und verlangt hatte, daß dann aber wenigstens eine Personalunion von Landesfinanzminister und Landesfinanzamtspräsident zur Wahrung der finanziellen Interessen der Länder bestehen sollte, sofort nach seiner endgültigen Ernennung zum Präsidenten des Landesfinanzamts München sein Amt als bayerischer Finanzminister niederlegte und so – zugleich gesichert durch eine ad personam erfolgte Gehaltsgarantie<sup>178</sup> – unangefochten bis zur Pensionierung als Beamter der Reichsfinanzverwaltung amtiert konnte, während seine hessischen, oldenburgischen, badischen und württembergischen Kollegen, die die Forderung nach einer Personalunion ebenfalls vertreten hatten, diese jedoch als politische Verpflichtung ernst nahmen, als Länderfinanzminister weiter amtierten und nach Ablauf der vertraglichen Übergangsfrist am 31. 3. 1922 von ihren Ämtern als Landesfinanzamtspräsidenten zurücktraten<sup>179</sup>. Wohl mußte der Reichsfinanzminister auch bei der Besetzung der Spitzenpositionen in den preußischen Landesfinanzämtern und den Landesfinanzämtern Unterweser und Mecklenburg-Lübeck schon mangels einer ausreichenden Zahl von geeigneten Reichsbeamten<sup>180</sup> auf preußische Beamte zurückgreifen, doch besaß er

Landesfinanzamt	Präsident	Abt. Präs. I	Abt. Präs. II
Karlsruhe	Wirth, bad. FinMin.	Schellenberg, Zoll- u. Steuer- dir. im bad. FinMin.	Stamer, MinRat im bad. FinMin.
Unterelbe (Hamburg)	Dr. Schaefer, Finanzsenator (Amt niederge- legt 20. 1. 1920)	Kessel, Steuerdir. in der FinDep.	Ludwig, Oberzolldirektor
Darmstadt	Henrich, hess. FinMin.	Dr. Hellwig, MinRat im hess. FinMin.	Bornscheuer, Reichsbevoll- mächtigter für Steuern u. Zölle in Hessen
Oldenburg	Dr. Driver, oldenburg. FinMin.	Dr. Hillmer, Amtshauptmann (Landrat)	unbesetzt (Präsident)
Thüringen	Dr. Schneider, Staatsrat, Leiter des sachsen-alten- burgischen Finanz- departments	Dr. Mittermüller, MinRat, Leiter des sachsen- weimarischen Finanz- Departments	Dr. Körner, ORR an der (preuß.) Oberzoll- direktion Erfurt

<sup>178</sup> Vgl. Vertrag v. 14. 8. 1919, Punkt 3, BA Koblenz, R 2 Nr. 5818c.

<sup>179</sup> Menges, a. a. O., S. 214 f.; Benz, a. a. O., S. 186 f.

<sup>180</sup> Schon die Besetzung der zahlreichen neuen ranggleichen Positionen (A XIII, A XIII mit

wenigstens insofern Bewegungsfreiheit, als es weitgehend ihm überlassen blieb, welche Beamten er in diese besonders herausgehobenen, für die Finanzen des Reiches bedeutungsvollen Positionen einberufen wollte<sup>181</sup>. Während bei den Erstbesetzungen in einer Reihe von Ländern alle personalpolitischen Entscheidungen des Reichsfinanzministers von der Zustimmung der jeweiligen Landesfinanzminister abhängig gewesen waren, konnte nach § 12 der Reichsabgabenordnung jedes erledigte Amt nun in bloßem Benehmen mit den Landesfinanzministern, praktisch also auch gegen deren Wünsche, neu besetzt werden. Die sich hieraus ergebende Chance zu einer konsequenten, an den Interessen des Reiches und der notwendigen Durchdringung von gesetzgebender und verwaltender Tätigkeit orientierten Personalpolitik haben die Reichsfinanzminister in den folgenden Jahren nicht ungenutzt gelassen. In den süddeutschen und den sächsischen Landesfinanzämtern geschah dies auch weiterhin äußerst behutsam, die personellen Interessen der Landesfinanzministerien und die föderalistischen Empfindlichkeiten schonend und

Dirigentenzulage und B 5) im Reichsfinanzministerium hatte die gleichen Probleme aufgeworfen, vgl. S. 26.

<sup>181</sup> Die verbleibenden 15 Landesfinanzämter wurden, wie folgt, besetzt:

1. LFA – Präsidenten: a) drei Reichsbeamte: MinRat im RFM Saemisch (Kassel), MinRat im RFM Dr. Carl (Unterweser), Reichsfinanzrat am Reichsfinanzhof Dr. Schlutius (Düsseldorf); b) drei Beamte des Preuß. Finanzministeriums: MinDir. Heinke (Berlin), MinDirig. Dr. Schwarz (Magdeburg), GOFR Dr. Sander (Brandenburg); c) drei preußische Oberzolldirektionspräsidenten: Haehling v. Lanzenauer (Köln), Tiesler (Königsberg), v. Jarotzky (Schleswig-Holstein); d) zwei Beamte des Preuß. Kriegsministeriums: MinDir. Hammann (Breslau), Geheimer Kriegsrat Streubel (Oberschlesien); e) zwei Beamte der preuß. inneren Verwaltung: Landesrat Dr. Schmedding (Münster), der Regierungspräsident von Danzig, Foerster (Stettin); f) zwei Beamte anderer Länderfinanzverwaltungen: braunschweigischer FinPräs. Bartels (Hannover); mecklenburgischer Oberzolldirektionspräsident Lorentz (Mecklenburg-Lübeck).
2. Abteilungspräsidenten I: a) 13 Beamte der preuß. inneren Verwaltung, die als Oberregierungsräte bei Regierungspräsidien die Einkommensteuerberufungskommission geleitet hatten: Schlingmann (Berlin), Dr. Ronge (Breslau), Dr. Grolmann (Düsseldorf), Pampel u. Pickert (Hannover/Braunschweig), Grunewald (Kassel), Dr. Porcher u. Dr. Best (Köln), Wohlfahrt (Königsberg), Dr. Günther (Magdeburg), Dr. Welschof u. Dr. Dulheuer (Münster), Dr. Arnold (Schleswig-Holstein); b) vier Beamte des Preuß. Finanzministeriums: Generaldirektor für direkte Steuern Falkenhahn (Berlin), MinRat Magnus (Mecklenburg-Lübeck für Schwerin), GOFR Dingler (Stettin), RR Dr. Güttner (Oberschlesien); c) MinRat im RFM Stiller (Brandenburg); d) der Rat am Preuß. OVG Aegidi (Breslau); e) zwei Beamte anderer Länderfinanzverwaltungen: elsäß-lothr. MinRat v. Jordan (Mecklenburg-Lübeck für Lübeck) und Präs. der bremischen Steuerdirektion Dr. Bollmann (Unterweser).
3. Abteilungspräsidenten II: a) fünf preuß. Oberzolldirektionspräsidenten: Pochhammer (Berlin), Ueberschaer (Breslau), Dr. Finger (Düsseldorf), Haase (Hannover), Schmidt (Münster); b) fünf ORR an preuß. Oberzolldirektionen: Hellmund (Kassel), Naumann (Köln), Reißmann (Königsberg), Michael (Oberschlesien), Timm (Schleswig-Holstein); c) zwei MinRäte in RFM: Rühle (Brandenburg), Mehlhorn (Stettin); d) zwei Beamte anderer Länderfinanzverwaltungen: elsäß-lothr. GORR Neumann (Magdeburg), mecklenburg. ORR Brockmann (Mecklenburg-Lübeck).



respektierend<sup>182</sup>. In den anderen Landesfinanzämtern wurde dagegen durch Ernennungen von Beamten des Reichsfinanzministeriums, die bisweilen als Versorgungspositionen für verdiente Oberbeamte<sup>183</sup>, seltener auch als Bewährungs- und Beförderungsposten für jüngere Ministerialräte<sup>184</sup> dienten, sowie durch Beförderungen aus den Landesfinanzämtern<sup>185</sup> heraus viel getan, um aus der ziemlich bunt zusammengewürfelten Beamtenschaft eine homogene Verwaltung zu machen und die einheitliche Anwendung der reichsrechtlichen Normen auf dem Gebiete der Finanzen sicherzustellen<sup>186</sup>. Immerhin gelang es, in den sechs Jahren bis Ende 1925 bei 48 Um- und Neubesetzungen in den erfaßten 82 (77) Spitzen-

<sup>182</sup> In den bayerischen LFÄ rückten bei Freiwerden folgender Positionen bis Ende 1925 nach: Abteilungspräsidenten I: in München der MinRat im bayer. FinMin. Schrankenmüller; in Würzburg der MinRat im bayer. FinMin. Fischer und der Finanzgerichtsdirektor Gerbel; Abteilungspräsidenten II: in München der MinRat im RFM Heller und in Würzburg der MinRat im bayer. FinMin. Doeberner; in den sächs. LFÄ rückte der Abteilungspräsident I in Dresden, Dr. Hoch, als Präsident in Leipzig nach und der sächs. MinRat Stark (Dresden) und der ORR am Landesfinanzamt Dr. Knäbel (Leipzig) jeweils als Abteilungspräsidenten I; bei den vertragsgemäß bedingten Ausscheiden der in Personalunion die LFÄ leitenden Finanzminister rückten in Stuttgart und Darmstadt die MinDir. aus den jeweiligen FinMin. Schleehauf und Dr. Glässing, in Oldenburg und Karlsruhe aber die Abteilungspräsidenten Dr. Hillmer und Stamer nach; die freien Stellen für Abteilungspräsidenten I und II in Stuttgart erhielten die württembergischen MinRäte Sauer und Ebert, in Karlsruhe die badischen MinRäte Dr. Gutmann und Fleischmann; die Stellen der Finanzgerichtsdirektoren in Stuttgart und Darmstadt erhielten jedoch die MinRäte im RFM Dr. Dürr und Kuhl.

<sup>183</sup> Dies trifft insbesondere zu auf folgende Ernennungen zu LFA-Präsidenten: 1921 MinDir. 3 v. Laer (geb. 1877) in Kassel; 1922 MinDirig. 3 Kuhn (geb. 1876) in Brandenburg; 1923 MinDirig. 3 Pfeiffer (geb. 1875) in Schleswig-Holstein; 1923 MinDirig. 2 Nebelung (geb. 1873) in Oberschlesien und 1925 MinDir. 2 Denhard (geb. 1876) in Hannover; aber auch auf folgende Ernennungen zu Abteilungspräsidenten: 1920 MinRat Stiller (geb. 1871; I/Brandenburg), 1921 MinRat Dr. Löblich (geb. 1876; I/Berlin), 1921 MinRat Laeuen (geb. 1872; II/Berlin), 1921 MinRat Günther (geb. 1868; II/Hannover).

<sup>184</sup> Dies trifft zu für die MinRäte Ruhe (II/Brandenburg), Heller (II/München), Dr. Steincke (I/Breslau).

<sup>185</sup> Zu LFA-Präsidenten wurden aus den Reihen der Abteilungspräsidenten ernannt: 1922 Stamer in Karlsruhe, 1925 Dr. Porcher in Köln, 1923 Dr. Ronge in Münster, 1922 Dr. Hillmer in Oldenburg; 1925 Günther (s. Anm. 183) in Oberschlesien; 1921 Ueberschaer in Stettin und 1925 Rauschnig in Unterelbe (Hamburg); von den Oberregierungsräten in den jeweiligen Abteilungen bzw. den Finanzamtsvorstehern rückten zu Abteilungspräsidenten I auf: Dr. Werth in Hannover, Dr. Hedding in Köln, Dr. Weidenmann in Königsberg, Abicht in Magdeburg, Cannabich und Bresgen in Oberschlesien, Rauschnig in Unterelbe; in II: Dr. Stephany in Düsseldorf, Düsing in Hannover und Hampe in Schleswig-Holstein.

<sup>186</sup> In diesem Zusammenhang muß auch die rigorose Unterbindung jeden direkten Geschäftsverkehrs zwischen Landesfinanzämtern und Landesfinanzministerien (vgl. dazu Menges, a. a. O., S. 219 ff., Eimers, a. a. O., S. 197 f., Benz, a. a. O., S. 186 f.) gesehen werden; sie diente nicht so sehr einer willkürlichen Abschneidung der Länder von den relevanten Informationen über die Finanzlage – diese stellte das RFM, bisweilen allerdings mit großen Verzögerungen, zur Verfügung –, sondern viel mehr dazu, die Gefahr einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis der Landesfinanzämter zu mindern.

positionen<sup>187</sup> bei Landesfinanzämtern die Zahl der aus dem Reichsdienst hervorgegangenen LFA-Präsidenten von drei auf zwölf und der Abteilungspräsidenten I und II von drei auf sieben zu erhöhen.

Übernommen wurden in die Reichsfinanzverwaltung natürlich nicht nur in Spitzenpositionen Landesbeamte, sondern in den vertraglichen Abmachungen vom August 1919 war festgelegt worden, daß mit Ausnahme der Beamten an obersten Landesbehörden, d. h. den Ministerien, den Rechnungshöfen und einigen Sonderfondsverwaltungen, jeder in der Finanzverwaltung tätige Landesbeamte den Rechtsanspruch auf Übernahme, nicht aber die Verpflichtung zum Übertritt in den Reichsdienst hatte<sup>188</sup>. Diese Bestimmung, die von den Landesverwaltungen zunächst und vor allen Dingen unter dem Gesichtspunkt, einerseits die wohl erworbenen Rechte der Beamtenschaft zu sichern, andererseits die Landesfinanzen vor Belastungen zu schützen, gefordert worden war, wurde hinsichtlich ihres Entstehungsgrundes sofort obsolet. Das Problem war nicht, wie konnten die vorhandenen Beamten der Landesfinanzverwaltungen in der neu gebildeten Reichsfinanzverwaltung untergebracht werden, sondern das viel schwieriger zu lösende Problem, wie die vorhandenen und neu geschaffenen Planstellen für Beamte und Angestellte<sup>189</sup> mit fachlich geeigneten Bewerbern besetzt werden konnten. Als schwere Hypothek machte sich hierbei die erwähnte Tatsache bemerkbar, daß bis 1918 zwar Zollverwaltungen mit einem für ihre Aufgaben besonders ausgebildeten und auch zahlenmäßig hinreichenden Mitarbeiterstab in allen Bundesstaaten bestanden hatten, ähnlich durchgebildete bürokratische Organisationen für die veranlagten Besitz- und Verkehrssteuern aber nur in einer Minderheit der Staaten, vor allen Din-

<sup>187</sup> Die Herkunft der mit Abteilungspräsidenten ranggleichen Finanzgerichtsdirektoren ließ sich wegen der Lücken in den Quellen leider nicht klären.

<sup>188</sup> In der Beamtenschaft war über diese Frage eine gewisse Konfusion entstanden, da in der Übergangszeit bis 1922 nicht eindeutig geklärt worden war, ob für die landes- und gemeindeeigenen Steuern eine eigene Landesfinanzverwaltung mit Mittel- und Unterbehörden fortbestehen würde oder – wie es tatsächlich geschah – diese Aufgaben von der Reichsfinanzverwaltung wahrgenommen werden würden. Außerdem spielten besoldungs- und disziplinarrechtliche Fragen eine gewisse Rolle, vgl. dazu beispielhaft den Briefwechsel zwischen MinRat Hesse (hess. FinMin.) und dem Finanzamtsleiter in Friedberg Schmidt, 16./20. 9. 1920, StA Darmstadt, N1 Hesse conv. 24 fasc. 2.

<sup>189</sup> Zur Entwicklung der etatsmäßigen (nicht aber tatsächlichen) Personalstärke der Reichsfinanzverwaltung, in der 1920 rd. 70%, 1923 rd. 67,5% und 1924 nach dem Personalabbau rd. 64% aller bei Hoheitsverwaltungen beschäftigten Beamten und Angestellten (nur für Beamte betrugen die Zahlen 1920 – 69%, 1923 – 82,4% und 1924 – 75,3%) tätig waren, vgl. die nachstehende Übersicht, die auch über den unterschiedlichen Stellenkegel in der Steuer- und Zollverwaltung Aufschluß gibt.

**Personal der Reichsfinanzverwaltung**  
(Planstellen an Landesfinanzämtern, Finanz- u. [Haupt-] Zollämtern)

Beamte der Besoldungsgruppe	Am 1.4.1920 über- nom- mene Landes- beamte	Haus- halts- plan 1920	Haus- halts- plan 1921	Haus- halts- plan 1922	davon Präs. Abt.	Abt. I	Abt. II
B 2		21	21	21	21	-	-
B 1	25	5	5	5	5	-	-
A XIII	56	56	79	79	-	55	24
A XII	380	412	412	554	68	422	64
A XI	557	1153	1153	1231	109	952	170
A X	1113	2225	2311	2628	171	1963	494
<b>ZS. höhere Beamte</b>	<b>2131</b>	<b>3872</b>	<b>3981</b>	<b>4518</b>	<b>374</b>	<b>3392</b>	<b>752</b>
A IX	3300	3330	3440	3674	229	2395	1060
A VIII	5700	6863	7028	8226	504	5166	2556
A VII	12500	12718	12963	14594	838	9491	4269
<b>ZS. gehobene Beamte</b>	<b>21500</b>	<b>22911</b>	<b>23431</b>	<b>26494</b>	<b>1571</b>	<b>17052</b>	<b>7875</b>
A VI	10500	9128	9128	9694	501	2717	6476
A V	5700	19276	19276	19504	199	6370	12935
<b>ZS. mittlere Beamte</b>	<b>16200</b>	<b>28404</b>	<b>28404</b>	<b>29198</b>	<b>700</b>	<b>9087</b>	<b>19411</b>
A IV	12000	1886	1886	2939	140	1518	1231
A III	-	1286	1286	1658	339	745	554
A II	2900	1152	1152	1854	637	720	497
<b>ZS. untere Beamte</b>	<b>14900</b>	<b>4324</b>	<b>4324</b>	<b>6451</b>	<b>1136</b>	<b>2983</b>	<b>2332</b>
<b>Sa. Beamte</b>	<b>54731</b>	<b>59511</b>	<b>60140</b>	<b>66665</b>	<b>3781</b>	<b>32514</b>	<b>30370</b>
<b>Angestellte</b>							
a) höhere	(a)	(a)	41	265	-	47	218
b) gehobene u. mittlere	(a)	(a)	9314	13743	465	12320	933
c) untere Angest. u. Arbeiter	(a)	(a)	11045	17727	639	11876	5212
<b>Sa. Angestellte u. Arbeiter</b>	<b>(a)</b>	<b>(a)</b>	<b>20400</b>	<b>31735</b>	<b>1104</b>	<b>24243</b>	<b>6388</b>
<b>Sa.</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>80540</b>	<b>98400</b>	<b>4885</b>	<b>56757</b>	<b>36758</b>

a) keine Angaben

**Personal der Reichsfinanzverwaltung**  
(Planstellen an Landesfinanzämtern, Finanz- u. [Haupt- u.] Zollämtern)

Beamte der Besoldungsgruppe	Haus-halts-plan 1923	davon Prä-s. Abt.	Abt. I	Abt. II	Haus-halts-plan 1924 (ab 1. 10.)	davon Prä-s. Abt.	Abt. I	Abt. II
B 2	22	22	—	—	22	22	—	—
B 1	4	4	—	—	4	4	—	—
A XIII	79	—	55	24	75	—	51	24
A XII	656	72	503	81	534	30	451	53
A XI	1 382	113	1 065	204	1 168	48	948	172
A X	3 055	182	2 296	557	2 710	50	2 122	538
<b>ZS. höhere Beamte</b>	<b>5 178</b>	<b>393</b>	<b>3 919</b>	<b>866</b>	<b>4 513</b>	<b>154</b>	<b>3 572</b>	<b>787</b>
A IX	4 542	204	3 038	1 300	3 716	109	2 450	1 157
A VIII	10 171	431	6 679	3 061	8 456	243	5 469	2 744
A VII	17 813	714	12 209	4 890	15 133	409	10 197	4 527
<b>ZS. gehobene Beamte</b>	<b>33 526</b>	<b>1 349</b>	<b>21 926</b>	<b>9 251</b>	<b>27 305</b>	<b>761</b>	<b>18 116</b>	<b>8 428</b>
A VI	14 235	225	6 876	7 153	12 402	163	5 898	6 341
A V	28 915	201	14 229	14 485	25 039	141	12 046	12 852
<b>ZS. mittlere Beamte</b>	<b>43 150</b>	<b>426</b>	<b>21 105</b>	<b>21 638</b>	<b>37 441</b>	<b>304</b>	<b>17 944</b>	<b>19 193</b>
A IV	2 989	101	1 600	1 288	1 867	57	1 255	555
A III	1 826	247	942	637	1 525	108	856	561
A II	2 003	120	1 308	575	1 432	56	841	535
<b>ZS. untere Beamte</b>	<b>6 818</b>	<b>468</b>	<b>3 850</b>	<b>2 500</b>	<b>4 824</b>	<b>221</b>	<b>2 952</b>	<b>1 651</b>
<b>Sa. Beamte</b>	<b>87 672</b>	<b>2 636</b>	<b>50 781</b>	<b>34 255</b>	<b>74 083</b>	<b>1 440</b>	<b>42 584</b>	<b>30 059</b>
<b>Angestellte</b>								
a) höhere	51	1	49	1	13	1	11	1
b) gehobene und mittlere	12 880	523	12 186	171	1 509	115	1 273	121
c) untere Angest. u. Arbeiter	17 263	589	12 348	4 326	10 804	446	7 716	2 642
<b>Sa. Angestellte u. Arbeiter</b>	<b>30 194</b>	<b>1 113</b>	<b>24 583</b>	<b>4 498</b>	<b>12 326</b>	<b>562</b>	<b>9 000</b>	<b>2 764</b>
<b>Sa.</b>	<b>117 866</b>	<b>3 749</b>	<b>75 364</b>	<b>38 753</b>	<b>86 409</b>	<b>2 002</b>	<b>51 584</b>	<b>32 823</b>

Quelle: Reichshaushaltspläne 1920 ff.



gen in Süddeutschland, entstanden waren<sup>190</sup>. Da zugleich mit der Um- und Neuorganisation der Verwaltung das völlig neu gestaltete Abgaben- und positive Steuerrecht eingeführt werden mußte und die fortschreitende Inflation auch im Kassen- und Abrechnungsverkehr Mehrarbeit in bedeutendem Umfang anfallen ließ, verschärfte sich der Personalmangel laufend<sup>191</sup>. Allerdings sah die Situation in den einzelnen Laufbahnen<sup>191a</sup> verschieden aus; untere und mittlere Beamte, also Personal, das im Schreibdienst tätig war, die Registraturen führte oder einfachere Aufgaben in den Kassen wahrnahm, konnten in genügendem Maße gewonnen werden und auch im gehobenen Dienst, der für Hilfsreferententätigkeiten, im Veranlagungs- und Prüfdienst tätig war, zeichnete sich wenigstens auf längere Sicht eine Verbesserung der akuten Mangelsituation ab, da sich wenigstens genügend Anwärter für diese Laufbahn meldeten. Katastrophal sah die Lage von Anfang an aber bei den höheren Beamten aus, die als Finanzamtsvorsteher oder Referenten bzw. Generalreferenten für einzelne Steuern an den Landesfinanzämtern und Finanzämtern dringend benötigt wurden und deren Planstellen vom 1. 4. 1920 bis zum 1. 10. 1924 um rd. 2380, d. h. um rd. 112 % des Bestandes auf 4513 (davon 3572 im Bereich der Abteilungen I der Landesfinanzämter und ihrer nachgeordneten Behörden) vermehrt worden waren<sup>192</sup>; diese Planstellen ließen sich jedoch nicht besetzen<sup>193</sup>. Einmal fanden sich nämlich keineswegs alle zur Übernahme vorgesehenen Landesbeamte zum Übertritt in den Reichsdienst bereit, zum andern verließen zahlreiche jüngere Regierungsräte und Assessoren den Dienst in der

<sup>190</sup> Vgl. RT Bd. 375, S. 6156–6160, Dr. S. Nr. 5624, „Denkschrift über die Stellung der Präsidenten der Landesfinanzämter“, 27. 1. 1923; DZA II, Rep. 151 II Nr. 117, Denkschrift des Min. Dir. Heinke betr. die preußischen Steuerveranlagungsbehörden, 5. 11. 1918. Hier muß darauf hingewiesen werden, daß die Bezeichnungen für die bei den LFÄ gebildeten Abteilungen für Besitz- und Verkehrssteuern (I) und Zölle und Verbrauchsabgaben (II) insofern irreführend waren, als in der Abteilung I z. B. auch die Umsatzsteuer verwaltet wurde, die Zuordnung tatsächlich also nach verwaltungstechnischen Gesichtspunkten erfolgt war und alle veranlagten Steuern in der Abteilung I bearbeitet wurden.

<sup>191</sup> Durchschnittlich waren rd. 5 % der vorhandenen Planstellen unbesetzt; daneben wurden in weiteren 10 % der Planstellen Beamte kommissarisch beschäftigt, die entweder nicht die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen erfüllten oder nach erfolgter Pensionierung weiter arbeiteten; RT Bd. 362, Dr. S. Nr. 644, „Denkschrift über den Stand der Organisation der Reichsfinanzverwaltung“, 18. 10. 1920; DZA I, Vorl. Reichswirtschaftsrat Nr. 548, 26. Sitzung des Finanzpolitischen Ausschusses, 11. 11. 1921; RT Bd. 382, Dr. S. Nr. 4, „Denkschrift über den Personalabbau“, 5. 6. 1924.

<sup>191a</sup> Zu den einzelnen Besoldungsgruppen zugeordneten Tätigkeitsbereichen vgl. Anm. 173.

<sup>192</sup> Die zwischenzeitlich (1923) erfolgte Erhöhung der Planstellen auf 5178 kann hier außer Betracht bleiben, ebenso wie die Personalabbauverordnung (27. 10. 1923, RGBI. I, S. 999 u. Neufassung v. 28. 1. 1924, RGBI. I, S. 39) praktisch ohne Auswirkungen war, da die Herabsetzung der Planstellen um 665 (nahezu auf den Stand von 1922) ohnehin nur leere Planstellen betroffen hatte.

<sup>193</sup> Vgl. hierzu u. zum Folgenden die Denkschrift des Personaldezernenten beim LFA Kassel, v. Claer, 29. 11. 1921, BA Koblenz, NI Saemisch Nr. 61, sowie die Berichte, die die LFA-Präsidenten im Zusammenhang mit der Einkommensteuerveranlagung an das RFM erstatteten, DZA I, RFM Nr. 1100–1111.

Reichsfinanzverwaltung bereits wieder nach verhältnismäßig kurzer Zeit, um sich als Steuerberater oder Steueranwälte niederzulassen, und drittens traten dauernd zu wenige Gerichts- und Regierungsassessoren in die Finanzverwaltung ein, obwohl die Beförderungschancen hier weitaus günstiger als in allen anderen Verwaltungen waren, wo keineswegs die in der Finanzverwaltung im Durchschnitt nach vierjähriger Tätigkeit mit Assessorienpatent erfolgende Ernennung zum planmäßigen Regierungsrat üblich war. Das Reichsfinanzministerium sorgte zwar für eine möglichst gleichmäßige Verteilung der vorhandenen höheren Beamten, d. h. es suchte zu verhindern, daß einzelne Landesfinanzämter ganz besonders ungünstig dastanden, und versuchte auch durch einen günstigen Stellenkegel<sup>194</sup> einen gewissen Anreiz zum Eintritt in die Reichsfinanzverwaltung zu schaffen, aber dadurch allein ließ sich das Problem, wie genügender Ersatz an höheren Beamten beschafft werden konnte, nicht lösen, genauso wenig wie durch den – bei der Eigenart der Finanzverwaltung völlig sinnwidrig auf Juristen beschränkten – Vorschlag, einen eigenen Ausbildungsgang für Anwärter des höheren Dienstes in der Finanzverwaltung zu schaffen<sup>195</sup>.

Dieser Personalmangel verschärfte die an sich schon vorhandenen Spannungen zwischen den Landesfinanzämtern und ihren nachgeordneten Behörden, d. h. der im eigentlichen Sinne verwaltenden Bürokratie, und der Beamenschaft des Reichsfinanzministeriums – die viel eher als eine Normen formulierende, denn als verwaltende Bürokratie gesehen werden muß – ganz erheblich, zumal trotz eines immer stärkeren Austausches von Personal zwischen Ministerium und nachgeordneten Behörden jeder dieser Zweige der Reichsfinanzverwaltung offensichtlich eine – wohl nicht ausschließlich, aber doch hauptsächlich – aufgabenbezogene Eigenentwicklung durchmachte, die eine Orientierung an völlig einheitlichen Vorstellungen praktisch ausschloß. Obwohl in der Reichsabgabenordnung die rechtliche Voraussetzung und in der vorläufigen Geschäftsordnung für die Landes-

<sup>194</sup> Der Stellenkegel für höhere Beamte in der Reichsfinanzverwaltung war von Anfang an recht günstig; während sich 1920 in allen Reichsverwaltungen (einschließlich der ohnehin in A XII und A XIII etwas günstiger ausgestatteten Reichsministerien) von den höheren Beamten 72,5 % in A X, 14,6 % in A XI, 4,6 % in A XII, 5,8 % in A XIII und 2,5 % in der B-Besoldung befanden; lauteten die entsprechenden Zahlen für die Reichsfinanzverwaltung (ohne das Ministerium) (1924 in Klammern): 52,2 % (60,1 %); 26,2 % (25,8 %); 17,8 % (11,8 %); 2,6 % (1,7 %); 1,1 % (0,6 %); die relative Verengung des Stellenkegels im Jahre 1924 ist zwar unverkennbar, doch standen absolut erheblich mehr Beförderungsstellen zur Verfügung als 1920.

<sup>195</sup> Vgl. Denkschrift v. Claer (Anm. 193); dieser regte an, anstatt nur ausgebildete Volljuristen (Gerichts- oder Regierungsassessoren) zu übernehmen, den Präsidenten der großen Landesfinanzämter die Ausbildung von jährlich etwa 130 bis 150 Referendaren zu übertragen, die außer einer sechsmonatigen Tätigkeit am Amtsgericht in ihrer dreieinhalbjährigen Ausbildung ausschließlich bei Dienststellen der Landesfinanzämter (Präsidialabteilung, Oberfinanzkasse, Abteilungen I und II, Finanz- und Hauptzollämter, Finanzgericht) beschäftigt werden sollten; dadurch wäre – natürlicher Abgang und examensbedingte Ausfälle berücksichtigt – eine fast vollständige Selbstrekrutierung der höheren Beamten der Reichsfinanzverwaltung ermöglicht worden.

finanzämter sogar die Verpflichtung zur weitgehenden Delegation von Verwaltungs- und Personalentscheidungen auf die Landesfinanzämter gegeben worden waren<sup>196</sup>, beharrte das Reichsfinanzministerium, vertreten durch die zuständigen Abteilungen II und III, auf einer möglichst zentralistischen Verwaltungsführung und beanspruchte eine weit über die Regelung genereller Verwaltungsprobleme hinausgehende Entscheidungsbefugnis auch in Einzelfragen der Auslegung oder Anwendung von Gesetzen und deren Ausführungsbestimmungen<sup>197</sup>. Hinter diesem Verfahren stand der verständliche Wunsch, eine möglichst einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten und die Gefahr so gering wie möglich zu halten, daß die Landesfinanzämter unter dem Vorwand, auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen zu wollen, doch wieder zu derselben differenzierenden Verwaltungspraxis wie vor 1919 zurückkehrten. Die Landesfinanzamtspräsidenten sahen demgegenüber hierin ein unerwünschtes und übertriebenes Hineinregieren in „ihre“ Provinzen, das eine Berücksichtigung der speziellen personellen und sachlichen Probleme der einzelnen Verwaltungsbezirke vermissen ließ und dadurch die Effektivität der Verwaltung eher minderte<sup>198</sup>. Beide Gesichtspunkte entbehrten nicht einer gewissen Berechtigung; dies wurde allmählich sowohl im Reichsfinanzministerium wie auch bei den Landesfinanzämtern gesehen und der Versuch unternommen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen notwendigem Zentralismus und ebenso notwendiger Berücksichtigung der lokalen und regionalen Sonderprobleme zu finden, ohne daß freilich die auch für diese Zwecke eingerichteten formellen Konferenzen von Vertretern des Reichsfinanzministeriums mit den Referenten und Präsidenten von verschiedenen Landesfinanzämtern bzw. mit Finanzamtsleitern dieses Ziel erreichten<sup>199</sup>.

Entscheidend für die Spannungen zwischen Landesfinanzämtern und Reichsfinanzministerium war freilich der Umstand, daß in den Jahren nach 1919 auf finanzpolitischem Gebiete zu viele Aufgaben unter zu ungünstigen innen- und außenpolitischen Bedingungen gleichzeitig in optimaler Weise gelöst werden sollten – und mußten –, wenn die staatsfinanziellen Voraussetzungen für den demo-

<sup>196</sup> Vgl. §§ 12–13 der RAO v. 13. 12. 1919 (RGBl. 1919, S. 1993) und G. O. für die LFA v. 7. 7. 1920 (Amtsblatt der Reichsfinanzverwaltung, Jg. 2 Nr. 22 [Juli 1920], S. 311–318).

<sup>197</sup> Exemplarisch für die Art der Weisungen des RFM kann der Erlaß v. 16. 9. 1921 über die Veranlagung der Einkommensteuer für 1920 stehen (DZA I, RFM Nr. 1100): in ihm wurden nicht nur bestimmte Forderungen bezüglich des Abschlusses der Veranlagungsarbeiten erhoben, sondern auch bestimmt, in welcher Weise die Landesfinanzamtspräsidenten, die Abteilungspräsidenten und die Finanzamtsleiter jeweils die ihnen nachgeordneten Beamten zu kontrollieren hatten, zu welchen Fristen Berichte angefordert werden sollten und wie der Einsatz der Beamten zu erfolgen hatte – alles Fragen, die viel besser an Ort und Stelle als in generellen Weisungen zu klären waren.

<sup>198</sup> Vgl. beispielhaft die Berichte der LFA-Präsidenten Unterweser (30. 9. 1921), Hannover (3. 11. 1921, 10. 12. 1921) und Münster (19. 12. 1921) auf den in Anm. 197 genannten Erlaß des RFM, DZA I, RFM Nr. 1101.

<sup>199</sup> Beispiele für die Methodik bei diesen seit Anfang 1923 zur Koordination von RFM und LFA stattfindenden Konferenzen in: DZA I, RFM Nr. 1206.

kratisch legitimierten Wohlfahrtsstaat geschaffen werden sollten. Die gleichzeitige Einführung eines neuen Abgaben- und positiven Steuerrechts, deren Grundgedanke jedenfalls in den Erzbergerschen Reformen die Gerechtigkeit bei der Besteuerung – ausgedrückt in einer durch Willensakt der parlamentarischen Mehrheit definierten Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit – gewesen war, und einer die Durchsetzung dieser Prinzipien erst ermöglichenden neuen Verwaltungsorganisation stellte die mit der Ausführung beauftragte Bürokratie vor letzten Endes unlösbare Probleme. Deutlich läßt sich dieser Tatbestand an dem Kernstück der Erzbergerschen Steuerreform, der Einkommensteuer, demonstrieren. Die Beamten des Reichsfinanzministeriums hatten innerhalb weniger Monate ein qualitativ sicherlich nicht vollendetes und auch ergänzungsbedürftiges, aber doch immerhin brauchbares Gesetz<sup>200</sup> vorbereitet, doch erwiesen sich die im Aufbau befindlichen Behörden der Reichsfinanzverwaltung als objektiv unfähig, das Gesetz, das prinzipiell die Veranlagung jedes Steuerpflichtigen verlangte, in dieser Form zur Durchführung zu bringen, zumal sie gleichzeitig nach den alten Landeseinkommensteuergesetzen die Veranlagungsverfahren für 1919 – und in Einzelfällen auch für frühere Jahre – abwickeln und darüber hinaus die Veranlagungen für das Reichsnotopfer in Gang setzen sollten. Diese und die in den folgenden Jahren auftretenden Probleme der Verwaltung in Novellierungen der gesetzlichen Grundlagen oder durch Neuformulierung der Ausführungsbestimmungen und durch Einzelerrasse zu berücksichtigen, erwies sich die Beamtenschaft des Reichsfinanzministeriums durchaus bereit, d. h. sie reagierte mit verhältnismäßig hoher Flexibilität auf neu auftretende oder vorher zu wenig beachtete Gesichtspunkte, vermochte aber nicht zu sehen, daß sich hieraus zwangsläufig eine weitere Komplizierung des Verwaltungsaktes Veranlagung der Einkommensteuer und eine katastrophale Verzögerung bei der Erhebung der veranlagten Steuern ergeben mußte, die unter den Bedingungen einer fortschreitenden Geldentwertung zu einer immer geringeren Effektivität und zu einem Minimum an Gerechtigkeit bei der Besteuerung führen mußte. Auch die zur Vereinfachung der Verwaltung verordnete Einhebung der Einkommensteuer im Lohnabzugsverfahren bei den mehr als 18 Millionen steuerpflichtigen Arbeitnehmern war an sich vernünftig und im Prinzip sowohl im Interesse der Steuerpflichtigen wie der Reichskasse, aber in Verbindung mit der unter großen Verzögerungen erfolgenden nachträglichen Veranlagung der Selbständigen – bei denen diese verspätet festgestellten Einkommensteuern wiederum Basis für die Vorauszahlungen im laufenden Jahr bildeten – depravierte das System zur größten Ungerechtigkeit. Die Arbeitnehmer zahlten ohne jede Verzögerung, durch die schnelle Steigerung der Nominallohne in den Jahren 1922/1923 auch voll von der Progression des Steuertarifs erfaßt, ihre Steuerschuld, während die veranlagten Steuerpflichtigen in der großen Mehrheit ihre Steuerschuld nachträglich in ent-

<sup>200</sup> Dieses, an dieser Stelle nicht näher zu begründende Urteil, stützt sich auf die die internen Arbeiten im RFM widerspiegelnden Akten, DZA I, RFM Nr. 915–920.



wertetem Geld entrichten konnten<sup>201</sup>. Es fehlte weder der Bürokratie des Reichsfinanzministeriums noch der Landesfinanzämter die Einsicht, daß die hierdurch entstandene Verteilung der Steuerlasten nicht den Intentionen des Einkommensteuergesetzes vom März 1920 entsprach, daß außerdem die kläglich unzureichenden finanziellen Ergebnisse die Staatsfinanzen endgültig zerrütten und hieraus eine gefährlich brisante soziale und politische Konfliktsituation entstehen mußte, die die Grundlagen der staatlichen Ordnung vernichten konnte<sup>202</sup>. Aber zu einer durchgreifenden Änderung dieser Verhältnisse, die eben nicht nur einer sogenannten „politischen“ Lösung bedurften, sondern auch eine verwaltungstechnische Aufgabe und Herausforderung darstellten, war der bürokratische Apparat unfähig. Das einzige, wozu sich die zentrale Bürokratie im Reichsfinanzministerium aufraffen konnte, bestand darin, immer perfektionistischer erdachte und immer zahlreichere Erlasse an die nachgeordneten Behörden ergehen zu lassen und darauf zu hoffen, daß sich der Erfolg schon einstellen würde. Die nachgeordneten Behörden versuchten zwar, pflichtgetreu und mit höchstem Arbeitseinsatz die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen, konnten aber doch nur stets von neuem Fehlschläge vermelden, bis sich spätestens seit Mitte 1922 die ganze Verwaltung der veranlagten Steuern in einem einzigen, kräfteverzehrenden betriebsamen Leerlauf bewegte<sup>203</sup>. Stand schon die zentrale Bürokratie im Reichsfinanzministerium diesem Verwaltungsproblem mit erstaunlicher Ideen- und Phantasielosigkeit – legalistisch am Buchstaben, nicht aber am Geist des Erzbergerschen Steuerreformwerkes klebend – gegenüber, so stellte sich bei den nachgeordneten Bürokratien der Landesfinanzämter und Finanzämter in der Regel apathische Resignation ein. Nur in einigen wenigen Fällen wurde aus der allgemein vorhandenen Erkenntnis, daß gerade der Perfektionismus des Reichsfinanzministeriums eine der wesentlichen Ursachen für die finanziellen Mißerfolge und die soziale Unausgewogenheit der Steuerpolitik des Reiches gewesen war, die einzig mögliche Schlußfolgerung gezogen, mit einem extrem einfachen Veranlagungs- und Erhebungsverfahren die Verwaltungsvorschriften des Reichsfinanzministeriums zu unterlaufen und so wieder den finanziellen Erfolg und eine einigermaßen gerechte Steuerpolitik herzustellen. Diese Initiativen wurden allerdings, sofort nachdem das Reichsfinanzministerium

<sup>201</sup> Im Haushaltsjahr 1920 gingen an Einkommensteuer – und zwar ausschließlich aus dem Lohnabzugsverfahren – 10,24 Mrd. M ein; von dem restlichen im Veranlagungsverfahren festgesetzten Steuersoll von 18,06 Mrd. M gingen im Laufe des Haushaltsjahres 1921 rd. 7,91 Mrd. M (entsprechend einem Wert von 5,97 Mrd. M in Mark des Jahres 1920), im Haushaltsjahr 1922 rd. 8,67 Mrd. M (entsprechend 1,26 Mrd. M), der Rest von 1,48 Mrd. M im Haushaltsjahr 1923 (entsprechend 0,001 Mrd. M) ein, wobei die größten Steuerschuldner ausweislich der Akten infolge voller Ausschöpfung der Rechtsmittel gegen die Veranlagung am spätesten zahlten – bzw. besser nichts zahlten. Die Angaben beruhen auf eigenen Berechnungen nach dem Material in den Veranlagungsakten DZA I, RFM Nr. 1100 ff.

<sup>202</sup> Vgl. dazu zahlreiche Berichte der LFA und Erlasse des RFM, DZA I, RFM Nr. 1100 ff.

<sup>203</sup> Diese Aussage bezieht sich auf den finanziellen Erfolg der Steuerpolitik, nicht jedoch auf die später verwerteten Erfahrungen bei Veranlagung und Erhebung der Steuern, den Rechtsmittelverfahren und den Methoden der Steuervermeidung.

von ihnen Kenntnis erhalten hatte, wieder unterbunden<sup>204</sup>. Erst als die Reichsfinanzverwaltung nur noch das Chaos verwaltete, als die Inflation auch für ihre bisherigen Nutznießer<sup>205</sup> gefährlich unberechenbar geworden war, wurde viel zu spät – und nach der Stabilisierung der Mark staatsfinanziell zwar unabweisbar, aber nun erneut sozial ungerecht wie zuvor der übertriebene Perfektionismus – das Steuerveranlagungsgeschäft mit brutal vereinfachten Methoden betrieben<sup>206</sup> und dadurch auch endlich die Finanzverwaltung organisatorisch insofern konsolidiert, als ihr Beamtenapparat zur verwaltungstechnischen Abwicklung ihrer Aufgaben in der Lage war.

Daß die Beamtenschaft des Reichsfinanzministeriums nach Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die Mitte-Rechtskoalition unter Marx im November 1923 in der Lage war, einfache, verwaltungstechnisch durchführbare Vorschriften für die Erhebung und Veranlagung der Steuern zu formulieren, während sie noch im Frühjahr 1923 in der Intention ähnliche (in der konkreten Formulierung natürlich sehr unterschiedliche) Vorschläge eines Landesfinanzamts als gesetzwidrig abgelehnt hatte, wirft naturgemäß die Frage auf, ob die hohe Bürokratie nur einer eher konservativen, der wohlfahrtsstaatlichen Politik nach 1918 deutlich entgegenarbeitenden Regierungskoalition ihren Sachverstand für die Lösung drängender Verwaltungsprobleme hatte zur Verfügung stellen wollen – oder anders ausgedrückt, ob die Bürokratie in all' dem offensichtlichen Chaos der Jahre 1920 bis 1923 nicht doch so etwas wie eine planende Gestaltungskraft entwickelt und ihre

<sup>204</sup> Beispielhaft war die Entscheidung des Landesfinanzamts Mecklenburg-Lübeck (Abt. I in Schwerin), den veranlagten Einkommensteuerpflichtigen ab Februar 1923 nicht nur für die (wie schon im Gesetzgebungsverfahren eingeleitet) Zahlungen auf die Einkommensteuerschuld von 1921 Geldentwertungszuschläge aufzuerlegen, sondern, an die Entwicklung des Dollarkurses gekoppelt, auch bewegliche Multiplikatoren für die geschuldeten Einkommensteuervorauszahlungen im Jahre 1923 einzuführen; sicherlich hatte Popitz, der in einem außerordentlich scharf gehaltenen Erlaß an das LFA dieses Verfahren als ungesetzlich rügte, recht, wenn er weiter darauf hinwies, daß eine solche schwerwiegende und politisch bedeutsame Entscheidung nur zentral gefällt werden konnte, nur änderte dies nichts an der Tatsache, daß hier ein Abteilungspräsident eines LFA mit gesundem Menschenverstand ein genial einfaches, finanziell ergiebiges und sozial gerechtes Besteuerungsverfahren vorgeschlagen hatte und damit an der vorgesetzten Bürokratie scheiterte, die ihrerseits nur ein doch völlig unwirksames Verfahren (feste Multiplikatoren) einführte; vgl. Schriftwechsel Popitz – LFA Mecklenburg-Lübeck, 19. 4./4. 5. 1923, DZA I, RFM Nr. 997.

<sup>205</sup> An dieser Stelle kann die in der Wissenschaft bisher nicht entschiedene Frage, inwieweit die Inflation durch interessierte Kreise der Wirtschaft bewußt gefördert wurde, nicht erörtert werden; es geht lediglich um die z. B. im steuerlichen Bereich eindeutig feststellbare Tatsache, daß eine ganze Reihe von besonders leistungsfähigen Wirtschaftssubjekten, im wesentlichen große Industrieunternehmen, in erheblichem Ausmaß von der Inflation profitiert haben.

<sup>206</sup> Vgl. die Steuergesetze v. 13. 8. 1923 (RGBl. 1923 I, S. 359), die Erlasse des RFM v. 25. u. 27. 8. 1923 (DZA I, RFM Nr. 1198), die Bestimmungen über die Abschlußzahlungen auf die Reichseinkommensteuer 1923 und die Vorauszahlungen im Jahre 1924 (2. Steuernotverordnung v. 19. 12. 1923, Art. I §§ 1, 3–15, RGBl. 1923 I, S. 1207; Erlasse des RFM v. 3. 1. 1924, 5. 2. 1924, DZA I, RFM Nr. 1225 u. 1228).

verwaltende Tätigkeit zweckrational auf ein bestimmtes politisches Ziel, eine Änderung der politischen Grundkonstellation in der Weimarer Republik, konzentriert hat. Ließe sich dies schlüssig beweisen, müßte wohl von einer Herrschaft der Bürokratie gesprochen werden. Doch so einleuchtend dies Urteil vom Ergebnis, d. h. den finanz- und steuerpolitischen Entscheidungen seit November 1923 erscheinen mag, so sehr würde es die Realität verkennen. Denn auch und gerade die hohe Finanzbürokratie hatte in den Anfangsjahren der Weimarer Republik nur dann eine hohe Leistungsfähigkeit und Initiativen gezeigt, wenn eine starke politische Führung – sei es Erzberger, gestützt auf eine breite Mehrheit in der Nationalversammlung und den Reichspräsidenten, sei es Luther, gestützt auf die Notverordnungsvollmacht des Reichspräsidenten – vorhanden gewesen war. Eine schwache politische Führung hatte stets auch mit einem Nachlassen der Leistungsfähigkeit der Verwaltung korrespondiert und keineswegs eine Führung der Regierung durch die Verwaltung bedeutet.

JÜRGEN STILLIG

# DAS PROBLEM ELSASS-LOTHRINGEN UND DIE SOZIALISTISCHE INTERNATIONALE IM JAHR 1917

In den ersten Monaten nach der Februarrevolution in Rußland bestimmten menschenwistische Kräfte unter Ceretelis und Čcheidzes Führung die Politik im Petrograder Sovet. Hauptsächlich von ihnen ging im April 1917 die Initiative zur Anbahnung einer neuen Außenpolitik aus<sup>1</sup>. Die Provisorische Regierung wurde am 27. März/9. April 1917 zu einer Proklamation an die Bürger („Graždane!“) über die Kriegsziele veranlaßt, mit der sie sich von der Außenpolitik der zarischen Regierung distanzierte: „S'en remettant à la volonté de la nation, en étroite union avec nos alliés, pour donner leur solution définitive à toutes les questions liées à la guerre mondiale et à l'achèvement de cette guerre, le Gouvernement provisoire considère comme étant de son droit et de son devoir de déclarer dès maintenant que le but de la Russie libre n'est point de dominer d'autres peuples, ni de leur ravir leur patrimoine national, ni de s'emparer par la violence des territoires d'autrui, mais de fonder une paix solide sur la base du droit qu'ont les peuples de disposer d'eux-mêmes.“<sup>2</sup> Die Hoffnungen und Illusionen, die sich in sozialistischen

<sup>1</sup> Vgl. D. Geyer, Die russische Revolution, Historische Probleme und Perspektiven, Stuttgart usw., 1968, S. 74 u. 83 f.; wichtig sind die Studien von R. A. Wade, Irakli Tsereteli and Siberian Zimmerwaldism, in: Journal of Modern History 39 (1967); ders., The Triumph of Siberian Zimmerwaldism (March – May, 1917), in: Canadian Slavic Studies I (1967); ders., Why October? The Search for Peace, February – October 1917, Stanford, Cal., 1969, S. 51 ff.

<sup>2</sup> Die offizielle französische Übersetzung der russischen Proklamation befindet sich in den Archives Nationales in Paris im Fonds Albert Thomas (im folgenden AN, FAT): AN, FAT, 94 AP 179. Der im belgischen Außenministerium in Brüssel (im folgenden AAB) vorliegende Text enthält einige sprachliche Varianten: AAB, Classement B, No. 35, Russie; den russischen Originaltext siehe: VOSR, Dokumenty i materialy, Revoluconnoe dviženie v Rossii posle sverženija samoderžavija, Moskva 1957, S. 444; in englischer Übersetzung: R. P. Browder/A. F. Kerensky, The Russian Provisional Government 1917, Documents II, Stanford, Cal., 1961, S. 1045 f.; vgl. auch D. Geyer, a. a. O., S. 78. – Es ist bedauerlich, daß bei der geringen Zahl der publizierten russischen Quellen zur Revolutionsgeschichte in deutscher Übersetzung, sich in der Quellensammlung von M. Hellmann (Die russische Revolution 1917, Von der Abdankung des Zaren bis zum Staatsstreich der Bolschewiki, dtv-Dokumente, 2. Auflage, München 1969) schwerwiegende Datierungsfehler und unzuverlässige Quellenangaben befinden. Vgl. S. 193 bis S. 195: Miljukovs Interview wurde am 22. III./5. IV. 1917 gegeben und am folgenden Tag veröffentlicht (vgl. Browder/Kerensky, a. a. O., II, S. 1044 f.). Hellmann übernimmt ohne kritische Anmerkung den 27. März/9. April, das Erscheinungsdatum der Frankfurter Zeitung, aus der er zitiert, auch als angebliches Datum der Agenturmeldung in den Kopf seines Dokuments. Auf S. 210 Anm. 1 verweist Hellmann anstatt der im Text angesprochenen Friedensdeklaration vom 27. März/9. April, die nicht in seiner Quellensammlung abgedruckt ist, auf die falsch datierte Erklärung Miljukovs vor der Presse. Hierdurch entsteht ein falscher historischer Zusammenhang. Siehe ebenso (S. 138) Quellenangaben mit Druckfehlern: Krasnyj Archiv 22, 1927 (nicht 1924) und Bd. 22 (nicht 23), 1927.



Kreisen Westeuropas mit den revolutionären Vorgängen in Rußland verbanden, fanden Ausdruck in einem Brief Ramsay MacDonalds, einem führenden Mitglied der Independent Labour Party, an Émile Vandervelde. MacDonald sprach aus, was europäische Sozialisten von einer selbstbewußten russischen Politik der Revolutionäre erwarteten: „... their policy must be to lead and inspire the whole of Europe and not merely leave Europe in the lurch. It will be necessary for them, however, to let their present Allies understand quite clearly that Democracy in Russia is not to be a mere tool in the hands of the Governments, but that it is placing itself at the head of an international democratic movement which is to use this war for the establishment of its own power.“<sup>3</sup>

Welche divergierenden Tendenzen damit jedoch aufbrachen, zeigten bald die ersten Auseinandersetzungen, die um die Petrograder Friedensformel entbrannten. Bereits im Begriff „Selbstbestimmungsrecht“, erst von den Vereinigten Staaten von Amerika und nun von Rußland gleichermaßen anerkannt, lag ausreichender Zündstoff für Regierungen und Sozialisten vor; denn die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht als Maß territorialer Friedensregelungen stellte nicht nur die „Positionen der historischen Machtpolitik in Frage“<sup>4</sup>, sondern implizierte nach Auffassung des französischen Gesandten in Stockholm, Thiébaut, auch die „reconnaissance du principe des nationalités“<sup>5</sup>. Die Kritik zielte – daran besteht kein Zweifel – auf das deutsch-französische Kernproblem Elsaß-Lothringen.

In der Kriegszieldiskussion des Jahres 1917 spielt die Elsaß-Lothringen-Frage im Bereich der Außen- wie Innenpolitik eine herausragende Rolle, da die russische Revolution die ideologischen Einflüsse verstärkte. Dadurch entwickelten sich auch neue politische Sehweisen. Dieses Problem betraf sowohl die Regierungen der kriegführenden Länder als das Verhältnis der staatlichen Behörden zu den

<sup>3</sup> R. MacDonald an É. Vandervelde, Hampstead, 26. April 1917, Institut É. Vandervelde (Parti Socialiste Belge), Brüssel, EV/1090. Die französische Übersetzung siehe: AAB, Grande-Bretagne 1917, No. 12, Anlage zum Rapport No. 634: Hymans an Baron Beyens, London, 30. 4. 17. Abgedruckt (in russisch) bei: A. Šljapnikov, Semnadcatyj god, Kn. IV, Moskva-Leningrad, 1927, S. 30 f.; vgl. Krasnyj Archiv 15 (1926), S. 78 f.

<sup>4</sup> R. Wittram, Studien zum Selbstverständnis des 1. und 2. Kabinetts der russischen Provisorischen Regierung, März bis Juli 1917, Abh. d. Akademie d. Wiss. Göttingen, Phil.-Hist. Kl., 3. Folge, Nr. 78, Göttingen 1971, S. 154.

<sup>5</sup> Tel. o. No.: Thiébaut an französischen Botschafter, Paléologue, in Petrograd, Stockholm, 26. April 1917, AN, FAT, 94 AP 178; zum Nationalitätsprinzip vgl. G. Decker, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Göttingen 1955, passim; P. Kluge, Selbstbestimmung, Vom Weg einer Idee durch die Geschichte, Göttingen 1963, S. 51 ff. Siehe dazu die Untersuchung von H. E. Volkmann (Die deutsche Balkumpolitik zwischen Brest-Litovsk und Compiègne, Köln/Wien 1970), der einen guten Beitrag zur begrifflichen Problematik „Selbstbestimmungsrecht“ liefert: „Schließlich war dieser Begriff in seiner wertfreien Bedeutung, wie er heute Gültigkeit besitzt, ohne deshalb mehr Respektierung zu genießen, in der damaligen Zeit weder im internationalen Recht fixiert, noch im allgemeinen Denken als Richtschnur politischen Handelns verankert, geschweige denn eindeutig definiert.“ (S. 39) Die Möglichkeit realer Anwendung bezweifelt mit zeitkritischen Bemerkungen der Spartakusbrief Nr. 6 (Spartakusbriefe, Hrsg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Berlin 1958, S. 352 ff.).

oppositionellen Gruppen, die sich in Europa zu formieren begannen. Insbesondere die kurze Zeitspanne zwischen den beiden russischen Revolutionen vom Februar bis Oktober 1917, in der die Sondierungen für einen allgemeinen Verständigungsfrieden auf internationaler Ebene intensiv einsetzten, bildet den Hintergrund prinzipieller Gegenpositionen in der Elsaß-Lothringen-Diskussion.

Die Petrograder Friedensformel schloß von russischer Seite für eine internationale sozialistische Friedensordnung das Plebiszit in Elsaß-Lothringen nicht aus<sup>6</sup>. Das widersprach jedoch den nationalen Interessen Frankreichs, da eine Rückgliederung Elsaß-Lothringens nach Meinung der Regierung, der parlamentarischen Mehrheit sowie der sozialistischen „Majorité“ eine Restitution unter Ausschluß eines Plebiszits sein sollte<sup>7</sup>. Insofern war eine Präzisierung der Petrograder Friedensformel notwendig. Die französische Regierung wies darauf hin, daß die Restitution keine Annexion sei und daß sie keinen Gedanken der Eroberung und Unterdrückung einer fremden Bevölkerung hege.

Führende Kreise im Deutschen Reich lehnten es andererseits ab, Elsaß-Lothringen als Verhandlungsgegenstand bei Friedensgesprächen überhaupt in Erwägung zu ziehen. Ein paradigmatischer Beitrag aus den Reihen des diplomatischen Corps charakterisiert, welche Bedeutung man dem elsäß-lothringischen Problem beimmaß. Der deutsche Gesandte in den Niederlanden, F. Rosen, verfaßte eine Denkschrift für den Reichskanzler mit dem bezeichnenden Titel „Elsaß-Lothringen und die Friedensfrage“<sup>8</sup>. Darin hieß es unter anderem: „Für Deutschland gilt ebenso wie für Frankreich der Satz: Wer beim Friedensschluß Elsaß-Lothringen besitzt, hat den Krieg gewonnen, wer es nicht besitzt, ist geschlagen. Für die deutsche Politik im Frieden und im Kriege gibt es daher keine elsäß-lothringische Frage, Elsaß-Lothringen muß für uns ein noli me tangere bleiben. Der Besitz Elsaß-Lothrin-

<sup>6</sup> Vgl. z. B. das vom französischen Chargé d'Affaires in Petrograd, Doucet, im Auftrag von Thomas an Renaudel abgeschickte Tel. Nr. 810 vom 31. Mai 1917, Archiv des französischen Außenministeriums, Paris, Série Guerre 1914–1918, 1204. Socialisme III, 1917.

<sup>7</sup> Einen hinreichenden Überblick bieten die Aufsätze von P. Renouvin, *Les buts de guerre du gouvernement français (1914–1918)*, in: *Revue Historique* CCXXXV (1966), ins Deutsche übersetzt: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 17 (1966), und ders., *Le gouvernement français et les tentatives de paix en 1917*, in: *La Revue des Deux Mondes* 20 (1964). – Die „Majorité“ unterstützte die Regierungspolitik, während die „Minorité“ sich im Verlauf des Krieges immer mehr von ihr distanzierte. Beide Begriffe sind dem zeitgenössischen Sprachgebrauch entnommen. Die von ihnen bezeichneten Parteilager waren letztlich weder numerisch festgelegt noch in ihrer Gruppenstruktur homogen. Situationsbedingte Einflüsse konnten Mehrheiten auf Kosten der „Majorité“ zustande bringen.

<sup>8</sup> Anlage zum Bericht F. Rosens an das Außenministerium vom 14. Mai 1917, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes in Bonn (im folgenden AA), Wk Nr. 2, geh., Bd. 37; Abdruck der Anlage fehlt in der Aktenpublikation von A. Scherer/J. Grunewald, *L'Allemagne et les problèmes de la paix pendant la première Guerre Mondiale*, Publications de la faculté des Lettres et Sciences humaines de Paris-Sorbonne: Série „Textes et documents“ tome 14, II, 1966, S. 197 f. – Vgl. G. A. Lang, *Die Kontroverse um Kriegsursachen und Friedensmöglichkeiten 1914–1919 im Rahmen der „Neuen Zürcher Zeitung“*, Ein Beitrag zur Geschichte der öffentlichen Meinung im geistigen Kampf des Ersten Weltkriegs, Phil. Diss. Zürich, 1968, S. 173 ff.

gens darf unter keinen Umständen auch nur das Thema von Verhandlungen oder auch nur von politischen Gesprächen bilden. Da wir in einer Welt politischer Formeln leben, so muß für uns die Formel lauten: „Anträge, welche dahin zielen, irgendwelche Teile des deutschen Gebiets in Europa dem Deutschen Reich zu entfremden, dürfen nicht zur Diskussion gestellt werden“. Eine solche Formulierung müßte jedem Kongresse, auch jeder Vorbesprechung der Friedensziele vorangestellt werden.“ Die Denkschrift führt weiter aus: „Wenn Deutschland den Frieden schließt, ohne irgend etwas von seinem europäischen Besitzstande eingebüßt zu haben, so hat es den größten Krieg der Welt glänzend gewonnen, wie auch die übrigen Friedensbedingungen aussehen mögen.“

Man müsse daher auch allen „Einflüsterungen“ von neutraler Seite widerstehen, die in folgende Richtung zielen:

- „1) Eine Teilung Elsaß-Lothringens zwischen Deutschland und Frankreich.
- 2) Abtretung Elsaß-Lothringens ganz oder zum Teil gegen Kompensationen in Afrika (pour une belle colonie!).
- 3) Eine Neutralisierung Elsaß-Lothringens als selbständiger Pufferstaat.
- 4) Eine Verfassungsänderung Elsaß-Lothringens unter dem Drucke des feindlichen Auslandes.“

Alle angeführten Kompromißvorschläge gingen darauf hinaus, „der französischen Eitelkeit auf Kosten des deutschen Nationalbewußtseins Rechnung zu tragen“. Indem der deutsche Gesandte auf Bestrebungen verwies, auf internationaler sozialistischer Ebene eine Übereinstimmung zu erreichen, schlug er vor, Delegierten, die zu derartigen Besprechungen reisten, besonders im Falle Elsaß-Lothringens, die Verpflichtung abzunehmen, „daß sie sich selbst rein akademisch auf keinerlei Erörterung dieses Gegenstandes einlassen können. Wenn sie diese Erörterung zu verhindern nicht imstande sind, müssen sie sofort die Sitzung verlassen und ihr solange fern bleiben, bis ihnen zugesichert wird, daß das unerwünschte Thema nicht zur Diskussion gestellt wird“. Das sei die Taktik, die man einschlagen müsse, um sozialistischen Bestrebungen entgegenzuwirken.

Im Frühjahr konsolidierten sich in Frankreich und im Deutschen Reich politische Gruppen – die französische und die deutsche Sozialdemokratie gliederten sich in mehrere Richtungen auf, wobei sich die SPD organisatorisch in MSPD und USPD spaltete –, die, wie z. B. die USPD, eine von der offiziellen Linie der Regierung abweichende Haltung einnahmen. Zentrale Bedeutung hatte natürlich die Frage bekommen, auf welche Weise „die russische Revolution als Triebkraft für einen sozialistischen Frieden“<sup>9</sup> praktikabel werden konnte. Wollte man einen großen Zeitverlust vermeiden, dann konnte nur ein schnelles Zusammenwirken deutscher und französischer Sozialisten in der Elsaß-Lothringen-Frage bestehende

\* Brief Troelstras an Wibaut und Vliegen vom 9. 6. 1917, Internationales Institut für Sozialgeschichte in Amsterdam (im folgenden IISG), Nachlaß P. J. Troelstra 540. Diese Einsicht verschärfte im Frühjahr und Sommer 1917 die Kontroversen zwischen Sozialisten und Regierungen.

Hindernisse zu überwinden helfen und die Basis für ein gemeinsames Verhaltensmodell schaffen.

Die verschiedenen politischen Ansichten bekamen eine aktuelle Bedeutung, als Sozialisten neutraler Staaten seit Mitte April 1917 eine internationale sozialistische Friedenskonferenz in Stockholm planten<sup>10</sup>. Sie bildeten zu diesem Zweck das holländisch-skandinavische Komitee, dessen Aktivität von den Regierungen der kriegführenden Länder argwöhnisch beobachtet wurde. Die Komiteemitglieder, unter denen der Schwede Branting und der Niederländer Troelstra eine führende Stellung einnahmen, versuchten eine gemeinsame Grundlage für die späteren Gespräche der Delegationen zu erreichen und entwarfen daher einen Fragebogen, um die Meinung aller sozialistischen Parteien zu strittigen Fragen zu ermitteln<sup>11</sup>. Zustimmung war da, in der Stockholmer Konferenzinitiative des holländisch-skandinavischen Komitees ein Modell von internationaler Verwendungsfähigkeit zu sehen. Am 6. Mai faßte die französische sozialistische „Minorité“ unter Longuets Führung den Beschluß, nach Stockholm zu gehen und das Selbstbestimmungsrecht im Sinne der Petrograder Friedensformel auch für Elsaß-Lothringen einzuräumen<sup>12</sup>. Diese Entscheidung basierte auf den folgenden Überlegungen:

- „1) The moment has come to talk about peace in the name of the vital interests of the peoples.
- 2) It is necessary to affirm and to restore the 'Internationale', and the principal condition of a renewal of relations with the German Socialists fulfilled by the constitution of a new independent Socialist party (Haase – Ledebour – Bernstein) and by the proclamation of the Congress of Gotha.

<sup>10</sup> Vgl. den Überblick bei H. Meynell, *The Stockholm Conference of 1917*, in: *International Review of Social History* V (1960); A. Blänsdorf, *Friedrich Ebert und die Internationale*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* IX (1969), S. 343 ff.; eine umfassende Darstellung über die Hintergründe der Stockholmer Konferenz, die auf Grund der vieldimensionalen Schwierigkeiten im System der europäischen Kriegspolitik zum Scheitern verurteilt war, wird vom Verfasser vorbereitet.

<sup>11</sup> Vgl. „Programme pour les discussions aux Conférences Préliminaires“, in: *Stockholm, Comité Organisateur de la Conférence Socialiste Internationale de Stockholm*, Stockholm 1918, S. XI f.; der Redakteur Baake (MSPD) teilte Bauer (G. H. Q.) mit, daß die MSPD mit der Resolution vom 19. April 1917, die einen Frieden ohne Annexionen und Kriegsentschädigungen einschloß, „ihre Eintrittskarte für die Stockholmer Verhandlungen bezahlt“ hätten: Notizen über eine Reise nach Berlin, 28./29. April 1917, Bundesarchiv Koblenz (im folgenden BA), Nachlaß Bauer Nr. 11.

<sup>12</sup> Die „Commission Administrative permanente“ der Parti Socialiste unifié (PSU) hatte bereits am 27. April 1917 mit 13 gegen 11 Stimmen die Teilnahme an der Stockholmer Friedenskonferenz abgelehnt (*Pendant la Guerre, Le Parti Socialiste, la Guerre et la Paix, Toutes les résolutions et tous les documents du Parti Socialiste, de Juillet 1914 à 1917*, Paris 1918, S. 162 ff.). Dieses Abstimmungsergebnis und das Anwachsen der kriegsfeindlichen Kräfte innerhalb der Partei ließen die Schlußfolgerung zu, daß der Nationalkongreß der PSU – wie Longuet behauptete – sich am 27. 5./28. 5. 1917 für die Teilnahme entscheiden würde (Tel. 1652: Roques an Thomas, Paris, 30. 4. 17, AN, FAT, 94 AP 180).

- 3) It is urgent to proceed to the examination of the Socialist thesis affirming the right of peoples to dispose of themselves. The French delegation will raise the question of Alsace-Lorraine, and put forward the project for a plébiscite of those who are Alsace – Lorrainers by origin as to their future destiny.“<sup>13</sup>

Angeichts der Fragebogenaktion des holländisch-skandinavischen Komitees konnten sich die beiden sozialdemokratischen Parteien im Deutschen Reich einer eindeutigen Stellungnahme nicht entziehen, die damit auch Rückwirkungen auf die innenpolitische Situation zur Folge hatte.

Die bisherigen wissenschaftlichen Studien zur Geschichte der deutschen Sozialdemokratie im Ersten Weltkrieg behandeln die innerparteilichen Auseinandersetzungen, die schließlich zur Parteispaltung und zur Gründung einer neuen legalen Partei am 8. April 1917, der USPD, führten<sup>14</sup>, über die Trennung hinaus zu sehr unter dem Aspekt bloß „taktischer Differenzen“, wobei „prinzipielle Meinungsverschiedenheiten“ verneint werden<sup>15</sup>. Ungeachtet der Spaltung wird dadurch den beiden Parteien ein Fundamentalkonsens ihrer Politik unterstellt<sup>16</sup>.

Analysiert man jedoch die Stellungnahmen, die beide Parteien auf die Petrograder Friedensinitiative hin zur Verwirklichung eines allgemeinen Friedens abgaben, dann lassen sich grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten gerade in der Elsaß-Lothringen-Frage feststellen<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Vertraulicher Bericht des englischen Botschafters in Paris, Lord Bertie, an Balfour vom 7. 5. 1917, Public Record Office (im folgenden PRO), London, F.O. 899, Bd. 12; vgl. Geheimbericht No. 261: Lord Bertie an Balfour vom 1. 6. 17, PRO, F.O. 371, Bd. 2938; Bericht eines Vertrauensmannes, weitergeleitet von Erzberger an Zimmermann, Rotterdam am 12. 5. 17, AA, Wk Nr. 2, geh., Bd. 36. – Eine weitere Richtung innerhalb der französischen „Minorité“ unter Führung von Lorient und Faure trat auch in der Elsaß-Lothringen-Frage für den „status quo ante bellum“ ein.

<sup>14</sup> Ein Kausalnexus zwischen Februarrevolution und Gründung der USPD besteht nicht, wie irrtümlich in der Forschung behauptet wird. Näheres siehe bei J. Stilling, Die Mission Albert Thomas' in Rußland vom 22. April bis 13. Juni 1917, Der Fonds Albert Thomas in den Archives Nationales, in: Internat. Wiss. Korrespondenz z. Gesch. d. deutschen Arbeiterbewegung 13 (1971), S. 56 Anm. 1.

<sup>15</sup> Vgl. E. Matthias, Die deutsche Sozialdemokratie und der Osten 1914–1945, Tübingen 1954, S. 1; ders., Die Rückwirkung der russischen Oktoberrevolution auf die deutsche Arbeiterbewegung, in: Deutschland und die Russische Revolution, Hrsg. H. Neubauer, Stuttgart 1968, S. 74; W. Tormin, Die deutschen Parteien und die Bolschewiki im Weltkrieg, ebenda, S. 63; K.-D. Schwarz, Weltkrieg und Revolution in Nürnberg, Ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Stuttgart 1971, S. 207.

<sup>16</sup> In seiner Dissertation hebt z. B. G. Schwiager (Zwischen Obstruktion und Kooperation – Eduard David und die SPD im Kriege, Phil.-Diss. Kiel, 1970) hervor: „Grundsätzlich zeichnet sich die prinzipielle Grundlage der Politik der Sozialdemokratie im ersten Weltkrieg in ihrer gesamten Kriegszieldiskussion durch eine Kontinuität und Stabilität aus, ...“ (S. 198). Vgl. dazu S. 224. – Zum Erscheinungsbild und zur Parteistruktur der USPD auf Reichsebene liegen immer noch keine fundierten Analysen vor. Funktion wie Stellenwert dieser Partei im Verhältnis zur MSPD müßten ebenfalls Gegenstand einer sorgfältigen Untersuchung sein.

<sup>17</sup> P. Lösche, Der Bolschewismus im Urteil der deutschen Sozialdemokratie 1903–1920, Berlin 1967, behauptet, daß die russische Februarrevolution „die beiden sozialdemokratischen Par-



In der Denkschrift der MSPD lag das Gewicht auf dem Verzicht auf „Annexionen und Kontributionen“<sup>18</sup>. Da an dem Grundsatz der territorialen Integrität des Deutschen Reiches festgehalten wurde, erwies sich das Stockholmer Memorandum der MSPD mit der Forderung des Selbstbestimmungsrechts nur als bedingt vereinbar. Hinsichtlich Elsaß-Lothringens entsprach die Interpretation des Selbstbestimmungsrechts tendenziell den Vorstellungen der Reichsleitung<sup>19</sup>. Die Reichszugehörigkeit wurde aus sprachlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten hergeleitet. Die entscheidende Frage, wie zwischen dem Nationalitätsprinzip und dem von Frankreich beanspruchten Recht ein Ausgleich zu erreichen war, blieb unbeantwortet. Wohl forderte die MSPD für Elsaß-Lothringen die Gewährung voller Gleichberechtigung in der Stellung eines selbständigen deutschen Bundesstaates, was den wiederholten Kundgebungen der aus allgemeinen, direkten, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangenen elsäß-lothringischen Volksvertretung entspräche. Mit dieser Regelung hätten sich vor dem Krieg auch die französischen Sozialisten einverstanden erklärt. Um eine Verständigung mit den französischen Parteigenossen nicht von vornherein zu verhindern, schließe ein allgemeiner Frieden ohne Annexionen und Kontributionen die Bereitschaft zu „freundschaftlichen Vereinbarungen über Grenzberichtigungen, wo sie auch immer seien, natürlich nicht aus“.

teien in Deutschland trotz ihrer gerade erfolgten Trennung durch die gemeinsame Formel ‚Friede ohne Annexionen und Kontributionen‘ wieder näher aneinandergerückt‘ habe (S. 99). Dagegen urteilt G. Schwieger (a. a. O.), daß die Sozialdemokraten sich bereits bei Kriegsbeginn auf diese Formel festgelegt hätten und folgert dann: „Es hat zwar äußerlich den Anschein, als habe sich die deutsche Sozialdemokratie erst nach der russischen ‚Plattform‘ auf diese Formel fixiert, doch muß an Hand der offiziellen Verlautbarungen der Partei diese Behauptung als unrichtig angesehen werden“ (S. 198). Beide Verfasser gehen von einer inhaltlich gekürzten Friedensformel aus, indem sie das „Selbstbestimmungsrecht“ als wesentliches konstitutives Element aussparen. Schwiegers Bewertung der Petrograder Friedensformel ist entgegenzuhalten, daß er ihre historische Bedeutsamkeit übersieht, wenn er die Wirkungskomplexe der revolutionären Politik im Jahre 1917, die Verflochtenheit nationaler Kriegszielpolitik mit sozialistischen Ansprüchen eines internationalen Verständigungsfriedens, in ihrer tiefgehenden Resonanz nicht berücksichtigt.

<sup>18</sup> Die Denkschrift vom 12. Juni 1917 ist abgedruckt im „Vorwärts“ Nr. 162, 34. Jg., vom 16. Juni 1917; vgl. auch „Die deutsche Sozialdemokratie und der Frieden, Erklärung der Delegation der deutschen Sozialdemokratie auf der internationalen sozialistischen Friedenskonferenz in Stockholm“, Berlin 1917.

<sup>19</sup> F. Fischer, *Griff nach der Weltmacht, Die Kriegszielpolitik des kaiserlichen Deutschland 1914/18*, 4. Auflage, Düsseldorf 1971, S. 509 ff.; Schwieger (a. a. O.) charakterisiert Fischers Interpretation als eine „nicht vorurteilsfreie Betrachtung“ (S. 229), und er versucht die Eigenständigkeit der MSPD – Politik gegenüber der Reichsregierung zu beweisen. Schwieger bleibt jedoch nicht sachlich: Fischers These, die Aussagen der MSPD zur „Wiederherstellung“ Belgiens und Serbiens ließen „alle Möglichkeiten der Anlehnung“ (F. Fischer, S. 510) offen, bezeichnet Schwieger als ein „Meisterstück demagogischer historischer Interpretation“ (S. 226). Tatsächlich ist aber Schwiegers Beweisführung, Belgien dürfe weder ein „Vasallenstaat“ Deutschlands noch Englands oder Frankreichs werden, nicht im Sinne einer widerspruchsfreien Argumentation oder hinreichenden Definition aufzufassen.

In den Diskussionen der MSPD-Delegationen mit dem holländisch-skandinavischen Komitee in Stockholm prallten die gegensätzlichen Meinungen hart aufeinander. David erklärte zum Elsaß-Lothringen-Problem: „Man macht einen Eingriff in die deutsche Souveränität und verlangt, daß eine Frage, die international ist, international sein soll.“<sup>20</sup> Die MSPD lehne jede Annexion ab, aber sie wolle auch keine gegen das Deutsche Reich. Troelstra erwiderte darauf, daß es hier nicht darum ginge, Frieden zwischen den Regierungen zu schaffen, sondern zwischen den Parteien. Die MSPD müsse sich fragen, ob sie mit anderen Parteien übereinkommen gedächte. „Also: Meinen Sie, daß die Elsaß-Lothringische Frage derartig ist, daß wegen dieser Frage eine Vereinbarung unmöglich gemacht ist?“<sup>21</sup> Darauf wurde von seiten der MSPD nicht eingegangen. Scheidemann lehnte es in seinem Beitrag nachdrücklich ab, in Elsaß-Lothringen eine eigene Nationalität zu sehen. Es sei vielmehr deutsches Land, „ein Teil der deutschen Nation. Dann müßte sich die ganze deutsche Nation aussprechen.“<sup>22</sup>

Das Memorandum der USPD hingegen<sup>23</sup> machte sich den russischen Standpunkt zu eigen<sup>24</sup>. Unvereinbar mit den sozialdemokratischen Grundsätzen sei die Auffas-

<sup>20</sup> Protokoll der Verhandlungen zwischen der MSPD-Delegation und dem holländisch-skandinavischen Komitee in Stockholm am 11. Juni 1917, Vorsitzender Troelstra, IISG, Nachlaß P. J. Troelstra 427.

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> Das USPD-Memorandum ist 1917 nur einmal von H. Haase im Reichstag verlesen worden. Im Reichsgebiet durfte es nicht veröffentlicht werden, da die Zensur keine Freigabe erteilte. Zitiert wird nach Haases Reichstagsrede vom 19. Juli 1917, in: Stenograph. Berichte der Verhandlungen des Deutschen Reichstages, Bd. 310, S. 3590 ff. Abgedruckt ist es noch bei E. Prager, Geschichte der USPD, Entstehung und Entwicklung, Berlin 1921, S. 157 ff., und H. Haase, Reichstagsreden gegen die deutsche Kriegspolitik, Berlin 1919, S. 97 ff.

<sup>24</sup> Die Forschungsergebnisse sind in dieser Beziehung nicht einheitlich. Einige Untersuchungen gehen davon aus, daß starke Kräfte in der USPD Wilsons Friedensvorstellungen übernahmen. E. Fraenkel, Das deutsche Wilsonbild, in: Jahrbuch für Amerikastudien 5 (1960), führt für den rechten Flügel der USPD den Begriff „sozialistische Wilsonianer“ (S. 77) ein. Außerdem unterstellt er, daß der Spartakusbrief Nr. 4 vom April 1917 eine leidenschaftliche Polemik gegen den Haase-Ledebour-Kautsky-Flügel der USPD gewesen sei, „dem zum Vorwurf gemacht wird, daß er sich das Wilsonsche Friedensprogramm zu eigen gemacht habe“ (S. 75). Der Spartakusbrief (Spartakusbriefe a. a. O., S. 295 ff.) wandte sich aber gegen den Verständigungsfrieden „bürgerlicher Geheimdiplomatie“, wie ihn das Friedensmanifest der Opposition am 8. Januar 1917 in Anlehnung an die Wilsonaktion vom 18. 12. 1916 in der Leipziger Volkszeitung veröffentlicht hatte (S. 306, Anm. 1). Mit Recht betont K. Schwabe, Deutsche Revolution und Wilson-Frieden, Die amerikanische und deutsche Friedensstrategie zwischen Ideologie und Machtpolitik 1918/19, Düsseldorf 1971, daß nach der amerikanischen Kriegserklärung eine amerikafreundliche Politik kein gutes Echo in der deutschen Öffentlichkeit gefunden hätte (S. 40). Schwabe meint jedoch, in der USPD des Jahres 1917 eine von Ledebour und Kautsky vertretene Strömung zu erkennen, die sich in ihrem „Friedensprogramm an Wilsonsche Ideen anlehnte“ (S. 41). Er übersieht aber, daß eigenständige sozialistische Forderungen nach Selbstbestimmung, Schiedsgericht, Abrüstung etc., die schon auf Vorkriegskongressen (z. B. Kopenhagen 1910) erhoben worden waren, von C. E. Schorske (German Social Democracy 1905–1917, The Development of the

sung der MSPD, „die, aus militaristischem Denken und nationalistischer Machtpolitik entsprungen, die Stellung zu einem Problem von der jeweiligen Kriegslage abhängig macht und deshalb in den verschiedenen Stadien des Krieges zu einer verschiedenen Beurteilung einer und derselben Frage gelangt“<sup>25</sup>. In der elsass-lothringischen Frage könne der Krieg keine Lösung bringen, und es sei daher notwendig, der elsass-lothringischen Bevölkerung die Gelegenheit zu geben, „sich in direkter, unbeeinflusster Abstimmung über ihre Staatszugehörigkeit selbst zu äußern“<sup>26</sup>. Wie auch das Abstimmungsergebnis ausfalle, „ein schwerer Alp wäre von ganz Europa, nicht zum mindesten von Deutschland selbst, gewälzt. Das deutsche Volk würde ökonomisch, politisch und moralisch dabei mehr gewinnen, als es verlieren könnte.“<sup>27</sup> Allgemein hob das USPD-Memorandum das demokratische Recht der Selbstbestimmung als innen- und außenpolitisches Postulat und als Gewähr für den internationalen Frieden hervor<sup>28</sup>. Dagegen blieb das problematische Thema „Grenzberichtigungen“ und „Annexionen“ für die „strenger doktrinäre USPD Anathema“<sup>29</sup>.

Von Anfang an bestanden von Regierungsseite und beim Großen Hauptquartier starke Bedenken, USPD-Mitgliedern die Teilnahme an der geplanten Friedenskonferenz in Stockholm zu gestatten<sup>30</sup>. Troelstra setzte sich frühzeitig für eine

Great Schism, Cambridge, Mass., 1955, S. 315), auf den sich Schwabe beruft (S. 41, Anm. 120), nun einfach mit dem Namen „Wilson“ verknüpft werden. Während des Krieges war z. B. Ledebour auf der Zimmerwald-Konferenz vom 5. 9. bis 8. 9. 1915 für das Selbstbestimmungsrecht und gegen Annexionen eingetreten; vgl. H. Lademacher, Die Zimmerwalder Bewegung, Protokolle und Korrespondenz, Bd. 1, Paris 1967, S. 158 f. Berücksichtigt man außerdem die Organisationsstruktur der USPD und die heterogenen politischen Positionen der USPD-Mitglieder, so kann man keinesfalls die USPD als „eigentliche deutsche Wilsonpartei“ ansehen. Diese Kennzeichnung weckt Assoziationen, die irreführend sind. Schwabe stimmt Fraenkels These (S. 77) zu unter dem Vorbehalt, daß sie für den Zeitpunkt, als Haase die kapitalistischen Regierungen für unfähig hielt, den Krieg zu beenden und „in dieser Ansicht den Spartakisten näherstand“ (S. 41 Anm. 120), noch nicht ganz zutreffe.

<sup>25</sup> Stenographische Berichte, Bd. 310, S. 3591.

<sup>26</sup> Ebenda.

<sup>27</sup> Ebenda.

<sup>28</sup> Vgl. H. D. Soell, Die sozialdemokratische Arbeiterbewegung im Reichsland Elsaß-Lothringen, 1917–1918, Ein Beitrag zur Geschichte eines europäischen Grenzlandes, Phil. Diss. Heidelberg, 1963, S. 210; im Interesse der Demokratie in Deutschland hofften z. B. Bernstein, Kautsky und Haase sogar auf einen Sieg der Alliierten. Dies sollen sie in privaten Unterhaltungen in Stockholm geäußert haben. Vgl. „Rapport sur la mission accomplie en Russie, de mai à juillet 1917, par Monsieur le Ministre Vandervelde, M. Louis de Brouckère, et le Lieutenant Henri de Man“, AAB, Classement B, Nr. 35, Russie, Politique générale; dazu siehe das „Special Memorandum on the German Minority or Independent Socialists“ des „Intelligence Bureaus“ vom 22. 8. 1917, PRO, Cab. 24, Bd. 24, Secret, G.T. 1813.

<sup>29</sup> H. Herzfeld, Der Erste Weltkrieg (dtv – Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts Bd. 1), München 1968, S. 286.

<sup>30</sup> Tel. Nr. 771: Zimmermann an Lersner, 28. 4. 1917 und Antworttel. Nr. 627: Lersner an AA, G. H. Q., 29. 4. 1917, AA, Wk Nr. 2, geh., Bd. 34; vgl. Tel. Nr. 643: Grünau an AA, G. H. Q., 1. 5. 1917, AA, Wk Nr. 2, geh., Bd. 34. Hier Marginalnote Bethmann Hollwegs: „Der Ansicht [Ludendorffs, der Verf.], daß die Zeit für Sozialdemokratische Kongresse

Teilnahme der USPD ein und wies auf die Folgen einer Behinderung hin. Er schloß einen Brief an den Reichskanzler mit der Bemerkung: „Ich nehme an, daß unsere Konferenz, bei aller Verschiedenheit der Auffassungen und Ziele, der deutschen Regierung insofern nicht unsympathisch ist, als sie mit den Friedensbestrebungen der Zentralmächte parallel läuft – dies ist m. E. im jetzigen Momente so über alles wichtig, daß der Wille der Regierung maßgebend sein muß.“<sup>31</sup>

Wenn sich auch Ludendorff gegen die Entsendung Ledebours aussprach, da man ihm nicht trauen könne, so hatte er persönlich nichts gegen die Konferenzteilnahme der MSPD-Mitglieder David und Südekum einzuwenden<sup>32</sup>. Schließlich erwog man im Auswärtigen Amt, daß die USPD-Delegationsmitglieder, die die Pässe erhalten hatten, vor Antritt ihrer Reise „im patriotischen Sinne beeinflusst werden oder daß wenigstens der Versuch einer solchen Beeinflussung gemacht wird“<sup>33</sup>. In der Annexionsfrage müßte ihnen klar gemacht werden, „daß sie nicht russischer sein sollen als der Arbeiter- und Soldatenrat“. Aber „verpflichtete sie ihre Doktrin für Volksabstimmung im Elsaß zu stimmen“, so sollten sie mit doppelter Intensität Volksabstimmungen in Irland, Ägypten, Indien, Persien, Mesopotamien und Transvaal verlangen<sup>34</sup>. Dadurch sollte das Argument eines Plebiszits im Reichsland entscheidend an Gewicht einbüßen und auch die einseitige Stoßwirkung aufgefangen werden sowie das gesamte Problem der Volksabstimmungen als unangenehmes Druckmittel auf die englisch-französische Allianz zurückwirken<sup>35</sup>. Gefährdet schien im Auswärtigen Amt dieses Vorhaben besonders durch Ledebour, und der Unterstaatssekretär von Stumm sollte ihn daher im entsprechenden Sinn „bearbeiten“<sup>36</sup>. Der Gedanke einer gezielten Beeinflussung wurde jedoch verworfen. Stattdessen versuchte man bei Südekum vorzufühlen, von dem man eine Hilfestellung erwartete. Südekum vermochte nicht zu helfen, da zwischen

nicht gekommen ist und daß keine Partei offiziell als Friedensvermittlerin auftreten sollte, wird man nur heipflichten können“. Es bestehe kein Grund, sich vor einer „verstärkten Infection unserer Sozialdemokratie mit internationalen Giftstoffen schützen“ zu müssen. „Dahin aber wird es nach meiner Überzeugung nicht kommen, solange die militärische Lage für uns günstig ist ... Der Internationalismus ist, praktisch betrachtet, in viel höherem Maße eine Nervenfrage als unsere Sozialdemokraten selber ahnen.“

<sup>31</sup> Troelstra an Bethmann Hollweg, Berlin, 22. April 1917, AA, Wk Nr. 2, geh., Bd. 34.

<sup>32</sup> Tel. Nr. 627: Lersner an AA, G. H. Q., 29. 4. 1917, AA, Wk Nr. 2, geh., Bd. 34.

<sup>33</sup> Vom Vortragenden Legationsrat der Nachrichtenabteilung im AA, Trautmann, liegt ein handschriftliches Konzept vom 13. 6. 1917 vor, AA, Wk Nr. 2c, Bd. 2.

<sup>34</sup> Das MSPD-Memorandum forderte auch das Selbstbestimmungsrecht für „Irland, Aegypten, Tripolis, Marokko, Indien, Tibet, Korea und andere Länder ehemaligen eigenen staatlichen Lebens“.

<sup>35</sup> Die inhaltliche Übereinstimmung zwischen der Forderung des Auswärtigen Amtes und dem Text des MSPD-Memorandums bestätigt Schwegers (a. a. O.) Argument, daß die Ausweitung des Selbstbestimmungsrechtes gewählt wurde, „um vor allem gegen die Forderung nach der Losreißung Elsaß-Lothringens ... zu polemisieren“ (S. 227), jedoch widerspricht es nicht Fischers These, daß sich die MSPD „im Rahmen der Regierungspolitik“ (a. a. O., S. 511) hielt.

<sup>36</sup> Trautmanns handschriftliches Konzept vom 13. 6. 1917, AA, Wk Nr. 2c, Bd. 2.



ihm und den USPD-Mitgliedern alle Brücken abgebrochen wären. Man einigte sich darauf, die USPD-Delegation täglich in Stockholm über Brantings Tätigkeit zu informieren, dessen Wirken die deutsche Regierung gegen ihre Interessen gerichtet empfand<sup>37</sup>. Schon vorher hatte der deutsche Gesandte in Stockholm, Lucius von Stoodten, über Mittelsleute auf Branting einzuwirken versucht, weder die Elsaß-Lothringen-Frage noch die Kriegsschuldfrage auf der sozialistischen Friedenskonferenz in Stockholm zu diskutieren. Lucius kündigte an, die Konferenz sei dann zum Scheitern verurteilt und Branting würde „um seine Rolle kommen“<sup>38</sup>.

Aber schon in den Stockholmer Vorverhandlungen trat eine Verschärfung der Gegensätze auf. Sie bewiesen, daß der internationale Sozialismus keine alle verbindende Klammer darstellte und als einigende Kraft keine verbindliche Grundlage schaffen konnte. Die russischen Bemühungen, eine sozialistische Friedenskonferenz auf neutralem Boden voranzutreiben<sup>39</sup>, verloren an Glaubwürdigkeit, als in der Juli-Offensive die Provisorische Regierung alle militärischen Energien zusammenfaßte. Am 2. Juli kommentierte Bethmann Hollweg dieses Ereignis: „Russ. Offensive bedeutet, daß heutige Regierung nicht stark genug ist, um Frieden herbeizuführen auf Grundlage russischer Formel“<sup>40</sup>.

Wesentlicher als das Scheitern der Offensive war in der Folge die bedrückende innenpolitische Situation, die besonders von den Bolschewiki mit ihrer Propaganda nach Frieden, sozialer Umwälzung und nationaler Selbstbestimmung ausgenutzt wurde<sup>41</sup>. Die Stockholmer Friedenskonferenz trat immer mehr in den Hintergrund. Schließlich maß die Provisorische Regierung der Konferenz keine weitere Bedeutung zu<sup>42</sup>.

Die Paßverweigerung der alliierten Regierungen war ein ausreichendes Mittel gewesen, die Annäherung auf internationaler Ebene zwischen französischen und deutschen Sozialisten zu verhindern<sup>43</sup>. Die Abwesenheit französischer Sozialisten,

<sup>37</sup> Trautmann an Stieve in Stockholm, Berlin, 17. Juni 1917, AA, Wk Nr. 2c, Bd. 2.

<sup>38</sup> Tel. Nr. 937: Lucius an AA, Stockholm, 2. 6. 1917, AA, Wk Nr. 2c, Bd. 1.

<sup>39</sup> Vgl. „Aufruf des Petersburger Rates der Arbeiter- und Soldatendeputierten an die Sozialisten aller Länder“ vom 2./15. Mai 1917, in: Hellmann, a. a. O., S. 207 f.

<sup>40</sup> Stresemanns handschriftliche Notizen über die Parteiführerbesprechung vom 2. Juli 1917, AA, Nachlaß Stresemann, Bd. 172.

<sup>41</sup> Die innenpolitische Entwicklung zwang z. B. die Provisorische Regierung, „eine Delegation unter der Führung Kerenskys nach Kiew zu senden und das Selbstbestimmungsrecht des ukrainischen Volkes grundsätzlich anzuerkennen“. Siehe P. Borowsky, Deutsche Ukrainepolitik 1918, Lübeck/Hamburg 1970, S. 43; R. Wittram, a. a. O., S. 82.

<sup>42</sup> Vgl. den Situationsbericht Nr. 2399/158 der belgischen Gesandtschaft in Petrograd vom 6./19. August 1917 an den Außenminister Baron de Broqueville in Le Havre, AAB, Classement B, Nr. 35, Russie, Politique générale; G. A. Ritter, Großbritannien und die Provisorische Regierung, in: Die Russischen Revolutionen von 1917, Eine Vorlesungsreihe, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Osteuropaforschung der Universität Münster, Wiesbaden 1969, S. 84 ff.; R. Wittram, a. a. O., S. 151, Anm. 55; zu berücksichtigen sind auch die Tagebuchaufzeichnungen C. P. Scotts, Herausgeber vom Manchester Guardian, die jetzt gedruckt vorliegen: T. Wilson (Ed.), The Political Diaries of C. P. Scott 1911–1928, London 1970, S. 297, S. 299, S. 301 f.

<sup>43</sup> Inzwischen hatte sich die PSU entschlossen, an der Stockholmer Konferenz teilzunehmen.



insbesondere aus dem Lager der „Minorité“, machte die in Stockholmer Sozialistenkreisen früh gehegte Erwartung, daß deutscherseits die USPD eine „Brücke“ zwischen den sozialistischen Parteien, die der Krieg entzweit hatte, bilden könnte, gegenstandslos<sup>44</sup>. Troelstra aber sah weniger in der Paßverweigerung ein entscheidendes Hindernis für die Friedenskonferenz, sondern führte alle Schwierigkeiten auf zwei sozialistische Gegenpositionen zurück: auf die Zimmerwald-Bewegung<sup>45</sup>, die eine Zusammenarbeit der Sozialisten vereiteln solle, und auf die Intrigen der „sozialistische(n) agenten“ der Ententeregierungen, verkörpert in der „driemanschap Thomas – Vandervelde – Henderson“, die sich zum Ziel gesetzt hätte, Rußland nach den Vorstellungen ihrer Regierungen für die Elsaß-Lothringen-Frage zu gewinnen. Der Widerstand der russischen Regierung verhindere eine Konferenz, sei sie vom Arbeiter- und Soldatendeputiertenrat oder vom holländisch-skandinavischen Komitee einberufen<sup>46</sup>. Als Troelstra nach dem Scheitern der Konferenz im September nach Holland zurückkehrte, um zunächst die weitere internationale Entwicklung abzuwarten, hatte sich für die Sozialisten keine Änderung ergeben. Troelstras Ansicht nach war Elsaß-Lothringen die einzige Frage, über die sich kein Einverständnis erreichen ließ<sup>47</sup>.

In der deutschen Innenpolitik rückte die Elsaß-Lothringen-Frage im Laufe des Jahres 1917 ebenfalls zunehmend in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen. Die strenge Zensur verbot nur eine öffentliche Erörterung. Im Reichstag wurde der Status des Reichslandes bereits im Frühjahr 1917 kurz angesprochen, wie eine Rede Ledebours vom 15. Mai 1917 beweist, als er auf Gerüchte verwies, nach denen Elsaß-Lothringen zwischen Bayern und Preußen aufgeteilt werden solle. Ledebour lehnte dieses „Attentat“ auf Elsaß-Lothringen

Vgl. „Resolution votée à l'unanimité par le Conseil National“, vom 29. 5. 1917, in: *Pendant la Guerre*, a. a. O., S. 167 ff.

<sup>44</sup> Bericht Nr. 720/190 der holländischen Gesandtschaft in Stockholm vom 12. Mai 1917, Archiv des holländischen Außenministeriums, Den Haag, Oorlog 5, VI, 102.

<sup>45</sup> Speziell zur Zimmerwalder Bewegung, die hier nicht erörtert werden kann, vgl. A. Reisinger, *Lenins Beziehungen zur deutschen Arbeiterbewegung*, Berlin-Ost, 1970, S. 233 ff.; H. Lademacher, a. a. O., S. 456 ff.; A. Balabanoff, *Die Zimmerwalder Bewegung, 1914–1919* (Archiv sozialistischer Literatur 16), Frankfurt 1969, S. 89 ff. (Neudruck des 1928 im „Archiv für die Geschichte des Sozialismus“ erschienenen Beitrags).

<sup>46</sup> Troelstra an Wibaut und Vliegen, Stockholm am 9. Juni 1917, IISG, Nachlaß P. J. Troelstra 540; in der sowjetischen Literatur Forschung vgl. Ju. I. Vorobcova, *Dejatel'nost' predavitel'stva CK RSDRP (b) v Stokgol'me (Aprel' – Nojabr' 1917g)*, Moskva 1968, S. 82 ff., insb. S. 88.

<sup>47</sup> Bericht Nr. 1482/338 der holländischen Gesandtschaft in Stockholm vom 15. September 1917, Archiv des holländischen Außenministeriums, Den Haag, C I; vgl. den Bericht eines Stockholmer Gewährsmannes an Stresemann vom 17. September 1917. In dem Bericht wird eine Unterredung mit Troelstra wiedergegeben, in der er sich optimistisch über die weiteren Aussichten der Friedenskonferenz äußert: „Wir holländische Abgeordnete gehen jetzt nach Holland zurück, um auf den Augenblick zu warten, wo man in England und Frankreich die Pässe für Stockholm bewilligt und es wird nicht lange dauern, dann kehren wir nach hier zurück“, AA, Nachlaß Stresemann, Bd. 175.

ab und forderte stattdessen, in Deutschland die Republik zu errichten<sup>48</sup>. Auch die von der MSPD unterstützte Friedensresolution des Reichstages vom 19. Juli 1917 stieß bei der USPD – ebenso bei Nationalliberalen und Konservativen – auf Ablehnung<sup>49</sup>. Für die USPD begründete Haase im einzelnen die Ablehnung der Friedensresolution, indem er betonte, daß in der Resolution vor allem „der Satz über das Selbstbestimmungsrecht der Völker, auf das gerade der Arbeiter- und Soldatenrat den allergrößten Wert lege“ fehle, und verurteilte besonders die unklare und mehrdeutige Formulierung über die „erzwungenen Gebietserwerbungen“<sup>50</sup>. Immerhin hatte aber die Friedensresolution der MSPD die Zustimmung für die Kriegskredite, die von der USPD abgelehnt wurden, erleichtert und scheinbar ihr gespanntes Verhältnis zur Arbeiterschaft, bei der sich der wachsende Druck der USPD ausprägte, etwas entschärft. Die wachsenden innenpolitischen Auseinandersetzungen im Spätsommer 1917 führten dazu, daß aufmerksamer auf die Einhaltung des Burgfriedens geachtet wurde<sup>51</sup>. Einige Parteien, die Nationalliberalen, das Zentrum, die Fortschrittliche Volkspartei und die MSPD, vereinbarten im Herbst ein Programm, das sowohl den Burgfrieden wiederherstellen, als auch die „Einengung der Regierung auf die Entschließung des 19. Juli“<sup>52</sup> aufheben sollte. Damit hatte die Friedensresolution ein schnelles Ende gefunden.

Die Reichsregierung und die Oberste Heeresleitung behandelten das Elsaß-Lothringen-Problem am 9. August 1917, als der Reichskanzler mit Hindenburg und Ludendorff auf der zweiten innerdeutschen Kreuznacher Konferenz zusammentraf. Sie kamen zu dem Schluß, daß eine Teilung des Reichslandes zwischen Bayern und Preußen militärisch ungünstig sei. Wesentlich sei, die militärische Oberhoheit des preußischen Königs nicht einzuschränken, und die Angliederung an Preußen sei die beste Lösung<sup>53</sup>. Konnten aber der militärische Lösungsvorschlag oder der von der MSPD bekräftigte Gedanke einer innenpolitischen Korrektur der staatsrechtlichen Stellung Elsaß-Lothringens als vorbeugende Maßnahme ausreichen, um französischen Ansprüchen zuvorzukommen<sup>54</sup>? Auf der Sitzung des „Zentralvorstandes der Nationalliberalen Partei“ referierte Prof. van Calker ausführlich über Elsaß-Lothringen und sprach die für weite Kreise des Reiches entscheidende Frage aus: „Wie konstruieren wir die staatsrechtlichen Verhältnisse in Elsaß-Lothringen so, dass dadurch die möglichst grosse Sicherheit für eine deutsche

<sup>48</sup> Stenogr. Berichte, Bd. 310, S. 3407.

<sup>49</sup> Ausführlich F. Fischer, a. a. O., S. 525 ff.; vgl. K.-D. Schwarz, a. a. O., S. 231.

<sup>50</sup> Stenogr. Berichte, Bd. 310, S. 3588.

<sup>51</sup> Zur Unruhe in der Flotte vgl. W. Deist, Militär und Innenpolitik im Weltkrieg 1914–1918 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 2. Reihe, Bd. 1/II), Düsseldorf 1970, S. 995–1048; vgl. auch Stenogr. Berichte B. 311, S. 3909.

<sup>52</sup> Vgl. Beilage „Der Rücktritt des Reichskanzlers Dr. Michaelis“ zum Rundschreiben an die Fraktionsmitglieder der Nationalliberalen Partei vom 11. 11. 1917, AA, Nachlaß Stresemann, Bd. 177.

<sup>53</sup> Vgl. F. Fischer, a. a. O., S. 535.

<sup>54</sup> Vgl. Erzbergers Niederschrift über die Unterredung mit Oberstleutnant Bauer am 10. Juni 1917, AA, Wk Nr. 2, geh., Bd. 45; Stenograph. Berichte Bd. 310 S. 3815.

Zukunft Elsaß-Lothringens gegeben ist?<sup>55</sup> Eingehend erläuterte er die in den letzten Monaten diskutierten Lösungsmöglichkeiten: Einverleibung in Preußen, Aufteilung zwischen Bayern und Preußen und die Gestaltung als autonomer Einzelstaat. Seine Argumentation wirft ein bezeichnendes Licht auf die schwierige Situation: da eine Diskussion über eine Änderung des Reichslandstatus im internationalen Rahmen abgelehnt wurde, blieben dem Reich keine Handlungsalternativen. „Über die Frage Elsaß-Lothringen entscheiden wir allein diktatorisch, möchte ich sagen, dann, wenn sie nicht am Friedentisch als Frage aufgeworfen wird, und das ist nun wohl heute das schwierigste Problem bei der ganzen Sache.“<sup>56</sup> Wie sollte man sich aber bei einem Verständigungsfrieden verhalten? Van Calkers Antwort verdeutlicht die politisch unbewegliche Position, in der sich Denkvorstellungen ausprägten, die in der Diskussion des Jahres 1917 über Elsaß-Lothringen immer wiederholt wurden: „Wir sitzen am Friedentisch, aber in dem Moment, wo wir ablehnen, über Elsaß-Lothringen zu sprechen, müssen wir wieder aufstehen.“<sup>57</sup> Im Hinblick auf einen künftigen Friedenskongreß überwogen jedoch die Zweifel, ob ohne Modifizierung dieser Einstellung eine Verständigung zu erreichen sei. Zurückhaltend deutete er die Möglichkeit an, am „Friedentisch“ sitzen zu bleiben, wenn man in der Frage des Reichslandes von einem „autonomen Staateengebilde innerhalb des Deutschen Reiches“ spräche<sup>58</sup>. Er überlegte sogar, ob es sich empfehle, den autonomen Bundesstaat Elsaß-Lothringen „von Frankreich oder von der Entente Gnaden“<sup>59</sup> zu erlangen oder ob es nicht besser sei, vorher innenpolitisch eine Änderung der bisherigen Stellung vorzunehmen. Diese Fragen erledigten sich, als nach der Oktoberrevolution in Rußland und dem Sonderfrieden von Brest-Litovsk, und vor allem mit dem Eingreifen der amerikanischen Truppen auf dem europäischen Kriegsschauplatz eine Entwicklung einsetzte, die zum militärischen Zusammenbruch des Deutschen Reiches führte. Nun diktierten die Siegermächte die Friedensbedingungen.

Auf der Pariser Friedenskonferenz Anfang 1919 stand die Eingliederung Elsaß-Lothringens in den französischen Staatsverband außer Frage. Parallel zu dieser Konferenz kamen am 3. Februar 1919 die Sozialisten in Bern zu einem Weltkongreß zusammen, um ein Friedensprogramm auszuarbeiten und die Entscheidung der Pariser Friedenskonferenz zu beeinflussen<sup>60</sup>. Die Elsaß-Lothringen-Frage wurde ebenfalls erörtert und entwickelte sich vornehmlich bei französischen Sozialisten zu einem schwerwiegenden Vorwurf gegen die MSPD, die wie die USPD

<sup>55</sup> BA, R 45, I/3, Protokoll der Sitzung des Zentralvorstandes der Nationalliberalen Partei vom 23. 9. 1917, Fol. 179.

<sup>56</sup> Ebd., Fol. 188.

<sup>57</sup> Ebd., Fol. 188 f.

<sup>58</sup> Ebd., Fol. 189.

<sup>59</sup> Ebd., Fol. 191.

<sup>60</sup> Siehe R. F. Wheeler, *The Independent Social Democratic Party and the Internationals, An Examination of Socialist Internationalism in Germany, 1915 to 1923*, Phil. Diss. Pittsburgh, 1971, S. 158 ff.; vgl. Braunthal, *Geschichte der Internationale*, Bd. 2, Hannover 1963, S. 168 ff.

mit einer Delegation in Bern vertreten war. In ihren Reden kritisierten Renaudel und Milhaud das Verhalten der MSPD in Stockholm, für Elsaß-Lothringen ein Plebiszit abgelehnt und damit der Bevölkerung eine eigene Entscheidung verweigert zu haben<sup>61</sup>. In den Reihen der französischen Delegation waren auch warnende Stimmen nicht zu überhören. So unterstrich Mistral die territoriale Bedeutung Elsaß-Lothringens für das französisch-deutsche Verhältnis und folgerte: „Man hüte sich daher ganz besonders davor, daß man heute beim Abschluß dieses Krieges in den gleichen Fehler verfällt. Wenn die elsäß-lothringische Frage heute umgekehrt würde, so würde eine neue Irredenta geschaffen werden und mit Sicherheit ein neuer Krieg ausbrechen.“<sup>62</sup> Das Prinzip des nationalen Selbstbestimmungsrechts hatte bei den Sozialisten in der Idee des Völkerbundes ein für alle Nationen gültiges und immerwährendes Korrektiv gefunden, das unabhängig von Regierungen Lebensfragen der Völker im Sinne der sozialistischen Internationale behandeln sollte.

<sup>61</sup> „Offizielles Bulletin der Internationalen Arbeiter- und Sozialistenkonferenz“, Nr. 2 vom 5. 2. 1919 u. Nr. 5 vom 8. 2. 1919, AAB, Congrès de Stockholm, Nr. 10813; seit Mitte Oktober 1918 hatte die MSPD das Selbstbestimmungsrecht für Elsaß-Lothringen akzeptiert. Zu diesem Zeitpunkt war bei den elsässischen Sozialisten eine Abkehr vom Plebiszit festzustellen. In Bern schließlich erklärten sich die MSPD-Vertreter bereit, Elsaß-Lothringen im Rahmen der französischen Republik das Selbstbestimmungsrecht zuzubilligen. Vgl. H. D. Soell, a. a. O., S. 211 f.

<sup>62</sup> „Offizielles Bulletin . . .“, Nr. 6 vom 10. 2. 1919.

Miszelle

ALFRED BERNDT

## ZUR ENTSTEHUNG DES REICHSTAGSBRANDS

Eine Untersuchung über den Zeitablauf

Bei fast allen Versuchen, die Entstehung des Reichstagsbrands zu klären, geht es auch um die Frage, ob es in der von den damaligen Ermittlungsbehörden errechneten Zeitspanne einem Täter allein möglich gewesen ist, einen Großbrand mit so einfachen Mitteln zu entfachen, wie sie der Brandstifter van der Lubbe benutzte. Bereits 1933 haben sich beauftragte Sachverständige eingehend mit dem Problem beschäftigt, ob in der festgestellten Zeit vor allem der Plenarsaal ohne vorherige Präparierung in Flammen aufgehen konnte, und noch vor wenigen Jahren hat die jüngste Studie zu diesem Problem eine plausible Antwort mit Hilfe neuer Erkenntnisse der Thermodynamik zu geben gesucht<sup>1</sup>. Jedoch ist kaum einmal die Frage gestellt worden, ob denn die 1933 ermittelten Zeitangaben, auf die sich alle Berechnungen im wesentlichen stützen, mit dem Ablauf des Geschehens tatsächlich übereinstimmen können.

Eine kritische Prüfung der Annahmen zum zeitlichen Ablauf der ersten Phase der Brandgeschichte, eine Prüfung, die bis zu einer gewissen Grenze noch heute möglich ist, bildet aber die erste und unumgängliche Voraussetzung, wenn die Grundlage der bisherigen Berechnungen untersucht und wenn eine solide Basis für neue Berechnungen gefunden werden soll. Würde nämlich eine solche Prüfung einen zeitlichen Ablauf jener entscheidenden Phase ergeben, der auch nur um einige Minuten von den bislang geltenden Annahmen abweicht, sähen sich jedenfalls die Brandexperten eher in der Lage, die Frage nach der Möglichkeit einer Alleintäterschaft zu beantworten. Die Entwicklung eines Entstehungsfeuers zum Großbrand verläuft nun einmal in sehr kurzen Zeitabschnitten, und je exakter und zuverlässiger die einzelnen Abschnitte zu bestimmen sind, desto besser und genauer kann der ganze Verlauf beurteilt werden.

Nun sollte man eigentlich annehmen dürfen, daß die damaligen Untersuchungsbehörden zumindest den zeitlichen Ablauf des bekannten Geschehens schon exakt und zuverlässig geklärt haben. Ein kritischer Blick auf eine ganze Anzahl der damals festgesetzten Zeitangaben führt jedoch rasch zu dem Ergebnis, daß seinerzeit mehr mit Durchschnittswerten und Schätzungen gearbeitet wurde. Dabei muß berücksichtigt werden, daß den beteiligten Beamten Zeitangaben genehmer waren, die gegen die Auffassung sprachen, ein Täter habe den Brand allein gelegt. Derartige Angaben der verschiedenen Zeugen sind jedenfalls ohne gründlichere Untersuchungen übernommen worden, obwohl klar sein mußte, daß die Aussagen von Privatpersonen, die plötzlich in ungewöhnliche Situationen geraten, gerade im Hinblick auf Zeitangaben mit großer Vorsicht aufzunehmen sind. Das stellt kein

<sup>1</sup> Der Reichstagsbrand, Eine wissenschaftliche Dokumentation, Band I, hrsgg. von Walther Hofer, Edouard Calic, Karl Stephan und Friedrich Zipfel, Berlin 1972, S. 203 ff.



abwertendes Urteil über die subjektive Aufrichtigkeit der damaligen Zeugen dar. Vielmehr darf es als Tatsache gelten, daß fast alle Teilnehmer außerordentlicher Ereignisse unter dem Eindruck ihrer Erlebnisse jedes Zeitgefühl verlieren und auch nur sehr selten daran denken, sich zu einer genaueren Fixierung einzelner Zeitabschnitte zu zwingen. Das trifft für Polizei- und Feuerwehrbeamte ebenfalls zu. Mithin sind viele Zeugenaussagen zum zeitlichen Ablauf des Reichstagsbrands, namentlich der ersten Phase, als höchst unsichere Orientierungspunkte zu betrachten. Eine kritische und sachliche Prüfung ist durchaus angebracht.

Die damaligen Ermittlungsbehörden haben für die Anfangsphase des Geschehens die folgenden wichtigen Zeiten festgestellt:

1. Einstieg des Täters in das Reichstagsgebäude: 21.03 Uhr<sup>2</sup>.
2. Beginn der Brandlegung im Plenarsaal: 21.12 Uhr. Die Prüfung durch die Brandkommission hat eindeutig ergeben, daß der Täter mit der Brandlegung im Plenarsaal erst neun Minuten nach seinem Einstieg begonnen hat<sup>3</sup>.
3. Erstes Wasser aus dem großen Schlauch: 21.27 Uhr. Zu diesem Zeitpunkt soll auch der Plenarsaal ruckartig in Flammen aufgegangen sein<sup>4</sup>.

Auf diesen Angaben beruhen im wesentlichen die damaligen Gutachten und zum Teil auch die in letzter Zeit angestellten Berechnungen. Es ist aber sehr fraglich, ob die Angaben dem Ablauf des Geschehens entsprechen können. Tatsächlich sind nur folgende Zeitangaben der Feuerwehr und der Polizei als einwandfrei anzusehen, da sie entsprechend den Dienstvorschriften sofort schriftlich festgehalten worden sind:

1. 21.15 Uhr hat Polizeileutnant Lateit die Brandenburger-Tod-Wache mit 2 Beamten und dem meldenden Zivilisten verlassen<sup>5</sup>.
2. 21.15 Uhr lief auf der Feuerwache Moabit vom Feuermelder Moltkestr. 7 eine Alarmierung ein, die im Auftrage von Oberwachtmeister Buwert als zweite erfolgte.
3. 21.14 Uhr erhielt die Wache Stettin in der Linienstraße die Alarmierung nach dem Reichstagsgebäude durch eine telefonische Meldung von der Hauptfeuerwache.
4. 21.13 Uhr erhielt die Hauptfeuerwache in der Lindenstraße die erste Alarmierung durch telefonischen Anruf vom Hause des Vereins Deutscher Ingenieure.

Wie aus diesen Angaben hervorgeht, waren folgende Dienststellen der Feuerwehr an dem Ablauf der Ereignisse während der ersten Phase beteiligt:

1. Die Zentrale in der damaligen Hauptfeuerwache in der Lindenstraße.
2. Die Wache Stettin in der Linienstraße, die mit dem Zug 6 besetzt war.
3. Die Wache Moabit in der Turmstraße, die mit dem Zug 7 besetzt war.

<sup>2</sup> Fritz Tobias, Der Reichstagsbrand, Legende und Wirklichkeit, Rastatt 1962, S. 14; Gutachten von Branddirektor Wagner, in: Der Reichstagsbrand, a. a. O., S. 157 ff.

<sup>3</sup> Tobias, a. a. O., S. 605 f.

<sup>4</sup> Tobias, a. a. O., S. 673; Gutachten Wagner, in: Der Reichstagsbrand, a. a. O., S. 160.

<sup>5</sup> Tobias, a. a. O., S. 12; Gutachten Wagner, in: Der Reichstagsbrand, a. a. O., S. 159.

Von diesen als richtig angenommenen Zeitpunkten ab müssen die Ereignisse nach rückwärts verfolgt und rekonstruiert werden, wobei im wesentlichen von der Zeitangabe 21.13 Uhr, als die erste telefonische Meldung in der Hauptfeuerwache einlief, auszugehen ist.

Diese erste Alarmierung der Feuerwehr erfolgte durch einen Anruf von der Pfortnerloge im Hause des Vereins Deutscher Ingenieure. Man suchte und wählte hierfür unter dem Buchstaben F die sechsstellige Amtsnummer der Feuerwehr. Dadurch meldete sich die Zentrale in der Lindenstraße allein, während bei Benutzung des Notrufes (damals K 2) meistens auch die zuständigen Wachen (in diesem Fall die Wache Stettin) mitgehört hätten. Bei jedem telefonischen Alarm wird durch den aufnehmenden Beamten die Uhrzeit registriert und schriftlich festgehalten. Einen automatischen Zeitdrucker, wie er bei modernen Feuermeldeanlagen vorgesehen ist, gab es damals in Berlin bei telefonischer Benachrichtigung nicht. Jedoch verfuhr die Berliner Feuerwehr sehr genau; alle Zeitfeststellungen wurden stets mit großer Sorgfalt vorgenommen. So kann der angegebene Zeitpunkt der ersten Alarmierung von 21.13 Uhr als richtig angenommen werden.

Die telefonische Alarmierung vom VDI-Haus wurde durch die Eheleute Freudenberg und den Kaufmann Kuhl veranlaßt. Sie hatten von dem Oberwachtmeister Buwert vor dem Reichstagsgebäude in der Nähe des Bismarck-Denkmal den Auftrag erhalten, die Feuerwehr zu alarmieren. Um die Durchführung des Auftrags nachträglich zu überprüfen, muß die Situation zu diesem Zeitpunkt geklärt werden. Es ist abends gegen 21.00 Uhr, d. h. Läden, Geschäfts- und Wohnhäuser sind bereits geschlossen. Die Eheleute Freudenberg und der Kaufmann Kuhl versuchen die Feuerwehr auftragsgemäß zu alarmieren. Sie laufen von der Westseite des Gebäudes zur Simsonstraße, diese entlang bis zur Dorotheen-/Ecke Friedrich-Ebert-Straße (damalige Straßenbezeichnungen), wo sich überwiegend Geschäfts- und Verwaltungshäuser befanden. Dort suchten sie vergeblich nach einem öffentlichen Feuermelder bzw. nach einer öffentlichen Telefonzelle.

In Alt-Berlin war damals das Feuermeldenetz sehr spärlich ausgebaut, im Gegensatz zu den später eingemeindeten Bezirken wie Charlottenburg, Schöneberg usw. Der nächste Feuermelder in dieser Richtung befand sich wahrscheinlich erst Dorotheen-/Ecke Neue Wilhelmstraße. Schließlich sahen sie, daß Menschen das VDI-Haus verließen, und sprachen daraufhin den Pfortner dieses Hauses an. Da keiner den Notruf der Feuerwehr kannte, suchte der Pfortner im Telefonbuch, in der Aufregung jedoch vergeblich. Schließlich verständigte der Versorgungsanwärter Lück, der in der Garderobe ausgeholfen hatte, die Feuerwehr, indem er die sechsstelligen Amtsnummer wählte, die er unter dem Buchstaben F dem Telefonbuch entnommen hatte. Dadurch wurde er mit der Hauptfeuerwache in der Lindenstraße verbunden.

Um vom Platz vor dem Reichstagsgebäude am Bismarck-Denkmal bis zur jetzigen Mauer zu laufen, werden ca. 1,5 Minuten benötigt; bis zum VDI-Gebäude, das sich gleich hinter der Mauer befindet, können als reine Laufzeit 2 Minuten veranschlagt werden. Für das vergebliche Suchen nach einem Feuermelder muß

wenigstens noch eine Minute hinzugerechnet werden. Danach wurde der Pförtner des VDI-Hauses um Unterstützung angesprochen. Anschließend erfolgte das bereits beschriebene umständliche Suchen nach der Telefonnummer der Feuerwehr und die telefonische Alarmierung. Für diese geschilderten Vorgänge müssen noch 2 weitere Minuten hinzugefügt werden, d. h. vom Erteilen des Alarmauftrages bis zu seiner endgültigen Durchführung müssen mindestens 5 Minuten vergangen sein (wahrscheinlich waren es 6–7 Minuten). Da der Alarm um 21.13 Uhr in der Hauptwache einlief, dürfte der Auftrag zur Alarmierung um 21.08 Uhr gegeben worden sein. Höchstwahrscheinlich lag der Zeitpunkt noch etwas früher, aber auf keinen Fall nach 21.08 Uhr.

Von diesem neuen Fixpunkt (21.08 Uhr) müssen die Ereignisse weiter verfolgt werden. Bei der Überprüfung aller Geschehnisse vom Einstieg des Täters in das Gebäude bis zum Auftrag, die Feuerwehr zu alarmieren, läßt sich Folgendes feststellen:

Der Zeuge Flöter hört beim Heimweg am Reichstagsgebäude das Klirren von Fensterscheiben, legt aber diesem Geräusch zunächst keine weitere Bedeutung bei. Erst als das Klirren und Splintern von Glas andauert, versucht er den Grund hierfür festzustellen. Er schaut zum Reichstagsgebäude und nimmt an einem Fenster eine Gestalt wahr, die sich dort zu schaffen macht. Von der ersten akustischen bis zur optischen Wahrnehmung muß mindestens 1 Minute vergangen sein. Dann sah Flöter, wie der Unbekannte nach einiger Zeit einen Feuerbrand in der Hand hielt. Der Zeuge kam schließlich zu dem Entschluß, die Polizei zu verständigen. Wiederum muß mindestens  $\frac{1}{2}$  Minute in Rechnung gestellt werden. Flöter lief zum Nordende des Gebäudes und traf dort nach einigem Suchen den Oberwachtmeister Buwert. Dafür müssen als Mindestzeit 2 Minuten angesetzt werden. Der Polizeibeamte sah den Zeugen Flöter, nachdem ihm dieser seine Beobachtungen geschildert hatte, fassungslos an und mußte erst veranlaßt werden, zu der entsprechenden Stelle vor dem Reichstagsgebäude am südlichen Teil der Westseite zu laufen. Auch hierfür müssen 1,5 Minuten berechnet werden, so daß der Oberwachtmeister Buwert frühestens 5 Minuten nach dem Eindringen des Täters in das Gebäude an der entsprechenden Stelle eintreffen konnte. Wahrscheinlich waren sogar 6–7 Minuten vergangen.

Während der Zeuge Flöter seinen Heimweg fortsetzte, fanden sich bald noch andere Zeugen bei dem Polizeibeamten ein, u. a. der Zeuge Thaler. Alle beobachteten eine Zeitlang den Fortgang der Ereignisse ungefähr vom südlichen Teil des Bismarck-Denkmal aus. Nach einer gewissen Zeit gab Buwert auf Anraten des Zeugen Thaler einen Warnschuß ab. Für diese Vorgänge müssen weitere 2 Minuten veranschlagt werden. Werden hierbei die Reaktionsfähigkeit und Entschlußfreudigkeit berücksichtigt, die im allgemeinen von Menschen in derartigen Situationen an den Tag gelegt werden, so stellen 2 Minuten eine eher vorsichtige Schätzung dar. Als – trotz Abgabe des Warnschusses – der Täter sich in seinem Vorhaben nicht beirren ließ, entschloß sich Buwert zuerst, die Polizeiwache am Brandenburger Tor, und anschließend, die Feuerwehr durch Passanten alarmieren zu lassen.

Bis zur Auftragserteilung an die Polizei müssen mindestens noch 1,5 Minuten, bis zu der an die Feuerwehr abermals  $\frac{1}{2}$  Minute vergangen sein. Insgesamt sind somit für die Zeit vom Einstieg des Täters bis zum Auftrag, die Feuerwehr zu alarmieren, mindestens 9 Minuten zu veranschlagen, wahrscheinlich waren es 10–11 Minuten. Der zeitliche Ablauf bis zur ersten Meldung an die Feuerwehr ist also folgendermaßen verlaufen:

1. Der Zeuge Flöter hört das Klirren von Glas und beobachtet den Einstieg des Täters:	1,0 Min.
2. Der Zeuge entschließt sich, als er einen Feuerschein wahrnimmt, die Polizei zu verständigen:	0,5 "
3. Der Zeuge läuft zum Nordende des Gebäudes, sucht einen Polizeibeamten und verständigt diesen über seine Beobachtungen:	2,0 "
4. Der Polizeibeamte läuft zur angegebenen Stelle vor dem Reichstag:	1,5 "
5. Andere Zeugen kommen hinzu, beobachten das Geschehen, der Zeuge Thaler rät schließlich, einen Warnschuß abzugeben:	2,0 "
6. Weitere Beobachtungen, an dem Fenster lodern bereits Flammen empor, Buwert gibt jetzt Auftrag, die Polizeiwache am Brandenburger Tor zu verständigen:	1,5 "
7. Anschließend läßt Buwert die Feuerwehr verständigen:	0,5 "
Insgesamt	9,0 Min.

Da der Auftrag an die Feuerwehr, wie bereits festgestellt worden ist, nicht nach 21.08 Uhr erfolgt sein kann, muß der Täter spätestens um 20.59 Uhr eingestiegen sein. Die von den Ermittlungsbehörden festgesetzte Zeit von 21.03 Uhr erscheint als sehr unwahrscheinlich, denn alle die aufgeführten Vorgänge können sich keinesfalls innerhalb von 5 Minuten abgespielt haben. Dies wäre nur möglich gewesen, wenn alle betreffenden Personen und Zeugen ganz gezielt, fast nach einer Regieanweisung gehandelt und dabei annähernd olympische Rekorde aufgestellt hätten. Bei kritischer Überprüfung muß eine größere Zeitspanne angenommen werden. Diese Feststellung kann auch nicht durch den am 12. Oktober 1933 abends durchgeführten Lokaltermin widerlegt werden, an dem die Entfernungen, die von den entsprechenden Personen zurückgelegt worden sind, gemessen und anschließend die hierfür benötigten Zeiten errechnet wurden<sup>6</sup>.

Offensichtlich sind bei diesem Lokaltermin, aus welchem Grund auch immer, die einzelnen Phasen des Anfangsgeschehens nicht genau rekonstruiert worden, sonst wäre man sehr schnell zu der Einsicht gelangt, daß für alle die genannten Vorgänge eine größere Zeitspanne erforderlich war. Das steht auch nicht im Gegensatz zu den Angaben des Postboten Otto, nach denen er um 20.55 Uhr das Gebäude am Portal 5 verlassen hatte. Er hätte bei seinem Rundgang selbst dann nichts wahrnehmen können, wenn der Täter noch 1–2 Minuten früher in das Gebäude eingedrungen wäre.

<sup>6</sup> Alfons Sack, Der Reichstagsbrandprozeß, Berlin 1934, S. 132.

Nach seinem Einstieg in das Gebäude begann der Täter sofort in den Räumen Feuer zu legen. Wie die Ermittlung und mehrmalige genaue Überprüfung des Brandweges durch die Kriminalpolizei eindeutig ergeben hat, begann der Täter 9 Minuten nach seinem Einstieg im Plenarsaal Feuer zu legen. Diesen hat er nach weiteren 2 Minuten wieder verlassen. Demnach hat die Brandlegung im Plenarsaal um 21.08 Uhr begonnen und war um 21.10 Uhr beendet. Jetzt kommt es darauf an, festzustellen, wann die Feuerwehr mit der Brandbekämpfung begonnen hat, denn bis zu diesem Zeitpunkt konnte sich das Feuer im Plenarsaal noch ungehindert weiter ausdehnen. Auch hierfür muß wieder von dem Fixpunkt 21.13 Uhr ausgegangen werden, an dem die Zentrale in der Lindenstraße zuerst verständigt worden ist. Die Zentrale alarmierte die zuständige Wache Stettin in der Linienstraße. Bis zum Ausrücken des dort stationierten Zuges 6 muß für die Übermittlungs- und Alarmzeit mindestens eine Minute hinzugerechnet werden, so daß der Zug 6 frühestens um 21.14 Uhr die Wache in der Linienstraße verlassen hat. Der Weg bis zum Reichstagsgebäude hat von dieser Wache aus eine Länge von ca. 1,5 km. Der Zug 6 war – wie der noch zu erwähnende Zug 7 – mit elektrisch angetriebenen Fahrzeugen ausgestattet (Gasspritze, Gerätewagen oder Tender, Teleskopleiter, Dampfspritze bzw. Elektromotorspritze). Als Marschgeschwindigkeit können für diese Fahrzeuge höchstens 30 km/Std. in Anrechnung gebracht werden. Der Zug 6 benötigte also eine Fahrzeit von 3–4 Minuten. Die Berliner Feuerwehr gab damals für diese Fahrzeuge meist eine Marschgeschwindigkeit von 25 km/Std. an. Das stimmt mit den Angaben des Einsatzleiters dieses Zuges, Oberbrandmeister Puhle, überein, der als Ankunftszeit vor dem Reichstagsgebäude 21.18 Uhr angegeben hat.

Der Zug 6 traf aber zunächst an der Nordseite des Gebäudes ein und wurde dann von Passanten zur Brandstelle an der Westseite dirigiert. Hier kann er etwa um 21.19 Uhr angekommen sein. Da die Auffahrt vereist war, konnte sie zunächst von den Fahrzeugen nicht benutzt werden. Wegen des verschlossenen Hauptportals mußten die Angehörigen dieses Zuges erst mit Steckleitern vorgehen, um in die Räume eindringen zu können. Das kann nicht vor 21.21 Uhr geschehen sein. Vor diesem Zeitpunkt können die Angehörigen des Zuges 6 noch gar keine Maßnahmen zur Brandbekämpfung ergriffen haben. Von jetzt ab verschaffte sich der Einsatzleiter, Oberbrandmeister Puhle, erst einen Überblick über das Feuer, während Löschtrupps begannen, kleinere Brandherde, die in den zur Westseite gelegenen Räumen vorgefunden wurden, zu löschen.

Um 21.27 Uhr traf Oberbrandmeister Puhle mit dem Einsatzleiter von Zug 7, Brandmeister Klotz, im Kuppelsaal zusammen. Der Zug 7 von der Wache Moabit wurde durch Betätigen des Feuermelders in der Moltkestraße 7, der noch zu seinem Meldernetz gehörte, um 21.15 Uhr alarmiert. Um vom Platz vor dem Reichstagsgebäude zum Feuermelder in der Moltkestraße zu laufen, d. h. zur anderen Seite des Platzes der Republik, benötigt man zu Fuß ca. 4–5 Minuten. Demnach ist der zweite Entschluß, die Feuerwehr zu alarmieren, um 21.10 oder um 21.11 Uhr gefaßt worden. Diese zweite Alarmierung wurde von einem Streifenbeamten der



Schutzpolizei, der mit einem Kollegen durch Buwerts Schuß auf das Geschehen aufmerksam gemacht worden war, ausgelöst. Da die Aktion des Streifenbeamten wenige Minuten nach dem Fortgang der Eheleute Freudenberg und des Kaufmanns Kuhl erfolgte, wird hierdurch die ermittelte Zeit von 21.08 Uhr für die erste Alarmierung bestätigt.

Der Zug 7 war ebenfalls mit elektrisch angetriebenen Fahrzeugen ausgerüstet und benötigte bis zum Feuermelder in der Moltkestraße 7, der gut 2 km von dieser Wache entfernt ist, mindestens eine Fahrzeit von 4 bis 4,5 Minuten. Wenn noch eine halbe Minute für die Alarmzeit berücksichtigt wird, kann er nicht vor 21.20 Uhr am Feuermelder eingetroffen sein. (Eine Funkverbindung, bei der die Ankunft sofort durchgegeben wird, so daß die entsprechenden Zeiten genau registriert werden können, gab es 1933 bei der Berliner Feuerwehr noch nicht.) Anschließend fuhr der Zug 7 vom Feuermelder zum Portal II des Reichstagsgebäudes, das an dessen Südseite gelegen ist. Hierfür benötigte er wiederum mindestens 1 Minute. Da Portal II verschlossen war, fuhr der Zug 7 um das große Gebäude herum. Die Besatzung überprüfte alle anderen Eingänge und fand sie verschlossen; schließlich erreichte der Zug Portal V an der Nordseite, wo sich auch die Loge des Nachtportiers befand. Da außerdem noch zu berücksichtigen ist, daß vor dem Umfahren des Gebäudes Verbindung zu dem bereits am Brandherd befindlichen Zug 6 aufzunehmen war, müssen für diesen Zeitabschnitt wenigstens 1,5 bis 2 Minuten veranschlagt werden.

Wenn Brandmeister Klotz vor den Untersuchungsbehörden 21.20 Uhr als Ankunftszeit vor dem Portal V angegeben hat, so ist diese Zeitdifferenz durchaus verständlich. Bei den damaligen technischen Verhältnissen wurden die einzelnen Fahr- und Ankunftszeiten nicht jedesmal genau festgestellt und registriert. Es handelte sich daher nur um eine Schätzung, die auf Durchschnittswerten beruhte. Es erscheint aber als *völlig ausgeschlossen*, daß der Zug 7 nach all den genannten Vorgängen vor 21.22 bis 21.23 Uhr am Portal V eintreffen konnte. Wahrscheinlich war es zwischen 21.23 und 21.24 Uhr.

Die Ausrückbezirke der einzelnen Züge waren in Berlin zwar so abgemessen, daß im Durchschnitt ein Zug bei einer in seinem Bezirk liegenden Brandstelle innerhalb einer Zeitspanne von 3 bis 4 Minuten erscheinen konnte. Aber für den Zug 7 traf dies bereits für seinen Feuermelder unter den damaligen technischen Voraussetzungen nicht mehr zu.

Für das Herauflaufen von Portal V zur Wandelhalle und das Löschen des Brandes im Vorraum mit Eimerspritzen benötigte Brandmeister Klotz 3 bis 4 Minuten. Er kann daher frühestens gegen 21.26 Uhr am Plenarsaal angekommen sein, d. h. erst um diese Zeit kann er den Brand im Plenarsaal entdeckt haben. Das stimmt mit den Angaben von Oberbrandmeister Puhle recht genau überein, um 21.27 Uhr mit Brandmeister Klotz vor dem Plenarsaal – nämlich im Kuppelsaal – zusammengetroffen zu sein. Die Annahme, Brandmeister Klotz sei bereits um 21.24 Uhr am Plenarsaal angekommen<sup>7</sup>, könnte nur dann als richtig angesehen werden, wenn der

<sup>7</sup> Tobias, a. a. O., S. 672; Gutachten Wagner, in: Der Reichstagsbrand, a. a. O., S. 160.

Zug 7 bereits um 21.20 Uhr am Portal V eingetroffen wäre. Dies ist aber auszuschließen. Als Brandmeister Klotz zum ersten Mal in den Plenarsaal schaute, strömte ihm eine starke Hitzewelle entgegen, desgleichen ein starker Luftzug. Der Plenarsaal war mit dichtem Qualm erfüllt. Einzelne Feuerherde waren nicht wahrzunehmen, sondern nur noch ein Feuerschein auf der Empore links. Zu diesem Zeitpunkt befand sich der Brand also im Qualm- und Schwelstadium. Dieser erste Blick in den Plenarsaal kann nach der Überprüfung des zeitlichen Ablaufes frühestens um 21.26 Uhr erfolgt sein.

Als der Zug 7 von Portal II nach Portal V fuhr, ließ er zunächst das 4. Fahrzeug unter Brandmeister Wald zurück. Es kann sich hierbei nur um die Kraftspritze des Zuges gehandelt haben; genaue Angaben, um welches Fahrzeug es sich wirklich gehandelt hat und zu welchem Zweck es zurückgelassen wurde, sind in den zugänglichen Unterlagen nicht enthalten. Wenn ferner gesagt wird<sup>8</sup>, daß etwa um 21.20 Brandmeister Klotz die Anordnung gab, einen Schlauch fertig zu machen, so ist dazu folgendes zu bemerken. Zwischen 21.20 und 21.21 Uhr befand sich der Zug 7 auf der Fahrt vom Feuermelder zum Reichstagsgebäude. Kein Angehöriger des Zuges konnte um diese Zeit das Gebäude bereits betreten haben. Nach der Anklageschrift vom 24. Juli 1935 gab Brandmeister Klotz unmittelbar nach der Ankunft seines Zuges am Portal V die Anordnung, einen Schlauch fertig zu machen und nachzurollen. Hierbei kann es sich aber nur um vorsorgliche Maßnahmen gehandelt haben, damit die eventuell erforderliche Verlegung von Schlauchleitungen in dem großen Gebäudekomplex nicht zuviel Zeit beanspruchen würde. Es wird sich um die Verlegung eines B-Schlauches mit Verteilungsstück bis in den nördlichen Hof gehandelt haben. Mehr kann Brandmeister Klotz zu diesem Zeitpunkt noch nicht angeordnet haben, denn er versuchte dann erst, mit seinem Angriffstrupp den eigentlichen Brandherd zu erreichen. Erst 21.26 bzw. 21.27 Uhr können sowohl Klotz als auch Puhle, wie bereits dargelegt worden ist, von dem Brand im Plenarsaal und von seinem Ausmaß Kenntnis erhalten haben. Bis dahin hatte die Feuerwehr den verständlichen Eindruck, es nur mit geringfügigen Brandnestern zu tun zu haben. Noch immer waren Puhle und Klotz die beiden verantwortlichen Beamten auf der Brandstelle. Beamte des höheren Dienstes der Feuerwehr trafen erst später ein.

Aus den bisherigen Darlegungen ergibt sich, daß die Einsatzleitung der Feuerwehr frühestens um 21.26 oder 21.27 Uhr die Größe des Brandes erkennen konnte und dann erst die entsprechenden Anordnungen für seine Bekämpfung gegeben hat.

Dieser Zeitpunkt läßt sich aber auch noch auf andere Weise fixieren. Wenn die Brandlage den Einsatz einer großkalibrigen Schlauchleitung erfordert, muß von dem am Brandherd befindlichen Einsatzleiter unverzüglich eine höhere Alarmstufe ausgelöst werden. Aus allen Berichten läßt sich schließen, daß die beiden Einsatzleiter – erfahrene und umsichtige Beamte – nach der Feststellung des Bran-

<sup>8</sup> Tobias, a. a. O., S. 20.

des im Plenarsaal sofort erkannt hatten, daß es nicht möglich war, den Brand mit den vorhandenen Kräften in kurzer Zeit unter Kontrolle zu bringen. Sie werden daher, wie es auch der Dienstvorschrift entspricht, mit den Anordnungen zum Verlegen entsprechender Schlauchleitungen sofort veranlaßt haben, eine höhere Alarmstufe auszulösen. Nach einem Vermerk der Hauptfeuerwache Berlin vom 7. 3. 1933 sind von seiten der Feuerwehr folgende Alarmierungen durchgegeben worden<sup>9</sup>:

1. Um 21.31 Uhr löst Brandmeister Wald vom Portal V aus telefonisch die 10. Alarmstufe aus.
2. Um 21.32 Uhr wird vom Portal V aus abermals die 10. Alarmstufe gegeben.
3. Um 21.33 Uhr löst der Melder Trappe vom Zug 6 im Auftrag von Oberbrandmeister Puble vom VDI-Haus telefonisch die 5. Alarmstufe aus. Hierbei erfährt er von der Hauptwache, daß kurz zuvor bereits die 10. Alarmstufe verkündet worden war.
4. Um 21.42 Uhr wird auf Veranlassung von Oberbranddirektor Gempp die 15. Alarmstufe angeordnet.

Nach der Anklageschrift hatte Brandmeister Wald, nachdem er mit dem 4. Fahrzeug von Zug 7 ebenfalls am Portal V angelangt war, die 5. Alarmstufe angeordnet. Während er noch mit seinen Leuten beschäftigt war, entsprechend den Anordnungen von Brandmeister Klotz den Schlauch durch die Nordvorhalle zu verlegen, kam ihm ein Polizeioffizier – anscheinend der Zeuge Lateit – aus dem Reichstag entgegen, der ihm zurief, daß es an allen Ecken brenne und er dafür sorgen solle, daß mehr Feuerwehr herankomme. Daraufhin ließ Brandmeister Wald vom Portal V sofort 10. Alarm weitergeben. Aus diesen Angaben kann gefolgert werden, daß Brandmeister Wald um 21.31 Uhr nicht schon den 10., sondern erst den 5. Alarm ausgelöst hatte. Es ist auch unwahrscheinlich, daß Brandmeister Wald, der bei seiner Ankunft am Portal V noch keine Vorstellung von dem Ausmaß des Brandes haben konnte, von sich aus den 10. Alarm ausgelöst haben sollte. Sicherlich hat er erst die Anweisung seines Zugführers abgewartet, ehe er eine höhere Alarmstufe auslöste. Da nach den bestehenden Dienstvorschriften die Auslösung der 10. Alarmstufe normalerweise nur einem Beamten im Range mindestens eines Oberbaurates (damalige Dienstrangbezeichnung) zustand, wird auch Brandmeister Klotz zuerst – wie in der Anklageschrift angegeben – die 5. Alarmstufe befohlen haben. Wie dies geschehen ist, geht aus den Unterlagen nicht hervor. Wahrscheinlich hat Brandmeister Klotz seinen Melder beauftragt, die Alarmierung in die Wege zu leiten. Um von den Gängen vor dem Plenarsaal nach Portal V zu laufen, benötigte der Melder mindestens 1,5 Minuten. Für die Rücksprache mit Brandmeister Wald und die Durchgabe der Meldung muß noch eine weitere Minute veranschlagt werden, so daß die Auftragserteilung für diese Alarmierung zwischen 21.28 und 21.29 Uhr erfolgt sein wird.

Dieser Zeitpunkt wird auch durch die Angaben über den Melder Trappe bestä-

<sup>9</sup> Tobias, a. a. O., S. 270.

tigt, der die Alarmierung vom VDI-Haus weitergegeben hat, wofür er sicherlich 2 Minuten mehr Laufzeit benötigte. Daraus läßt sich folgern, daß sich die beiden Einsatzleiter zwischen 21.28 und 21.29 Uhr entschlossen, zunächst die 5. Alarmstufe anzuordnen. Nachdem die Einsatzleiter diese Anordnungen getroffen hatten, kamen sie unter dem Druck des Geschehens und sicherlich auch auf Anraten von Polizeileutnant Lateit zu dem Entschluß, noch weitere Kräfte anzufordern. So wurde dann die 10. Alarmstufe um 21.32 Uhr befohlen. Aus dem Dargelegten kann mit einiger Sicherheit geschlossen werden, daß die Angabe, bereits um 21.31 Uhr sei die 10. Alarmstufe befohlen worden, wahrscheinlich auf einem Irrtum beruht. Doch ist diese Diskrepanz belanglos.

Erst kurz vor 21.28 Uhr können also die beiden Einsatzleiter nähere Anweisungen über den Löschangriff, über die Art der Verlegung von Schlauchleitungen und dergl. gegeben haben. Es ist ganz ausgeschlossen, daß dies vor 21.27 Uhr erfolgte. Heute läßt sich wohl kaum noch feststellen, wie diese entscheidenden Schlauchleitungen verlegt und von welcher Kraftspritze sie gespeist worden sind. Aber bei den örtlichen Verhältnissen, bei den relativ langen Wegen, über die zu verlegen war, muß hierfür mindestens eine Zeit von 3 bis 4 Minuten angesetzt werden. Brandmeister Klotz hat dies folgendermaßen beschrieben: „Das Schlauchvornehmen war noch etwas schwierig, denn es waren mindestens Leitungen von 50–70 m erforderlich und eine Wendeltreppe und Pendeltüren haben aufgehalten.“ Eine weitere Minute muß noch hinzugefügt werden für die Zeit, die das Wasser benötigte, um die Luft aus den langen Schlauchleitungen zu pressen, bevor eine entsprechende Wirkung am Strahlrohr erzielt werden konnte. Demnach wurde frühestens um 21.31 Uhr mit der wirksamen Bekämpfung des Feuers begonnen. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte sich das Feuer noch ungehindert ausdehnen.

Das erste Wassergeben in den Plenarsaal muß mit dem schlagartigen Aufflammen des ganzen Saales zeitlich sehr dicht zusammengelegen haben. Nach den Angaben von Brandmeister Klotz waren beim Verlegen der Schlauchleitungen noch keine hellen Flammen zu sehen. Erst als der Schlauch spritzfertig war, ging der Saal schlagartig in Flammen auf. Da diese Beobachtungen kaum mit gravierenden Fehlern behaftet sein können, muß der Zeitpunkt, zu dem das Feuer aus dem Schwelstadium in das dritte Stadium der vollkommenen Verbrennung überging, kurz vor dem Beginn der Bekämpfung gelegen haben. Der Zeitpunkt für das erste Wassergeben darf aufgrund des dargelegten Verlaufes auf 21.31 Uhr festgelegt werden. Demnach kann das verpuffungsartige Aufflammen des Brandes, wenn als Zeitdifferenz zwischen diesen beiden Vorgängen eine relativ lange Frist von 1 Minute angesetzt wird, um 21.30 Uhr geschehen sein. Oberbrandmeister Puhle hat den Zeitpunkt des Aufflammens mit 21.28 Uhr errechnet. Dieser Wert (21.28 Uhr) weicht zwar von dem hier errechneten Wert (21.30 Uhr) nicht allzu weit ab, kann aber dennoch nicht stimmen, da dann zwischen dem Aufflammen und dem ersten Wassergeben eine Zeitspanne von 3 Minuten gelegen haben müßte. Nach den Darstellungen der Feuerwehrlaute über ihre Tätigkeiten und über ihre Beobachtungen kann dies jedoch ausgeschlossen werden.

Brandmeister Klotz, auf den die Abweichung zurückgeht, verdient hinsichtlich seiner Angaben über die einzelnen Zeitintervalle (4 Minuten bis zum Erreichen des Plenarsaales, erstes Hineinschauen in diesen, 3 weitere Minuten bis zum Aufkommen des Feuers und anschließend erstes Wassergeben) aufgrund langer Erfahrungen (er ist bereits bei der königlich-preussischen Feuerwehr eingetreten) gewiß volles Vertrauen. Dagegen sind die Festlegungen absoluter Zeitpunkte etwas ungenau ausgefallen, da sie von dem irrtümlich angenommenen Fixpunkt 21.20 Uhr als Ankunftszeit seines Zuges am Portal V aus errechnet worden sind.

Bei seinen Zeitangaben müssen zusätzlich folgende Faktoren berücksichtigt werden:

1. Er hat seine Zeitangaben aus dem Stegreif vor den Untersuchungsbehörden machen müssen. Hierbei darf der psychische Druck, der auf den Beamten des mittleren Dienstes von den hohen Justizbehörden zweifellos ausgeübt wurde, besonders unter den damaligen Verhältnissen, nicht ganz unberücksichtigt gelassen werden.
2. Als Führer des 2. Abmarsches, dessen Denken und Handeln ganz auf eine schnelle und erfolgreiche Bekämpfung des Brandes ausgerichtet war, konnte er unmöglich noch eine genaue zeitliche Bestimmung der einzelnen Brandphasen vornehmen. Er vermochte bei seinen Vernehmungen lediglich geschätzte Werte zu liefern, die sich nur im Hinblick auf die Zeitintervalle als recht genau erweisen konnten.
3. Bei der Bestimmung des Zeitpunktes für die Ankunft seines Zuges am Portal V konnte er nur einen Durchschnittswert angeben, der im allgemeinen für die Ausrückbezirke, besonders in Alt-Berlin, zutraf. Als völlig ausgeschlossen erscheint es, daß ihm die Entfernung von seiner Wache zum Feuermelder in der Moltkestraße und zum Reichstagsgebäude genau bekannt war. Der Ausrückbezirk der Wache Moabit war von allen Wachen in Alt-Berlin, d. h. vor Eingemeindung der Vororte zu Groß-Berlin, der größte. Dagegen war der Bezirk der Wache Stettin erheblich kleiner, so daß Oberbrandmeister Puhle mit seinen Schätzungen den wirklichen Werten viel näher kam.

Es wäre Aufgabe der Untersuchungsbehörden und der später hinzugezogenen Sachverständigen gewesen, den zeitlichen Ablauf dieser entscheidenden Vorgänge genau zu überprüfen und zu rekonstruieren. Sicherlich wäre dann bald erkannt worden, daß die zunächst ermittelten Zeitwerte von den wirklichen Werten um einige Minuten abwichen.

Der für das erste Wassergeben errechnete Zeitpunkt von 21.31 Uhr ist auch von dem ehemaligen Chef der Berliner Feuerwehr, Landesbranddirektor Dr. Kaufhold, in einem gewissen Sinne bestätigt worden. Dr. Kaufhold schrieb an Fritz Tobias: „Lediglich die von den Feuerwehrmännern König und Klotz angegebenen Zeitspannen bis zum Wassergeben im Plenarsaal erscheinen mir (nach den bei Feuerwehrwettkämpfen mit praktischen Einsatzübungen gemachten Erfahrungen) etwas knapp geraten zu sein. Es handelt sich ja nur um Schätzungen und wahrschein-



lich war hier der Berufsstolz der ‚schnellen‘ Feuerwehr mit im Spiel. Der von Klotz angegebene Zeitpunkt von 21.27 Uhr dürfte mit einer Plus-Korrektur von etwa 3–5 Minuten der Wahrheit näher kommen. Das würde auch noch etwas besser in das Bild des Brandgeschehens im Plenarsaal passen.“

Zusammenfassend können nach kritischer Würdigung aller in diesem Zusammenhang wichtigen Umstände und Faktoren folgende Zeitpunkte festgelegt werden, die mit großer Wahrscheinlichkeit dem wirklichen Ablauf des Geschehens am nächsten kommen:

- |   |            |
|---|------------|
| 1. Einstieg des Täters in das Gebäude                           | 20.59 Uhr  |
| 2. Beginn der Brandlegung im Plenarsaal                         | 21.08 Uhr  |
| 3. Auftrag für die Alarmierung der Feuerwehr                    | 21.08 Uhr  |
| 4. Schlagartiges Aufflammen des Plenarsaales                    | 21.30 Uhr  |
| 5. Beginn der Brandbekämpfung im Plenarsaal durch die Feuerwehr | 21.31 Uhr. |

Aus diesen Zeitangaben ergeben sich für die Entwicklung des Feuers im Plenarsaal folgende Zeitspannen:

- |  |         |
|--|---------|
| 1. Vom Beginn der Brandlegung bis zum plötzlichen Aufflammen     | 22 Min. |
| 2. Vom Beginn der Brandlegung bis zum Beginn der Brandbekämpfung | 23 Min. |

Sicherlich sind die in dieser Analyse ermittelten Zeitspannen noch um einige Minuten zu gering veranschlagt. Für die Festlegung der einzelnen Zeitphasen sind ja, um jede Übertreibung zu vermeiden, nur Minimalwerte verwendet worden.

Welche Zeitspannen aber hatten sich aus den von den Ermittlungsbehörden festgelegten Werten ergeben und welche Zeitspannen sind in den Gutachten der Sachverständigen allen – die Möglichkeit einer Alleintäterschaft bestreitenden – Berechnungen zugrunde gelegt worden?

1. Die Ermittlungsbehörden haben folgende Uhrzeiten festgelegt:
 

a) Einstieg des Täters	21.03 Uhr
b) Beginn der Brandlegung im Plenarsaal 9 Minuten nach dem Einstieg	21.12 Uhr
c) ruckartiges Aufflammen und Bekämpfen des Brandes im Plenarsaal	21.27 Uhr.

 Demnach hätte die Entwicklung des Feuers im Plenarsaal lediglich 15 Minuten gedauert.
2. In seinem Gutachten vom 23. Mai 1933 und in seinen gutachtlichen Äußerungen vor dem Reichsgericht am 23. Oktober 1933 hat Branddirektor Wagner u. a. folgende Zeiten seinen Berechnungen zugrunde gelegt:
 

a) Einstieg des Täters	21.03 Uhr
b) Beginn der Brandlegung im Plenarsaal ca. 13 Min. nach dem Einstieg	21.16 Uhr
c) Entflammung im Plenarsaal	21.27 Uhr.

 Demnach hätte für die Entwicklung des Feuers im Plenarsaal bis zum Stadium der Verpuffung sogar nur eine Zeit von 11 Minuten zur Verfügung gestanden.

Branddirektor Wagner hat für die Zeiten unter Punkt a und c offensichtlich die Angaben der Ermittlungsbehörden bzw. seiner Untergebenen benutzt. Warum er für den Brandweg des Täters, der von der Brandkommission recht genau mit 9 Minuten ermittelt worden ist, eine um 4 Minuten größere Zeitspanne annahm, wurde von ihm nicht näher erläutert.

3. Am 17. Februar 1970 hat das Institut für Thermodynamik an der Technischen Universität Berlin ein im Auftrag des „Internationalen Komitees zur wissenschaftlichen Erforschung der Ursachen und Folgen des Zweiten Weltkrieges“ ausgearbeitetes Gutachten vorgelegt, das einen Versuch darstellt, den Verlauf des Reichstagsbrandes nach neuesten technischen Erkenntnissen und mit Hilfe eines Computers zu erfassen und zu klären. In dem Gutachten wird von folgenden Zeitpunkten ausgegangen:

a) Der Täter betritt den Plenarsaal und legt dort die ersten Feuer 21.17 Uhr

b) Der Zeuge Klotz beobachtet das schlagartige Aufflammen des

Plenarsaals

21.27 Uhr.

Daraus ergibt sich für die Entwicklung des Feuers im Plenarsaal eine Zeitspanne von lediglich 10 Minuten.

Die Ermittlungsbehörden und die hier zitierten Gutachten sind also, das hat die kritische Analyse des Zeitproblems gezeigt, von falschen Uhrzeiten und daher von falschen – d. h. zu kurzen – Zeitspannen ausgegangen<sup>10</sup>. Welchen Einfluß solche Irrtümer auf das Urteil über die Entstehung des Brandes ausüben, wie sie die Antwort auf die Frage nach der Möglichkeit einer Alleintäterschaft schon beinahe determinieren, geht gerade aus einer Äußerung Professor Stephans hervor, der für das zuletzt erwähnte Gutachten des Berliner Instituts für Thermodynamik verantwortlich zeichnet. Im „Stern“ (Nr. 50, 1969) hat Professor Stephan erklärt, der Täter hätte, wäre die Brandstiftung wirklich in der dem Holländer nachgewiesenen Art allein erfolgt, „mindestens etwa 30 Minuten zur Verfügung haben müssen“. Wenn man berücksichtigt, daß die in der hier vorgelegten Analyse ermittelten Werte nur Minimalwerte darstellen, wenn man ferner berücksichtigt, daß die von Professor Stephan genannten 30 Minuten als bloße Schätzung aufzufassen sind, ist die Feststellung, daß das Feuer im Plenarsaal mindestens 23 Minuten Zeit zur Entwicklung hatte, für die Brandexperten wohl ein ausreichender Anlaß, die Frage nach der brandtechnischen Möglichkeit einer Alleintäterschaft neu zu prüfen. Sollte die Antwort dann bejahend ausfallen, was sehr wahrscheinlich ist, so

<sup>10</sup> Der ehemalige Chef der Berliner Feuerwehr (1957–1968) Landesbranddirektor a. D. Dr. Friedrich Kaufhold hat diese Analyse in einem Schreiben an den Verfasser vom feuerwehrtechnischen Standpunkt aus voll bestätigt. Er weist besonders darauf hin, daß die bislang als entscheidender Fixpunkt angenommene Ankunftszeit des Zuges 7 am Portal V (21.20 Uhr) unmöglich zutreffen kann. Es sei in der Tat merkwürdig, daß dieser Umstand damals im Prozeß nicht aufgefallen ist. Er faßte sein Urteil, das aufgrund seiner langjährigen Berufserfahrung sicherlich großes Gewicht hat, in den Worten zusammen: „Ihre aufgestellte Zeittafel dürfte den tatsächlichen Verhältnissen mit einem Höchstmaß an Wahrscheinlichkeit entsprechen...“

ist damit gewiß noch nicht gesagt, daß tatsächlich nur ein Täter am Werke war. Wenn aber die bislang so oft verfochtene Auffassung, einem Täter allein sei es gar nicht möglich gewesen, in 15 oder sogar nur 10 Minuten einen Großbrand im Plenarsaal des Reichstagsgebäudes zu entfachen, einfach deshalb ins Leere geht, weil das Feuer zweifellos wesentlich mehr Zeit zur Entwicklung hatte, so gewinnt doch die These von der Alleintäterschaft van der Lubbes noch mehr Wahrscheinlichkeit als sie bisher schon aufgrund anderer Argumente beanspruchen durfte.

## Dokumentation

### ZUM PROBLEM DER FREIHEIT DES JOURNALISTEN

Aus der Korrespondenz Fritz Erler – Paul Sethe 1956/57

#### *Allgemeine Vorbemerkung*

Während im Bereich der zeitgeschichtlich orientierten Publizistikwissenschaft der Bundesrepublik seit Mitte der 1960er Jahre eine Reihe von – teilweise durch aktuelle Probleme besonders forcierten – Untersuchungen u. a. zum Problem der Pressekonzentration<sup>1</sup>, der inneren Pressefreiheit<sup>2</sup>, der Aussagen- und Richtungsanalyse<sup>3</sup> von Zeitungen vorliegen sowie der Binnenstruktur von Verlagen und

<sup>1</sup> Vgl. Johannes Binkowski, Das Konzentrationsproblem im Zeitungswesen, in: Emil Dovifat (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Bd. 3, Berlin 1969, S. 331 ff.; dort sind auch (S. 340 f.) Auszüge aus der Kommission der Bundesregierung zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk und Fernsehen (sog. Michel-Kommission, Bundestagsdrucksache V/2120, 1967) sowie der Kommission zur Untersuchung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und den Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik (sog. Günther-Kommission, Bundestagsdrucksache V/3122, 1968) abgedruckt; statistische Angaben zum Zeitungswesen in der Bundesrepublik sind dort im Beitrag von Walter J. Schütz zu finden (ebda., S. 363 ff.); vgl. auch die regelmäßigen statistischen Übersichten von Schütz in der Zeitschrift *Publizistik* (v. a. 1966/67 ff.); zur internationalen Situation und zur Lage in der Bundesrepublik vgl. Jörg Aufermann u. a. (Hrsg.), Pressekonzentration, München (1970) <sup>2</sup>1972 (mit umfangreicher Bibliographie); zur regionalen Presse vgl. Rolf Michael Kühne, Die Konzentrationsproblematik in der regionalen Tagespresse, Diss., Köln 1972 (2 Bde); zu den verfassungsrelevanten Folgen vgl. Norbert Dittrich, Pressekonzentration und Grundgesetz, Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Konzentrationsvorgänge im Bereich der Presse, München 1971 (auf den S. XVII bis XXXIII die wohl umfassendste Bibliographie zur bundesdeutschen Situation, bis Mitte 1971).

<sup>2</sup> Vgl. Helmut K. I. Ridder, Probleme der inneren Pressefreiheit, Neuwied 1962, den Artikel „Pressefreiheit“ in: Kurt Koszyk/Karl H. Pruys, Wörterbuch der Publizistik, München (1969) <sup>3</sup>1973, S. 279/80; zur Mehrdeutigkeit des Begriffs „innere Pressefreiheit“ vgl. N. Dittrich, a. a. O. (siehe Anm. 1) S. 127 ff.; zum Zusammenhang von Konzentration und innerer Pressefreiheit vgl. J. Aufermann, a. a. O. (siehe Anm. 1), S. 22 ff.; zur Definition der inneren Pressefreiheit siehe auch den § 3 des Entwurfs eines Bundespresserahmengesetzes, vorgelegt von der IG Druck und Papier, Stuttgart 1968.

<sup>3</sup> Vgl. Michael Ludwig Müller, Der gesinnungsmäßige Standort westdeutscher Tageszeitungen und die Bundestagswahl 1957, phil. Diss. Berlin 1961; Kurt Koszyk, Zur Inhaltsanalyse der deutschen Presse während des Wahlkampfes 1961, in: *Publizistik* 10 (1965), S. 404–411; Hermann Meyn, Tendenzen überregionaler Tageszeitungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Publizistik* 10 (1965), S. 412–423; Ernst H. Liebhart, Nationalismus in der Tagespresse 1949–66/Studien zur Anwendung quantifizierender Inhaltsanalyse, Meisenheim 1971; Günther Rudolf, Presseanalyse und zeitgeschichtliche Forschung, Telegraf und WAZ zur Berlin-Krise 1948–49, Pullach 1972.

Redaktionen<sup>4</sup> zunehmend Aufmerksamkeit zugewandt wird und auch die alliierte Pressepolitik nach 1945 durch die Arbeiten von Harold Hurwitz<sup>5</sup> jedenfalls in Teilbereichen erhellt worden ist, fehlen besonders für die 1950er Jahre Darstellungen und Fallstudien, die über Entwicklungen und Krisen publizistischer Einheiten im Wirkungs-dreieck von Politik, Ökonomie und Eigendynamik der Medien und ihres Publikums konkret Auskunft geben.

Wichtige Einzelstudien wie die von Heinz Dietrich Fischer über die Parteipresse nach 1945<sup>6</sup> sowie von Dierk Ludwig Schaaf über den Nordwestdeutschen Rundfunk (NWDR)<sup>7</sup> – im letzteren Fall wird ansatzweise die bisher überwiegend auf die Pressegeschichte konzentrierte Publizistik-Historiographie zu einer allgemeinen *Mediengeschichte* ausgeweitet – lassen die weißen Flecke der Forschung umso deutlicher hervortreten.

Es ist auch nicht untypisch, daß es bei diesen beiden zuletzt genannten Arbeiten um Untersuchungsgegenstände geht, die quasi öffentlich-rechtlichen Charakter (Rundfunk) haben bzw. durch die Postulate der Verfassung besonderer öffentlicher

<sup>4</sup> Während in der amerikanischen Publizistikwissenschaft dem Problem der Binnenstruktur von Verlag und Redaktion schon relativ früh Aufmerksamkeit zugewandt wurde (vgl. etwa die Arbeit von Warren Breed, *Social Control in the newsroom: a functional analysis*, in: *Social Forces* 33 (1955), S. 326 ff., neu abgedruckt in: Jörg Aufermann/Hans Bohrmann/Rolf Sülzer (Hrsg.), *Gesellschaftliche Kommunikation und Information, Forschungsrichtungen und Problemstellungen*, Frankfurt 1973, S. 356–379), brachten in der Bundesrepublik erst die Arbeiten von Manfred Rühl einige Fortschritte, vgl. M. Rühl, *Zur sozialen Struktur des Zeitungsverlages*, in: *Publizistik* 10 (1965), S. 391–403; ders., *Die Zeitungsredaktion als organisiertes soziales System*, Gütersloh 1968; die sozial- und individualpsychologischen Belastungen v. a. dissentierender Journalisten sind von Rühl kaum analysiert worden; vgl. dazu den das Verhalten des journalistischen Personals im Konzentrationsprozeß untersuchenden Abschnitt in: J. Aufermann, a. a. O. (siehe Anm. 1), S. 333–35.

<sup>5</sup> Harold Hurwitz, *Die Pressepolitik der Alliierten*, in: Harry Pross (Hrsg.), *Deutsche Presse nach 1945*, Bern/München/Wien 1965, S. 27–55; ders., *Die Stunde Null der deutschen Presse, Die amerikanische Pressepolitik in Deutschland 1945–49*, Köln 1972; durch die letztere Arbeit von Hurwitz werden die Schwächen der Darstellung von Reinhart Greuner (*Lizenzpresse, Auftrag und Ende – Der Einfluß der anglo-amerikanischen Besatzungspolitik auf die Wiedererrichtung eines imperialistischen Pressewesens in Westdeutschland*, Ost-Berlin 1962) noch stärker sichtbar.

<sup>6</sup> Heinz Dietrich Fischer, *Parteien und Presse in Deutschland seit 1945*, Bremen 1971; diese materialreiche Studie, die im Urteil sehr abgewogen ist, leidet an kleineren terminologischen Unschärfen; so ist der Titel etwas unpräzise, weil es im wesentlichen um die Partei- bzw. Parteirichtungspresse geht, nicht aber um das Gesamtverhältnis der politischen Parteien zur Presse; auch wird einerseits vom CDU-Pressewesen (S. 123 ff.) gesprochen und vom Pressesystem der FDP (S. 347 ff.), andererseits aber vom Presseapparat der SPD (S. 243 ff.), obwohl Fischer zu Recht mehrfach darauf hinweist, daß im Unterschied zur Weimarer Republik nach 1945 der Einfluß des SPD-Vorstandes auf die sozialdemokratische „Konzentration GmbH“ nur noch 10 % betrug und die einzelnen sozialdemokratischen Zeitungsverlage die restlichen 90 % unter sich aufgeteilt hatten, während früher die Verlage dem SPD-Konzern gehörten.

<sup>7</sup> Dierk Ludwig Schaaf, *Politik und Proporz im NWDR, Rundfunkpolitik in Nord- und Westdeutschland 1945–1955*, phil. Diss., Hamburg 1971.



Kontrolle unterworfen sind (Parteien, in Art. 21 GG). Dies zeigt sich offenbar auch darin, daß deren Archivmaterial leichter erreichbar ist als das privatrechtlich organisierter Verlage.

Ähnlich wie die wirtschafts- und sozialgeschichtliche Forschung ist also auch die Mediengeschichte mit dem Problem konfrontiert, daß die *arcana imperii* privater Institutionen – gerade solcher, die großen öffentlichen Einfluß ausüben – meist schlechter durchleuchtet werden können als diejenigen öffentlicher Institutionen<sup>8</sup>.

Am schärfsten stellte sich nach 1945 und noch stärker seit 1949 das Problem von privatwirtschaftlicher Struktur und öffentlicher Aufgabe im Bereich der Presse.

Während in anderen politisch unmittelbar relevanten sozialen Bereichen zumindest ansatzweise – durch die Autonomie der Tarifkontrahenten sowie durch betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung – ein System der *checks and balances* vorhanden war, fehlte dieses von allem Anfang an im Pressewesen.

In der Anfangsphase mag die aus der allgemeinen Not und dem Willen zum Neubeginn geborene Solidarität zwischen Verleger und Journalisten das zwischen ihnen bestehende Spannungsverhältnis noch überdeckt haben.

Das von Gustav Radbruch schon in den 1920er Jahren als Lebenslüge des Obrigkeitsstaates gekennzeichnete Überparteilichkeitssyndrom, das in der amerikanischen Zone von General Clay der Presse verordnet worden war<sup>9</sup>, hat zusätzlich – sozialpsychologisch gesprochen – verhaltensprägend gewirkt.

Seit der Verabschiedung des Grundgesetzes und der Aufhebung des Lizenzzwanges im Frühsommer 1949 begann aber in zunehmendem Maße hinsichtlich der Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (so die Reihenfolge in Art. 5,1 GG) zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit eine Lücke zu klaffen.

Das hing nicht nur mit der Wiedenzulassung der sog. Altverleger und der damit verbundenen Verschärfung der Konkurrenz im Vertriebs- und Anzeigenmarkt zusammen, sondern auch mit der Formulierung des Art. 5 GG selbst, die nichts über den bzw. die Träger der Meinungs- und Pressefreiheit aussagt. Angesichts der durch die politischen Machtverhältnisse seit 1948/49 in den Westzonen bzw. der Bundesrepublik wesentlich herbeigeführten Rückkehr zur Privatwirtschaft als der dominierenden Wirtschaftsordnung, wurde dieses Problem in der Weise „gelöst“, daß die Verleger<sup>10</sup> grundsätzlich als die alleinigen Träger der Pressefreiheit angesehen wurden – nicht zuletzt sichtbar durch die Aufnahme der Presseverlage

<sup>8</sup> Dies ist für die Forschung nicht weniger gravierend als der von Ernst Deuerlein für die Jahre 1945–49 zu Recht beklagte Sachverhalt, daß die historischen Primärquellen jener Jahre (teilweise gilt dies auch für die Zeit davor und danach) nicht in deutscher Hand sind (vgl. E. Deuerlein, Forschungsgrundlage und Forschungsproblematik 1945–49, in: Fragen der zeitgeschichtlichen Forschung 1870–1970, H. 195 der „Politischen Studien“ Jan./Febr. 1971, S. 52).

<sup>9</sup> Vgl. H. Hurwitz, a. a. O. (siehe Anm. 5), S. 153 ff.

<sup>10</sup> Zum Selbstverständnis der Zeitungsverleger in der Nachkriegszeit vgl. Rolf Richter, Kommunikationsfreiheit = Verlegerfreiheit?, Zur Kommunikationspolitik der Zeitungsverleger in der Bundesrepublik Deutschland 1945–69, Meisenheim/Pullach 1973.

in die Reihe der Tendenzbetriebe im Betriebsverfassungsgesetz von 1952<sup>10</sup> –, während die Journalisten zu deren weisungsgebundenen Angestellten wurden, deren Freiheit wesentlich darin bestand, daß sie sich zu jeder Zeit einen anderen Arbeitsplatz suchen konnten.

Aber selbst diese Freiheit wurde im Zuge des im Pressegewerbe seit Mitte der 50er Jahre einsetzenden – und aus wirtschaftlichen Gründen meist unvermeidlich gewordenen – Konzentrationsprozesses (der die Zahl der Vollredaktionen von 1954 bis 1974 fast halbierte, von 225 auf 125) immer mehr eingeschränkt.

Die Möglichkeiten einer ‚subsidiären‘ öffentlichen Kontrolle der Ausübung der groß organisierten Meinungs- und Pressefreiheit – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt“<sup>11</sup> – waren dadurch beschnitten, daß die Besitzverhältnisse in den Verlagen (im Gegensatz zur Offenlegung der Redaktionsverantwortlichkeit im Impressum) weitgehend anonym blieben<sup>12</sup>.

Verstärkt wurde der Wandel der Pressefreiheit zur Verlegerfreiheit schließlich auch dadurch, daß im Unterschied zur Mehrheit der Großbetriebe im industriellen und Dienstleistungsbereich Besitzanteile von Verlagen nicht öffentlich gehandelt werden und daß selbst aktienrechtlich organisierte Unternehmen (es ist ohnehin eine Minderzahl) sich meist in den Händen von Familien bzw. Einzelpersonen befinden<sup>13</sup>.

Wie immer man die Nützlichkeit privatrechtlich organisierter Marktwirtschaft gerade im Pressewesen beurteilen mag: Hier fehlt selbst das nach der liberalen Wirtschaftstheorie wichtigste Regulativ – der offene Markt bzw. die Börse.

Gleichwohl wäre es unzureichend – für die 1950er Jahre in vieler Hinsicht sogar irreführend –, wenn man bei der Analyse der Faktoren, die die Pressefreiheit einschränkten, in erster Linie auf die soziale und ökonomische Abhängigkeit der Journalisten abheben würde. Gerade auch politische Kräfte versuchten in den Anfangsjahren der Bundesrepublik direkten wie indirekten Einfluß auf die Presse wie auf andere Massenmedien zu nehmen.

<sup>10</sup> Vgl. § 81 des Betriebsverfassungsgesetzes (BVG) vom 11. Okt. 1952; während hier ein globaler Tendenzschutz statuiert wurde, der die Mitarbeiter von allen wichtigen Entscheidungen fernhielt, ist bei der Neufassung des BVG im Jahre 1971 in § 118 der Tendenzschutz auf die Berichterstattung oder Meinungsäußerung (nach Art. 5, Abs. 1, Satz 2 des Grundgesetzes) begrenzt worden. Dadurch ist bei Betriebsänderungen ein Sozialplan erzwingbar, nicht dagegen ein Schutz der Redakteure gegen einseitige Änderungen der publizistischen Grundhaltung.

<sup>11</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. Jan. 1958 (in Sachen des Hamburger Senatspressesprechers E. Lüth gegen den NS-Regisseur Veit Harlan), zit. nach Hannelore Keidel, Kommunikationspolitisch relevante Urteile des Bundesverfassungsgerichts, in: Publizistik 12 (1967), S. 125.

<sup>12</sup> Nur im bayerischen Pressegesetzentwurf von 1946 war die Bestimmung enthalten, keine Zeitung könne das Eigentum eines anonymen Geschäftsinhabers sein; vgl. H. Hurwitz, a. a. O. (s. Anm. 5), S. 193.

<sup>13</sup> Über die Besitzverhältnisse der Tagespresse im einzelnen vgl. Bd. 2 der Studie von Rolf Michael Kühne (s. Anm. 1).

Dies galt für die Referentenentwürfe eines Bundespresserahmengesetzes (1952) und eines Bundesrundfunkgesetzes<sup>14</sup> ebenso wie für die Rundfunkpläne des Staatssekretärs im Bundeskanzleramt Otto Lenz im Zusammenhang mit dessen Versuch, 1953 eine Art „Hauptministerium“ einzurichten, das die Propaganda der Bundesregierung koordinieren sollte<sup>15</sup>.

Am problematischsten für die Meinungs- und Pressefreiheit engagierter Journalisten wurde es da, wo in der Verknüpfung von tatsächlicher politischer Macht und vermutetem (eher indirekt wirkendem) ökonomischem Einfluß Erwartungshaltungen – positiver wie negativer Art – ausgelöst wurden und dadurch Konflikte offen aufbrechen ließen, die angesichts der allgemeinen Situation die betroffenen (und in der Regel opponierenden) Journalisten zum Rückzug oder gar zur Resignation zwangen.

So verhielt es sich auch im Fall des im September 1955 aus der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) ausgeschiedenen Paul Sethe (bis dahin Mitherausgeber und Leiter der politischen Redaktion der FAZ) – ein ‚Fall‘, der nicht nur Signalcharakter für das in jenen Jahren geduldete Maß an Kritik nicht parteigebundener Journalisten an Adenauers Außen- und Deutschlandpolitik besaß, sondern der auch deutlich machte, daß in der Praxis *äußere* und *innere* Pressefreiheit<sup>16</sup> meist in einem engen Zusammenhang stehen.

#### *Zum konkreten Rahmen des ‚Falles‘ Sethe*

Auf den ersten Blick mag es erstaunen, daß der spektakulärste Fall der Resignation eines führenden Journalisten in der Geschichte der Bundesrepublik in den 1950er Jahren zunächst mit einer Zeitung verknüpft ist, die von der Organisation ihrer Binnenstruktur her einige Chancen hatte, die Gefahren einer Umfunktionierung der Meinungs- und Pressefreiheit der dort tätigen Journalisten in eine reine Verlegerfreiheit zu meiden.

Vom ersten Tag des Erscheinens der FAZ<sup>17</sup> an (1. November 1949) lag die alleinige Verantwortung für die publizistische Grundhaltung des Blattes nicht beim Verlag, sondern bei den fünf Herausgebern (Hans Baumgarten<sup>18</sup>, Erich Dom-

<sup>14</sup> Vgl. D. L. Schaaf, a. a. O. (s. Anm. 7), S. 67 ff. und S. 159 f.; zum Referentenentwurf eines Bundesrundfunkgesetzes waren wichtige Sendeanstalten wie etwa der NWDR nicht einmal gehört worden. Adenauer selbst meinte auf dem Karlsruher Parteitag der CDU (19. Okt. 1951): Durch die einseitige politische Gestaltung der Programme werde die Arbeit der Bundesregierung, des Bundeskanzlers und der Bundesministerien teilweise beeinträchtigt. Hier müsse so schnell und so gründlich wie möglich Wandel geschaffen werden (ebda., S. 159).

<sup>15</sup> Ebda., S. 161; zuerst war ein eigenes Informationsministerium geplant. Erst als sich auch im westlichen Ausland Besorgnisse regten, reduzierten sich die Pläne auf einen interministeriellen Ausschuß, der die Öffentlichkeitsarbeit aller Ministerien koordinieren sollte.

<sup>16</sup> Zu diesem Problem siehe die in Anm. 2 angegebene Literatur.

<sup>17</sup> Zur Geschichte der FAZ vgl. Heinz Dietrich Fischer, Die großen Zeitungen, Porträts der Weltpresse, München 1966, S. 234–254.

<sup>18</sup> Hans Baumgarten, geb. 1900, Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Promo-

browski<sup>19</sup>, Karl Korn<sup>20</sup>, Paul Sethe<sup>21</sup> und Erich Welter<sup>22</sup>). Diese Konstruktion war gewiß nicht ideal. Der Anfang der 50er Jahre unternommene Versuch, als „beste Parallele“ zur FAZ aus der Pressegeschichte der Nachkriegszeit die Pariser Zeitung *Le Monde* heranzuziehen<sup>23</sup> war schon deshalb verfehlt, weil dort die Gesamtheit der Redakteure die Grundhaltung des Blattes bestimmte – ganz abgesehen von der Tatsache, daß *Le Monde* von einer Gruppe von Journalisten gegründet worden war, die in der Resistance zusammengefounden hatte, während die FAZ just zu einem Zeitpunkt ans Licht der Öffentlichkeit trat, wo sich der private Kapitalismus in Deutschland wieder in einer Phase der Regeneration befand (hierin jedenfalls eiferte die FAZ ihrem 90 Jahre zuvor gegründeten Vorbild, der *Frankfurter Zeitung*<sup>24</sup> nach).

tion zum Dr. jur. (Berlin 1923), in den dreißiger Jahren Chefredakteur des *Berliner Börsen-Courier* und des *Deutschen Volkswirt*.

<sup>19</sup> Erich Dombrowski, geb. 1882, von 1915–26 stellvertretender Chefredakteur und politischer Ressortchef des *Berliner Tageblatt*; er schrieb unter den Pseudonymen Johannes Fischart (in der *Weltbühne*) und Sebastian Brant (in der *Neuen Rundschau*); bis 1936 war er Chefredakteur des *Frankfurter Generalanzeigers*; danach war er freier Publizist. Von 1945–1957 leitete er die *Mainzer Allgemeine Zeitung* und war zugleich Mitherausgeber der FAZ.

<sup>20</sup> Karl Korn, geb. 1908, nach der Promotion (1931) Lektor für Deutsch an der Universität Toulouse, war in den dreißiger Jahren Redakteur verschiedener Zeitungen und Zeitschriften (*Berliner Tageblatt*, *Neue Rundschau*, *Das Reich*) und leitete seit 1948 das Feuilleton der *Mainzer Allgemeinen Zeitung*.

<sup>21</sup> Paul Sethe, geb. 1901, 1921–30 Redakteur an einer rheinländischen Lokalzeitung, 1932 Promotion an der Bonner Universität in Geschichte („Die ausgebliebene Seeschlacht, Die englische Flottenführung 1911–15“), von 1934–1943 Mitglied der politischen Redaktion der *Frankfurter Zeitung* (FZ), nach 1945 politischer Redakteur der *Badischen Zeitung* (Freiburg).

<sup>22</sup> Erich Welter, geb. 1900, Promotion 1922 (Dr. rer.pol.), Habilitation 1931 (Frankfurt), 1924–1932 Wirtschaftsredakteur der FZ, 1932–34 Chefredakteur der *Vossischen Zeitung*, 1935–43 Leiter der Wirtschaftsredaktion und stellvertretender Chefredakteur der FZ, 1944 ord. Professor in Frankfurt, 1948 ord. Professor in Mainz; 1946 Mitbegründer der *Wirtschaftszeitung* (später: *Deutsche Zeitung*), Stuttgart, mußte wenige Monate später auf amerikanischen Druck hin wieder ausscheiden, weil inzwischen bekannt geworden war, daß er während des Krieges positive Berichte über die deutsche Politik in der Ukraine verfaßt hatte; seit 1947 war er Berater der *Mainzer Allgemeinen Zeitung* und entwickelte aus der dortigen Lokalausgabe die in der ganzen französischen Zone erscheinende *Mainzer Allgemeine Zeitung* und *Wirtschaftsblatt*, aus der 1949 die FAZ entstand.

<sup>23</sup> Georg Bitter, *Zur Typologie des deutschen Zeitungswesens in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1951, S. 69.

<sup>24</sup> Die FAZ hatte sich zwar von Anfang an gewehrt, eine bloße Kopie der *Frankfurter Zeitung* zu sein; ihr Vorbild blieb die FZ jedoch. 1959 waren 18 FZ-Redakteure in der FAZ (die Liste der alten FZ-Redakteure in: Ein Jahrhundert Frankfurter Zeitung 1856–1956, Sonderheft der Zeitschrift *Die Gegenwart*, Frankfurt 1956, S. 56/57); seit dieser Zeit tauchte auch der FZ-Titel im Impressum auf; die politische und geistige Unabhängigkeit der FZ vor 1933 hat jedoch die FAZ nach übereinstimmender Auffassung vieler Betrachter nie erreicht. Als 1962 Hans Magnus Enzensberger die Nachrichtengabe der FAZ einer scharfen Kritik unterzog (*Journalismus als Eiertanz, Beschreibung einer allgemeinen Zeitung für Deutschland*, in: *Einzelheiten*, Frankfurt 1962, S. 16–61) konnte ihm die FAZ zwar eine Reihe von Irrtümern nachweisen (Enzensbergers *Einzelheiten*, korrigiert von der Frankfurter Allge-

Immerhin waren zwei Herausgeber als Ressortleiter in der Gesamtreaktion verankert (Politik: Paul Sethe; Feuilleton: Karl Korn) und konnten dadurch von dort ausgehende Impulse in das Herausbergremium einbringen.

Das Überleben dieser fragilen – weil zu sehr an Personen gebundenen – Struktur hing nicht zuletzt davon ab, inwieweit zwischen den Herausgebern ein Konsens darüber erzielt werden konnte, jedweden Versuch einer von außen kommenden Pression – sei sie politischer oder ökonomischer Natur (oder beides) – abzuwehren.

In den ersten Jahren, als die FAZ – nicht zuletzt durch die drastische Papiervertierung während der Korea-Krise – um ihre Daseinsberechtigung zu kämpfen hatte<sup>25</sup>, gelang das recht gut. Auf den ersten Blick könnte man sagen: kurioserweise; denn die Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des in der ersten Nummer erhobenen Anspruchs, „eine Stimme Deutschlands in der Welt“ sein zu wollen<sup>26</sup>, begannen nach wenig mehr als einem Jahr, als Baumgarten Adenauers Linie der unbedingten Westbindung der Bundesrepublik ohne Rücksicht auf die (gewiß nie großen) Wiedervereinigungschancen folgte, während Paul Sethe, das Leitmotiv der Zeitung ernster nehmend, den Zusammenhang von Westbindung und Wiedervereinigung betonte und die erstere als ein Instrument zur Verwirklichung der letzteren verstand.

Dieser Dissens, der mit Grotewohls Befürwortung von freien Wahlen Ende Januar 1951 begann, intensivierte sich ein Jahr später, nach den Stalinnoten vom März/April 1952, weil Sethe von der westlichen – von Adenauer stark beeinflussten – Antwortnote tief enttäuscht war und von nun an immer von neuem auf Verhandlungen mit der Sowjetunion drängte, um die Ernsthaftigkeit dieser und der nachfolgenden Vorschläge zu prüfen<sup>27</sup>.

meinen Zeitung, Juni 1963, Nachdruck 1973); es gelang ihr jedoch nicht, „die Erfordernisse einer reinen, nicht von Kommentarelementen durchsetzten Nachricht in einer Definition zu formulieren“ (H. D. Fischer, *Die großen Zeitungen*, S. 247); Hermann Meyn hat in seinem in Anm. 3 erwähnten Beitrag nachgewiesen, daß im Unterschied zu anderen überregionalen Tageszeitungen die FAZ in den Monaten vor den Bundestagswahlen 1953, 1957 und 1961 stets eine CDU-Tendenz gehabt habe.

<sup>25</sup> Nach eigenen Angaben (vgl. *Die Frankfurter Allgemeine Zeitung – Porträt eines Weltblattes*, Werbeblatt der FAZ, o. D., etwa 1972) hatte die FAZ im 2. Quartal 1951 eine tatsächlich verbreitete Auflage von 51 836, im 2. Quartal 1955 eine von 151 205 Exemplaren. Die Zahl der Abonnenten hatte sich sogar mehr als verdreifacht (von 40 888 auf 127 396); dieser große Anstieg der Auflage, der v. a. seit 1953 einsetzte, hing nicht zuletzt damit zusammen, daß die in München erscheinende *Neue Zeitung* (die im Auftrag der amerikanischen Besatzungsmacht herausgegeben wurde) ihre Bundesausgabe einstellte (1954 folgte die Berliner Ausgabe). Damit war die FAZ schon 1955 die größte überregionale Abonnentenzeitung in der Bundesrepublik (vgl. C. Ossorio-Capella, *Der Zeitungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1972, S. 154).

<sup>26</sup> FAZ, Nr. 1, 1. Nov. 1949.

<sup>27</sup> Ein Teil der Artikel Sethes jener Jahre (veröffentlicht in der FAZ und der Mainzer Allgemeinen Zeitung) ist gesammelt in: Paul Sethe, *In Wasser geschrieben*, Porträts, Profile, Prognosen, hrsgg. von Karl-Heinz Janßen, Frankfurt 1968; vgl. auch die Buchmonographien: P. Sethe, *Zwischen Bonn und Moskau*, Frankfurt 1956; ders., *Öffnung nach Osten*, Weltpolitische Realitäten zwischen Bonn, Paris und Moskau, Frankfurt 1966.



In welchem Umfang Adenauer von 1951 an diese Position Sethes in zunehmendem Maß als störend empfand und durch direkte Kritik gegenüber dem FAZ-Mitherausgeber Hans Baumgarten – meist während der von Zeit zu Zeit stattfindenden Kanzlertees für ausgewählte Journalisten – wie durch indirekten Druck auf die Zeitung versuchte, sie zu ändern oder auszuschalten, ist von Arnulf Baring in seiner Studie über Adenauers Außenpolitik bis zum Scheitern der EVG ausführlich dargestellt worden<sup>28</sup> und braucht deshalb hier nicht wiederholt zu werden. Die Frage, auf welche Weise Adenauer den außenpolitischen Richtungsstreit der FAZ beeinflussen und schließlich zu seinen Gunsten mitentscheiden konnte, läßt sich – wenigstens teilweise – mit einem Blick auf das damalige ökonomische Fundament des Blattes beantworten. Die Mehrheit der Geschäftsanteile der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung GmbH“ von 51 % lag in jenen Jahren bei der Allgemeinen Verlagsgesellschaft m.b.H., die aus dem „Förderkreis“ errichtet wurde, dem rund 50 Firmen – zumeist aus der Mittelindustrie, in Einzelfällen, wie der Ruhrgas AG und der Zellstoff Waldhof auch der Grundstoffindustrie – angehörten<sup>29</sup>. Die anderen 49 % lagen bei der Mainzer Verlagsanstalt, die die *Mainzer Allgemeine Zeitung* herausgab, deren Deutschlandausgabe, an der vier spätere FAZ-Herausgeber (Baumgarten, Dombrowski, Korn und Welter) mitgewirkt hatten, Vorläuferin der FAZ war.

Während die Gesellschafter der Mainzer Verlagsanstalt gegenüber politischem Druck offenbar unempfindlicher zu sein schienen<sup>30</sup>, reagierten die Förderer aus der Industrie sensibler auf die intern unternommenen – deshalb etwas wirkungsvolleren – Versuche Adenauers, durch Appelle an die betreffenden Adressen wechselweise die Besitzer und die Inserenten gegen Sethes Kurs in der FAZ zu mobilisieren.

Selbst wenn derlei Mahnungen ohne direkt feststellbare Wirkungen blieben, war dieses Wechselbad doch dazu angetan, die industriellen Förderer zu sensibilisieren. Pritzkolet hat festgestellt, daß keiner der Gesellschafter selbständiger Unternehmer sei, sondern alle „der Spezies der großindustriellen Manager“ angehörten<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Arnulf Baring, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*, München 1966, S. 321–325 (zit.: Baring, *Außenpolitik*).

<sup>29</sup> Die Konstruktion war anfangs noch etwas komplizierter; vgl. *Der Spiegel* Nr. 9, 23. Febr. 1959, S. 24–29, „Frankfurter Zeitung, Die Mayflower“; 1959 gingen die 51 % des Fördererkreises auf die FAZIT-Stiftung über, die aber wegen ihrer GmbH-Form nicht dem Stiftungsrecht unterliegt; auch die 49 % der Mainzer Verlagsanstalt wurden anders verteilt; vgl. Rolf-Michael Kühne, a. a. O. (siehe Anm. 1), Bd. 2, S. 214/215.

<sup>30</sup> Nach der Niederlage Sethes im Herausgebergremium am 14. Sept. 1955 soll der Hauptkommanditist der Mainzer Verlagsanstalt, der Kölner Kommerzienrat Dr. Ferdinand Rothe einen Schlichtungsversuch mit der einleuchtenden Begründung unternommen haben, durch Sethes Ausscheiden sei die FAZ ein Rumpf ohne Kopf; wenn Adenauer die FAZ gelesen habe, dann nur wegen der Artikel Sethes (vgl. *Der Spiegel* Nr. 40, 28. Sept. 1955, S. 16/17, „Frankfurter Allgemeine, Sethe machte einen Fehler“).

<sup>31</sup> Kurt Pritzkolet, *Wem gehört Deutschland?*, Wien/München/Basel 1957, S. 214.

Wenn man nun den Einfluß hinzunimmt, den Adenauer auf die Spitze des Bundesverbandes der Deutschen Industrie ausübte, dann wird deutlich, daß die industriellen Förderer den unmittelbaren ökonomischen Druck auf die Zeitung weniger zu fürchten hatten als mögliche Folgen für ihre eigenen Positionen und die ihrer Betriebe. Selbst wenn solche insgeheimen Befürchtungen übertrieben sein mochten, schafften sie doch ein psychologisches Klima, in dem Unsicherheit der mittelbar (der industriellen Förderer) wie der unmittelbar Betroffenen (der Herausgeber und Redakteure) gedeihen mußte.

In der bisherigen Literatur gibt es bei der Analyse der vom ökonomischen Hintergrund ausgehenden Wirkungen auf den ‚Fall‘ Sethe – etwas vereinfacht – zwei Erklärungsansätze: einen mehr ‚personalistischen‘ und einen ‚marxistisch-leninistischen‘ Ansatz.

Für den ersteren ist die Deutung Barings ein Beispiel. Er schreibt: „Der Druck auf Sethe ging demnach zunächst einmal von ihm selber aus: er lag in der für einen Redakteur immer unangenehmen Erkenntnis, daß seine Äußerungen den Anschauungen der Besitzer widersprachen.“<sup>32</sup>

Dies zusammen mit der Feststellungen, daß Erich Welter – für ihn die „zentrale Persönlichkeit“ unter den Herausgebern – durch seinen seit Frühjahr 1955 (angeblich nach einigen Gesprächen im Bundesverband der Deutschen Industrie) sich abzeichnenden Meinungsumschwung das Ende Sethes bei der FAZ ermöglicht habe<sup>33</sup>, vermag tatsächlich zu einem Teil die Anstöße zum Sturz Sethes in der letzten Phase der Auseinandersetzung zwischen den Herausgebern zu erklären.

Allerdings war bei Sethe die Sorge um den möglichen Verlust der eigenen Stellung weniger groß als das Gefühl der Verantwortlichkeit für das Blatt im allgemeinen<sup>34</sup> und für die Mitarbeiter im besonderen, die er selbst in die Redaktion geholt hatte (siehe Dokument 1). Hierdurch läßt sich auch erklären, weshalb Sethe schon in den Jahren zuvor ständig Kompromisse eingegangen war, die es dem Mit-Herausgeber Welter ermöglichten, ihn gegenüber den Besitzern, zu denen er die engsten Verbindungen hatte, „so lange zu decken“<sup>35</sup>.

Die Tatsache aber, daß schon früh im Interesse der Weiterexistenz des Blattes taktisch so verfahren werden mußte, rührt an die Grundsatzfrage, ob und inwieweit in der nicht richtungsgebundenen überregionalen Presse in der Bundesrepublik der 50er Jahre außenpolitische Alternativen überhaupt noch vertreten werden konnten.

<sup>32</sup> Baring, Außenpolitik, S. 323.

<sup>33</sup> Ebda., S. 324/25.

<sup>34</sup> Noch ein Jahrzehnt später scheute er sich davor, die Hintergründe seines ‚Falles‘ offenzulegen, da die FAZ recht eigentlich doch sein Kind sei, mit dem er sich „vor aller Welt“ nicht streiten wolle; vgl. Heinz-Dietrich Fischer, Die großen Zeitungen, S. 289, Anm. 46. Sethe hatte Fischer in einem Brief die Entwicklung seines Ausscheidens geschildert, war aber damals aus den hier genannten Gründen dagegen, daß Teile dieser Darstellung veröffentlicht würden.

<sup>35</sup> Baring, Außenpolitik, S. 324.

Ganz unter dem Eindruck des Rückzugs Sethes und anderer Journalisten<sup>36</sup> aus der FAZ schrieb der Journalist Rüdiger Proske im Frühjahr 1956: „Daß die Redaktion [der FAZ] aus einem mehr der Linie der Regierung folgenden und einem mehr kritischen Flügel bestand, war vor drei, vier oder fünf Jahren noch ein Vorteil. Heute ist eine derartige Konstellation eine Belastung.“<sup>37</sup> Diese Auffassung regt dazu an, den zweiten – ‚marxistisch-leninistischen‘ – Erklärungsversuch zu prüfen. So vertritt der DDR-Publizistikhistoriograph Vieweg die These, der Wandel in den Besitzverhältnissen der „sog. seriösen bürgerlichen Presse“ habe „kausal einen prinzipiellen Wandel der politischen Haltung der Zeitung und der Schwerpunkte ihrer journalistischen Tätigkeit zur Folge“<sup>38</sup> gehabt.

Gerade der Fortgang des ‚Falles‘ Sethe nach seinem Eintritt in die Tageszeitung *Die Welt* (siehe Dokument 6) – der den ‚Fall‘ Sethe endgültig zum Fall ‚Adenauer und die Pressefreiheit‘ werden ließ – macht deutlich, daß diese Globalthese einer näheren Prüfung nicht standhält. Es gab auch Verlagsleitungen, die sich politischen Pressionsversuchen widersetzen, auch wenn es dabei nicht ohne Kompromisse, d. h. Annäherungen an die Äsopsche Sprache abging.

Die Konsequenz, mit der Adenauer Sethe auch weiterhin verfolgte, deutet nicht nur daraufhin, daß er – als einer der gewiegtsten Techniker des Machtgewinns und der Machterhaltung, der er war – den Einfluß der Presse auf die Meinungsbildung ganz allgemein hoch einschätzte, sondern auch darauf, daß er in besonderem Maße die Wirkungen der von Sethe verfochtenen Konzeption einer nicht auf ideologisch überstilisiertem Freund-Feind-Denken beruhenden Außenpolitik, die den Versuch des Ausgleichs auch mit der Sowjetunion enthielt, auf ‚bürgerliche‘ Wähler fürchtete. Denn auf der im ‚bürgerlichen‘ Lager dominierenden Annahme, mit der Sowjetunion könne man nicht ernsthaft über die Wiedervereinigung verhandeln, beruhte in den 50er Jahren ein Gutteil auch der innenpolitischen Machtsstellung Adenauers. Die politisch relevanten Gruppen der Industrie hatten sich von Anfang an Adenauers Kurs der Einbindung der Bundesrepublik in den Westen angeschlossen, nicht nur weil dies ökonomisch vorteilhaft war, sondern weil sie selbst keine eigene politische Konzeption entwickelt hatten. Gleichwohl gab es auch in der Industrie Gruppen und Einzelpersonen, die – teilweise an den traditionellen wirtschaftlichen Austausch mit Osteuropa anknüpfend – stets latent bereit waren, ostpolitische Initiativen zu unterstützen, die die einseitige Westpolitik wenigstens etwas auszubalancieren in der Lage war.

Zur Sprecherin solcher Strömungen hatte sich in den 50er Jahren von Zeit zu Zeit *Die Welt* gemacht<sup>39</sup>. Kein Wunder also, daß Adenauer Sethes Eintritt in diese

<sup>36</sup> Ein halbes Jahre nach Sethe schied der Alfred Weber-Schüler Herbert von Borch aus der FAZ aus; ihm folgte im gleichen Jahr Dr. Roterberg.

<sup>37</sup> R. Proske, „Vom schönen großen Schweigen“, in: Geist und Tat, April 1956.

<sup>38</sup> Klaus Vieweg, Der Funktionswandel der sog. seriösen bürgerlichen Presse dargestellt an einem Vergleich zwischen der „Frankfurter Zeitung“ der Weimarer Republik und der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ in Westdeutschland, journalist. Diss., Leipzig 1963, S. 164.

<sup>39</sup> Deshalb ist auch die von Vieweg aufgestellte These (die nicht nur die FAZ nach 1955, son-

Zeitung als erneute Kampfansage empfand. Die Tatsache, daß Sethe dort nicht mehr mit der gleichen Schärfe focht wie früher, hing aber nicht nur mit diesen erneuten Pressionsversuchen zusammen – obwohl sie gewiß ihre Wirkungen zeitigten –, sondern auch mit der seit 1955 sich immer stärker verändernden Weltlage, die die Chancen der Wiedervereinigung immer mehr auf Null reduzierten<sup>40</sup>. Als der Verleger Axel Springer, der *Die Welt* – die nach dem Krieg als Organ der britischen Besatzungsmacht gegründet worden war – im September 1953 erworben hatte, im Zuge seiner eigenen außenpolitischen Umorientierung seit Ende der 50er Jahre<sup>41</sup> auch auf dieses Blatt direkten Einfluß zu nehmen versuchte, was ihm nach dem Tode des einflußreichen Verlagsgeschäftsführers Heinrich Schulte<sup>42</sup> im Jahre 1963 auch gelang, schied Sethe endgültig<sup>43</sup> aus und ging zur Wochenzeitung *Die Zeit*, in der er bis zu seinem Tod im Juni 1967 schrieb.

Daß auch die Richtungsänderung, der *Die Welt* unterlag, in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gesinnungswandel des Besitzers stand, verlieh seiner düsteren Feststellung von 1956 – „Frei ist, wer reich ist“ – eine neue, allgemeinere Dimension.

So ist der im folgenden abgedruckte Briefwechsel nicht nur deshalb von Interesse, weil er den Hintergrund des ‚Falles‘ Sethe besser ausleuchtet als bisher, sondern weil auch vom Hauptbetroffenen selbst versucht wurde, vom eigenen ‚Fall‘ zu abstrahieren und das allgemeine Problem der äußeren und inneren Pressefreiheit durch eigene Vorschläge zu lösen. Darüber hinaus wird sichtbar, wie sehr die parlamentarische Opposition in den 50er Jahren an den Rand der politisch-sozialen Machtstruktur der Bundesrepublik gedrängt war und wie wenig sie deshalb den Gang dieser Entwicklung in direkter (durch entsprechende Gesetzesinitiativen)

dem auch *Die Welt* einbezieht), in Westdeutschland habe es keinen Platz mehr für bürgerliche Diskussion über die Regierungspolitik gegeben, in dieser Form nicht haltbar (a. a. O., S. 39/40).

<sup>40</sup> Sethe selbst hatte in der FAZ (3. Sept. 1955, „Wohin fließt der Strom?“) kurz vor seinem Sturz im Anschluß an die Frage, weshalb der Kanzler nicht drei Jahre früher nach Moskau gefahren sei, geschrieben: Inzwischen sei der Wandel mit den Händen zu greifen. Am wenigsten von ihm berührt scheine immer noch der Kanzler der Bundesrepublik Deutschland zu sein.

<sup>41</sup> Springer hatte 1958 mit dem ihm eigenen nationalen Sendungsbewußtsein in Moskau versucht, Chruschtschow zu einem neuen Wiedervereinigungsangebot zu bewegen. Stattdessen kam wenig später das Berlin-Ultimatum, von den Sowjets als Hebel zur Anerkennung der DDR benutzt. Seither verfocht Springer in zunehmendem Maß eine gegen die Sowjetunion gerichtete politische Linie.

<sup>42</sup> *Die Welt* hatte ungeachtet der 1953 geänderten Besitzverhältnisse den Charakter einer Stiftung, einer Rechtsform, die mit der unkündbaren Stellung Heinrich Schultes zusammenhing (vgl. C. Ossorio-Capella, a. a. O., S. 151 f., sowie Hans Dieter Müller, *Der Springer-Konzern*, München 1968, pass.).

<sup>43</sup> Nach einem Intermezzo von einigen Monaten beim Vorbereitungsstab der vom Spiegel-Herausgeber Rudolf Augstein 1960 projektierten *Deutschen Allgemeinen Zeitung* (DAZ), bei der Sethe Chefredakteur werden sollte, kehrte der letztere wieder in *Die Welt* zurück, da das Projekt nicht zuletzt an der Unschlüssigkeit Augsteins scheiterte (zu diesem Projekt siehe auch Anm. 68).

oder indirekter Weise (durch Gründung einer eigenen überregionalen Zeitung<sup>44</sup>) beeinflussen konnte.

*Zur Vorgeschichte der hier abgedruckten Briefe  
aus der Korrespondenz Erler – Sethe*

Es ist kein Zufall, daß Sethe gerade diesem sozialdemokratischen Politiker über die Hintergründe seines ‚Falles‘ berichtete. Fritz Erler hatte vom Sommer 1952 an – vor Schumachers Tod – als erster der führenden Sozialdemokraten die Konzeption eines militärisch (nicht politisch und wirtschaftlich) bindungslosen (wiedervereinigten) Deutschlands entwickelt und diese zusammen mit anderen im Sommer und Herbst 1954 zur deutschlandpolitischen Zielvorstellung der SPD gemacht<sup>45</sup>. Sethes Kritik an Adenauers einseitigem Westkurs war nie bis zur offenen Unterstützung der SPD-Konzeption gediehen. Intern hatte Sethe allerdings – nachdem Erler und Carlo Schmid in der außenpolitischen Debatte des Bundestages im Oktober 1954 die SPD-Vorschläge für die Wiedervereinigung im Rahmen eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems präzisiert hatten – in Briefen an diese beiden Politiker die SPD ermuntert, in dieser Richtung fortzufahren<sup>46</sup>. Während sozialdemokratische Zeitungen den Sturz Sethes mit – überwiegend verhaltener – Kritik begleiteten<sup>47</sup>, hatte Erler darauf zunächst nicht sichtbar reagiert.

<sup>44</sup> Versuche dieser Art hat es zwar in den 50er Jahren gegeben; sie blieben alle erfolglos (s. Anm. 67 u. 68).

<sup>45</sup> Fritz Erler, sozialdemokratischer Politiker, 1913–1967; zur Lebensgeschichte Erlers vgl. demnächst die im Frühjahr 1974 im Manuskript abgeschlossene Studie des Verfassers (Fritz Erler – Eine politische Biographie).

<sup>46</sup> Vgl. den Brief Paul Sethes an Fritz Erler, 31. Dez. 1954 (dort wird auch Sethes Brief an Schmid erwähnt); Anlaß dieses ersten brieflichen Kontakts zwischen Erler und Sethe war eine Kritik Erlers an der FAZ-Kommentierung der Diskussion des Verteidigungsausschusses des Bundestages über deplacierte Äußerungen des Leiters der Marineabteilung im Verteidigungsministerium, Zenker, zur deutschen Seekriegsführung in der Vergangenheit (vgl. Erlers Brief an Adalbert Weinstein, den militärpolitischen Kommentator der FAZ, 18. Nov. 1954 sowie Weinstein an Erler, 24. Nov. 1954 und Erler an Weinstein, 4. Dez. 1954); Weinstein hatte die Bitte Erlers abgelehnt, eine Korrektur der Äußerung Zenkers in Form eines Leserbriefes zu bringen. Sethe hatte später in dem eingangs genannten Brief diese Ablehnung damit begründet, daß die FAZ grundsätzlich keine Zuschriften von Ministern oder Abgeordneten zu schwebenden Angelegenheiten aufnehme. Sethe betonte, daß er es besonders beklagen würde, wenn gerade Erler in der Ablehnung der Aufnahme seiner Zuschrift den Grund zu einer Verstimmung der FAZ gegenüber sähe. Wörtlich hieß es dort: „Ich beobachte Ihren Aufstieg in der bundesrepublikanischen Politik seit Jahren mit Zustimmung und Freude; ich war ganz persönlich in meinen Hoffnungen schwer getroffen durch die unbegriffliche Entscheidung des Berliner Parteitags Ihnen gegenüber; aber ich bin sicher, daß damit das letzte Wort noch nicht gesprochen ist.“ (P. Sethe an F. Erler, 31. Dez. 1954); diese und alle künftig erwähnten Briefe befinden sich im Nachlaß Erler (NLE) im Archiv der Sozialen Demokratie, Bonn-Bad Godesberg.

<sup>47</sup> Während der *Vorwärts* vom 23. 9. 1955 („Paul Sethe zieht Konsequenzen“) auf die wachsenden Schwierigkeiten hinwies, denen Sethe konfrontiert war, schrieb Friedrich Stampfer,



Erst als er im Dezember 1955 zu erkennen meinte, daß die FAZ in der Nachrichtengebung „erheblich an Objektivität“ eingebüßt habe, wandte er sich in einem kritischen Brief zuerst an den Bonner politischen Korrespondenten, dann an die Redaktion<sup>48</sup>. Wenige Wochen später sprach er in einer Sendung des Bayerischen Rundfunks von der die Pressefreiheit bedrohenden Gefahr der Fälle Sethe und Geilinger<sup>49</sup>.

Daraufhin beklagte sich Hans Baumgarten – der Hauptgegner Sethes im Herausgeberkreis der FAZ – bitter bei Erler über dessen Verdacht, daß Sethe auf Druck von Interessenten ausgeschieden sei. Über die Auffassung von innerredaktioneller Meinungsfreiheit dieses die vollkommene politische Unabhängigkeit der FAZ betuernden Journalisten geben seine Schlußsätze hinreichend Auskunft: „Die SPD geht gewiß von der Auffassung aus, daß sich bei schweren innerparteilichen, politischen Meinungsverschiedenheiten in ihrem Vorstand die Minderheit der Mehrheit zu fügen habe und nicht umgekehrt. Gestehen Sie diesen Grundsatz nicht einer politisch unabhängigen Zeitung zu?“<sup>50</sup>

In seiner Antwort zeigte sich Erler „einigermaßen verwundert“ über die Auffassung, daß die Redaktion einer unabhängigen Zeitung nach ähnlichen Prinzipien organisiert sei wie eine politische Partei. Er sei bisher der Meinung gewesen, daß die Unabhängigkeit einer Zeitung gerade auch dadurch zum Ausdruck komme, daß ein Mitarbeiter eine von seinen Kollegen abweichende Meinung ebenfalls in voller Unabhängigkeit vertreten könne<sup>51</sup>. Er müsse sich jetzt dahin belehren lassen, daß die FAZ doch keine unabhängige Zeitung mehr sei, sondern „ein Parteiblatt, nämlich das Blatt der Partei der Redaktionsmehrheit“<sup>52</sup>.

der Nestor der sozialdemokratischen Journalistik, sehr viel deutlicher: „Aufmerksamen Lesern der ‚Frankfurter Allgemeinen Zeitung‘ war schon lange dreierlei aufgefallen: 1., daß die Zeitung von Inseraten der Großindustrie und der Großfinanz überquoll, 2., daß einer der Herausgeber, Hans Baumgarten, sich einer hemmungslosen Begeisterung für die Politik des Dr. Adenauer hingab, während 3. ein anderer Herausgeber, Paul Sethe, vorsichtig Abstand hielt, ja mitunter besorgte Zweifel laut werden ließ. Nun erfährt man, daß Paul Sethe aus der Herausgeberschaft der Zeitung ausgeschieden ist. Geblieben sind Hans Baumgarten und die Industrieanzeigen.“ (in: „Kapital und Presse“, *Hessische Zeitung*, Frankfurt, 26. Sept. 1955).

<sup>48</sup> Erler an Alfred Rapp, 14. Dez. 1955; Erler an Hans Baumgarten, 20. Dez. 1955; vgl. auch Alfred Rapp an Erler, 15. Dez. 1955 (NLE).

<sup>49</sup> Vgl. Erler in der Sendung „Politik aus erster Hand“, Bayerischer Rundfunk, 11. Jan. 1956; Geilinger war der Bonner Korrespondent der *Neuen Zürcher Zeitung*, der sich in seiner Berichterstattung bemühte, auch die Vorstellungen der Opposition zu Wort kommen zu lassen (er hatte u. a. auch regelmäßige Kontakte zu Erler gehabt); nicht zuletzt auf Grund des Druckes Adenauers wurde er durch F. Luchsinger abgelöst, der die Politik der Westintegration vorbehaltlos unterstützte.

<sup>50</sup> Hans Baumgarten an Fritz Erler, 19. Jan. 1956 (NLE).

<sup>51</sup> Baumgarten hatte seine, die Adenauersche Politik vorbehaltlos unterstützende Auffassung – die in der Redaktion der FAZ nur von einer Minderheit geteilt wurde – jahrelang unangefochten neben der Sethes in der FAZ vertreten können; vgl. Baring, Außenpolitik, S. 322/23.

<sup>52</sup> Erler an Hans Baumgarten, 23. Febr. 1956 (E. brachte dort auch einige Beispiele für die Horizontverengung der FAZ).

Baumgarten schrieb in seiner Replik: „Die Ausgangsdefinition für eine unabhängige Zeitung ist nach unserer Meinung vielmehr die: Ein Gremium von Redakteuren findet sich unter der Leitung eines Chefredakteurs zusammen, dessen Grundauffassung die Redakteure billigen; innerhalb dieser Grundauffassung kann natürlich jeder seine Meinung unabhängig äußern [...] In der ‚Frankfurter Allgemeinen Zeitung‘ gibt es keinen Chefredakteur. Hier haben sich die Herausgeber zusammengefunden und auf der Basis einer gemeinsamen Grundauffassung ein Kollegium gebildet. Die anderen Mitarbeiter der ‚Frankfurter Allgemeinen Zeitung‘ haben sich diesem Herausgeberstab und seinen Grundlinien angeschlossen; innerhalb dieser Grundlinien sind ebenfalls Varianten, Abweichungen etc. erlaubt und erwünscht. Dr. Sethe hatte sich schon seit längerer Zeit mit Artikeln am äußersten Rand der gemeinsamen Auffassungen bewegt. Er hat schließlich erklärt, sich durch die Tatsache, daß er von der bis dahin gemeinsam vertretenen Grundauffassung der Herausgeber abweiche, in seinem Gewissen mehr und mehr bedrängt zu fühlen. Da die anderen Herausgeber ihrerseits ihm nicht zu folgen vermochten, hat Herr Dr. Sethe von sich aus die Leitung der Politischen Redaktion und die Eigenschaft als Mitherausgeber niedergelegt und ist auf eigenen Wunsch ausgeschieden.“<sup>53</sup>

Diese Darstellung – so plausibel sie auf den ersten Blick zu sein scheint – weist nicht nur erhebliche Lücken auf, sondern enthält auch direkt falsche Behauptungen.

Selbst wenn man zu Baumgartens Gunsten annehmen kann, daß er nicht bewußt die Unwahrheit geschrieben hat, fällt auf, wie sehr er folgende Tatsachen verdrängte: 1. Der Dissens im Herausgeberkreis dauerte schon über vier Jahre; dabei war Sethe nicht allein. Vielmehr standen sich lange Zeit Sethe und Korn<sup>54</sup> auf der einen und Baumgarten/Dombrowski auf der anderen Seite gegenüber, während Welter bis zum Frühjahr 1955 – obwohl er zu den letzteren neigte – eine vermittelnde Position eingenommen hatte. Dieser Dissens war darauf zurückzuführen, daß in wesentlichen außenpolitischen Fragen seit 1951/52 die Grundlinie von 1949 – eine „Stimme Deutschlands in der Welt“ sein zu wollen – verschieden interpretiert wurde.

2. Ebenso wenig konnte Baumgarten entgangen sein, daß sich die große Mehrheit der Redaktion von Anfang an für die von Sethe vorgenommene Interpretation dieser Grundlinie entschieden hatte.

3. Ebenso verschwieg Baumgarten, daß Sethe nach seinem erzwungenen Rücktritt sein Verbleiben in der Zeitung davon abhängig machte, daß ähnliche Entscheidungen in Zukunft nicht mehr von der Mehrheit der Herausgeber, sondern von der Redaktion insgesamt getroffen werden sollten. Dies ist ihm verweigert worden (siehe Dokument 3).

<sup>53</sup> Hans Baumgarten an Fritz Erler, 8. März 1956 (NLE).

<sup>54</sup> Nicht zufällig waren es gerade diese beiden Herausgeber, die – wie erwähnt – als Ressortchefs auch in der redaktionellen Arbeit verankert waren.

4. Weitgehend unerwähnt ließ Baumgarten auch die Tatsache, daß sich die Pressionen aus Politik und Wirtschaft in den letzten Monaten vor Sethes Sturz verstärkt hatten und – vorsichtig ausgedrückt, wie es dem bisherigen Stand der Forschung entspricht – auch Welters Entscheidung mitbeeinflusst hatten<sup>55</sup>.

Dies und noch einiges mehr ist Erler von Sethe in den Briefen vom 4. Februar 1956 (Dokument 1) und vom 28. März 1956 (Dokument 3) mitgeteilt worden.

Der letztgenannte Brief Sethes veranlaßte Erler, die Korrespondenz mit der Redaktion der FAZ zu beenden.

Alle Briefe sind dem politischen Nachlaß Erlers, der sich jetzt im Archiv der Sozialen Demokratie in Bonn-Bad Godesberg befindet, entnommen.

Hartmut Soell

### Dokument 1

Dr. Paul Sethe

Hamburg-Wellingsbüttel, 4. 2. 56  
Classenweg 18

Sehr geehrter Herr Erler,  
durch einen Zufall erfahre ich, daß Sie kürzlich im Rundfunk<sup>56</sup> über den „Fall Sethe“ gesprochen [haben]. Ich möchte Ihnen dazu einiges sagen. So ungern ich in den Verdacht kommen möchte, meinen Fall in seiner Bedeutung für die Öffentlichkeit zu überschätzen, so möchte ich doch auch dazu beitragen, daß nicht namhafte Politiker, wenn sie sich zu dem Fall äußern, etwas Unkorrektes sagen und sich dadurch ein Dementi zuziehen. Mein Fall ist ja nicht wegen meiner Person, sondern wegen des symbolischen Charakters für das Maß der Pressefreiheit in der Bundesrepublik interessant. Bei einer Untersuchung werden aber nach meiner Erfahrung nicht streng genug folgende drei Fragen auseinandergehalten:

<sup>55</sup> Baumgarten versuchte in seinem Brief vom 8. März 1956 an Erler diesen Druck zu verniedlichen: Der Verlag erhalte tatsächlich immer wieder Briefe von Inserenten, die aus irgendwelchem geschäftlichen oder politischen Grunde mit der Entziehung von Inseraten drohten. Genauso erhalte er immer wieder Briefe, die aus politischem Grunde mit der Entziehung von Inseraten drohten. In beiden Fällen legten die Herausgeber diese Briefe zu den Akten. Wörtlich hieß es dann weiter: „Nach Ihrem Schreiben komme ich zu der Auffassung, daß entweder die Parteipolitiker sehr schwache Nerven oder die Journalisten und Verleger ungewöhnlich starke Nerven haben müssen.“ Schließlich versuchte Baumgarten sogar den Spieß umzudrehen: „Finden Sie übrigens nicht, daß der ‚Druck‘, der nach dem Ausscheiden Dr. Sethes von der Opposition und manchen anderen Kräften auf die ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ versucht worden ist und der darin bestand und besteht, die ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ im Bewußtsein oder Gefühl der Öffentlichkeit zu verächtlichen, unerhört massiv war? Auch dieser ‚Druck‘ hat uns nicht berührt und wird uns, wenn er anhielte, auch weiter nicht berühren.“

Durch diesen naiven Rechtfertigungsversuch, wonach nicht der Dieb, sondern der Bestohlene schuldig ist, erhielt der Vorwurf Erlers, daß es zu einem der beklagenswertesten Bestandteile totalitärer Regierungsformen gehöre, daß die Betroffenen es gar nicht mehr merken, wenn sie einem Drucke folgen (Erler an Hans Baumgarten, 23. Febr. 1956 sowie ähnlich in Dokument 2), in besonderem Maße seine Substanz.

<sup>56</sup> Dabei ging es um den in Dokument 2 erwähnten Beitrag Erlers im Bayerischen Rundfunk am 11. Jan. 1956.

1. Ist ein Druck auf die Zeitung und auf mich ausgeübt worden? Diese Frage ist zu bejahen, aber nicht mehr in den letzten Wochen vor meinem Sturz.

2. Hat der Druck von außen einen Einfluß auf mich ausgeübt? Diese Frage ist wieder zu bejahen.

3. Haben die drei Herausgeber, die gegen die Minderheit von zwei Herausgebern (und, soweit sich erkennen läßt, gegen den Wunsch der Redaktion<sup>57</sup>) meinen Sturz erzwungen haben, dabei unter dem Einfluß des Drucks von außen gehandelt? Das ist nicht zu beweisen, und hier muß man infolgedessen in seinen Behauptungen vorsichtig sein.

Im einzelnen ist noch folgendes zu sagen: Der Druck des Kanzlers ist jahrelang mit geringen Unterbrechungen ausgeübt worden. Ich erinnere an seine Anregung an die Industriellen, der Frankfurter Allgemeinen meinetwegen keine Inserate mehr zu geben; an die Entsendung des Ministers Storch (ausgerechnet eines Gewerkschaftlers) zu dem Haupteigentümer, um gegen mich Stimmung zu machen; an meine Vorladung im Juni 1955 zum Bankier Pferdmeiges („meine Freunde und ich sind sehr unzufrieden mit Ihnen“); an den Brief eines [...] <sup>58</sup> Freundes des Kanzlers an den Verlag vom August 1955 mit dem Bemerkten, man müsse die Inserenten gegen die Zeitung mobilisieren, wenn meine Schreibung so weiter ginge. Das alles hat mir viele schlaflose Nächte bereitet, nicht nur meinetwegen (obwohl es gerade nicht heiter ist, von wohlwollenden Freunden in Bonn immer wieder hören zu müssen, ich fände nie mehr eine andere Stellung; daß dies nicht der Fall sein würde, konnte ich vorher nicht wissen), sondern vor allem um der vielen hundert Angestellten wegen, deren Existenz ich in meiner Hand liegen fühlte. Unter ihnen war wohl ein Dutzend oder mehr, die ich in das Haus geholt hatte und für die ich naturgemäß besondere Verantwortung spürte. Unter dem Eindruck des letzten Briefes vom August habe ich denn bereits am 22. August 1955 dem Verlag meinen Rücktritt angeboten<sup>59</sup> (Mein endgültiger Sturz war am 14. September)<sup>60</sup>.

Es muß aber ausdrücklich festgestellt werden, daß die Mehrheit der Herausgeber später erklärt hat, ich hätte diesen Druck von außen viel zu tragisch genommen. Sie jedenfalls hätten nur aus ihrem eigenen Gewissen und nicht um des Drucks willen gegen mich gehandelt. Es ist nun vollkommen richtig, daß in den letzten entscheidenden Wochen weder die Mehrheit der Herausgeber noch der Verlag mir gegenüber jemals von diesem Druck gesprochen haben. Sie haben mir gegenüber immer von sachlichen Motiven gesprochen. Wenn sie erklären, daß sie aus eigenem Entschluß gehandelt haben, daß sie also freiwillig zu Bundesgenossen des Drucks von außen geworden sind, so ist dies nicht zu widerlegen.

Mit den besten Grüßen  
Ihr sehr ergebener  
Paul Sethe

<sup>57</sup> Laut *Der Spiegel* Nr. 40, 28. Sept. 1955, S. 16/17, hat eine Gruppe von FAZ-Redakteuren sich in einer Petition an die Herausgeber für Sethes Verbleiben in Herausgeberkreis und Redaktion eingesetzt.

<sup>58</sup> Hier steht im Original das Wort „mächtigen“, das Sethe selbst wieder gestrichen hat.

<sup>59</sup> Insoweit ist die – offenbar an *Der Spiegel* (Nr. 40, 28. Sept. 1955 orientierte – Darstellung Barings (Außenpolitik, S. 325), der die entscheidende Auseinandersetzung auf den Briefwechsel Dombrowski-Sethe in der ersten Hälfte des Sept. 1955 datiert, ergänzungsbedürftig.

<sup>60</sup> Durch den als Dokument 6 abgedruckten Brief von Sethe (8. Febr. 1957) erfuhr Erler ein Jahr später, die Absetzung Sethes sei damit begründet worden, daß dessen Leitartikel das offenbare Ziel hätten, eine Regierung Ollenhauer (genauer: links von Ollenhauer) vorzubereiten.

## Dokument 2

Fritz Erler

Bonn, den 23. Februar 1956

Herrn  
Dr. Paul Sethe  
Hamburg-Wellingsbüttel  
Classenweg 18

Sehr geehrter Herr Doktor,  
haben Sie vielen Dank für Ihren aufschlußreichen Brief vom 4. d.M. Zu Ihrer Unter-  
richtung erlaube ich mir, Ihnen anbei den Wortlaut meines Beitrages im „Bayerischen  
Rundfunk“ vom 11. Januar d.J. zu übersenden. Sie finden die Sie betreffende Stelle  
auf S. 6.

Ich glaube, daß ich mich durchaus vorsichtig genug ausgedrückt habe. Jedenfalls  
haben Ihre Ausführungen mir doch gezeigt, daß ich mich auf der richtigen Fährte  
befinde.

Ich habe es immer für ein Zeichen beginnender totalitärer Geisteshaltung emp-  
funden, wenn jemand sich innerlich einem Drucke bereits gleichschaltet und gar nicht  
merkt, daß er einem Drucke erliegt. Die Kommunisten haben dafür die schöne Formel  
von der Einsicht in die höhere Notwendigkeit<sup>61</sup>.

Seien Sie jedenfalls sicher, daß viele in Deutschland den Konflikt in der „Frank-  
furter Allgemeinen Zeitung“ so verstanden haben, wie er verstanden werden muß und  
Ihnen aus diesem Grunde erst recht freundschaftlich verbunden bleiben.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr ergebener  
[Fritz] E[rl er]

## Dokument 3

Dr. Paul Sethe

Hamburg-Wellingsbüttel,  
Classenweg 18  
28. März 1956

Sehr geehrter Herr Erler,  
Von einem Ihrer Freunde<sup>62</sup> habe ich zufällig gehört, daß Ihr Briefwechsel mit der  
Frankfurter Allgemeinen Zeitung weitergegangen ist und daß Sie Ende Februar einen  
Brief von dort erhalten haben<sup>63</sup>. Erlauben Sie mir, ganz kurz darauf einzugehen.  
Ich möchte keineswegs, daß Sie den Briefwechsel mit Frankfurt fortsetzen. Es nähme  
Ihre Zeit doch zu sehr in Anspruch, und für mich wäre es aus gewissen Gründen, die  
ich vielleicht mündlich einmal darlege, nicht von Nutzen. Sie wissen, daß ich meine  
Person nicht überschätze. Aber wenn Sie geduldig genug sind, den Brief zu Ende zu

<sup>61</sup> Eine ähnliche Formulierung hatte E. in dem am gleichen Tag abgesandten Brief an Hans  
Baumgarten benutzt (siehe Anm. 52).

<sup>62</sup> Vermutlich handelte es sich dabei um den (sozialdemokratischen) Chefredakteur von dpa,  
Fritz Sänger. Dieser war wie Sethe in den dreißiger Jahren in die politische Redaktion der  
Frankfurter Zeitung eingetreten. Er war insofern auch Leidensgefährte Sethes, als er nach  
einer USA-Reise Ende 1955 wegen privater kritischer Äußerungen zur Politik der Bundes-  
regierung auf deren Intervention hin vom Aufsichtsorgan der dpa (in dem die Rundfunk-  
und Fernsehanstalten wie die Zeitungsverleger vertreten sind) gerügt wurde.

<sup>63</sup> Vgl. den in den Anmerkungen 53 und 55 erwähnten Brief Hans Baumgartens an Erler vom  
8. März 1956.



lesen, werden Sie sehen, daß ich zu einigen allgemeinen Schlußfolgerungen komme, über die nachzudenken sich vielleicht lohnt.

In dem Brief, den Sie erhalten haben, ist ungefähr jeder Satz falsch. Worauf es mir in einem großen Zusammenhang ankommt, ist nur die eine Stelle, in der von der Redaktionsmehrheit gesprochen wird. Auch Sie haben wohl in Ihrem Brief<sup>64</sup> an die Frankfurter Allgemeine Zeitung diese Zeitung leider „das Blatt der Partei der Redaktionsmehrheit“ genannt. Das war ein Irrtum von Ihnen, der dem Schreiber der Antwort die erwünschte Gelegenheit gegeben hat, die Dinge vollkommen falsch darzustellen. Tatsächlich ist das Blatt das Blatt einer kleinen Minderheit der Redaktion. Auch Sie haben die Mehrheit des Herausgeber-Kollegiums mit der Mehrheit der Redaktion verwechselt. Wann immer die drei Herausgeber, die meinen Sturz und mein Ausscheiden herbeigeführt haben, in der Redaktionskonferenz ihre Meinung durchzusetzen versuchten, haben sie eine zerschmetternde Niederlage erlitten. Sie haben sich dann auf die Beratungen im Herausgeber-Kollegium zurückgezogen, wozu ihnen das Statut der Zeitung leider eine Möglichkeit gab. Ich selbst hätte nicht jahrelang dem auf mich ausgeübten Druck widerstehen können, wenn ich nicht der Zustimmung der überwältigenden Mehrheit der Redaktion sicher gewesen wäre. Vergewaltigt worden bin also nicht nur ich, sondern die Diktatur ist auch gegenüber der Redaktion ausgeübt worden. Als ich nach meinem erzwungenen Rücktritt von den Ämtern des Ressort-Chefs und des Herausgebers für mein Verbleiben in der Zeitung (auch ohne die beiden erwähnten Ämter) zur Bedingung machte, daß ähnliche Entscheidungen in Zukunft nicht mehr von drei Leuten, sondern nur von der Redaktion insgesamt (eventuell unter Beschränkung auf diejenigen Mitglieder mit längerer Berufserfahrung) getroffen werden sollten, ist mir dies verweigert worden; das bringe nur Unruhe in die Redaktion. Auf meinen Einwurf „aber eine schöpferische Unruhe“ hieß es, „nein, eine gefährliche“. Wäre mein Vorschlag angenommen worden, so wäre ich nicht ausgeschieden.

Inzwischen ist der Prozeß weitergegangen, Kollegen mit unabhängiger politischer Meinung so weit zu bringen, daß sie „freiwillig“ ausscheiden, und sie durch Gesinnungsgenossen zu ersetzen. Ich halte es für durchaus möglich, daß, wenn dieser Prozeß weit genug voran gegangen ist, man sich dazu entschließen wird, meinen Vorschlag anzunehmen. Aber er ist dann natürlich sinnlos geworden.

Ich bin über die Stimmung in der Redaktion der Frankfurter Allgemeinen unterrichtet, und ich glaube, sagen zu können, daß noch mehr Mitglieder ausscheiden möchten oder ausgeschieden wären, wenn sie nur wüßten, wohin sie gehen könnten. Damit aber komme ich zu dem Kern meines heutigen Briefes. Ich kenne sehr viele Redaktionen in Deutschland, und ich darf da noch sagen, daß das politische Bild, das die deutsche Presse bietet, nicht die Meinung der Mehrzahl der Redakteure enthält. Es ist nicht so, daß diese das Gegenteil von dem schreiben, was sie denkt. Die meisten innerlich unabhängigen Journalisten haben technische Aufgaben (Umbruch und Nachrichten) übernommen, gehen ins Feuilleton oder als Korrespondenten wo sie nur berichten und keine Meinung auszudrücken brauchen. Ich brauche Ihnen nicht erst zu sagen, daß diese Tatsache mit der Haltung der Eigentümer vieler Zeitungen zusammenhängt. (Es gibt erfreuliche Ausnahmen wie die „Welt“<sup>65</sup>. Aber es handelt sich dabei eben nur um Ausnahmen.) Ich möchte Ihnen auch nicht verschweigen, daß ich von sozialdemokratischen Kollegen oft wenig heitere Dinge höre von den ständigen Eingriffen der Pressekommissionen in kleine Einzelheiten der redaktionellen Arbeit. Ich habe oft

<sup>64</sup> Vgl. den in Anm. 52 belegten Brief Eilers an H. Baumgarten vom 25. Febr. 1956.

<sup>65</sup> Das hing nicht zuletzt mit der in Anm. 42 skizzierten damaligen Konstruktion dieser Zeitung, v. a. mit der Stellung des Verlagsgeschäftsführers Heinrich Schulte zusammen.

darüber nachgegrübelt, wie das zu ändern wäre. Ich habe oft daran gedacht, der Staat sollte Zeitungen schaffen, Redakteure von Fähigkeit und Charakter anstellen in der Art von Universitätsprofessoren und diesen in den Staatszeitungen einen gewissen Raum zur freien Äußerung zur Verfügung stellen. Mir ist erwidert worden, das sei phantastisch. So muß ich wohl resignieren. „Frei ist, wer reich ist.“ Das ist nicht von Karl Marx, sondern von Paul Sethe; aber es enthält die Frucht der Erfahrungen von fünfunddreißig Journalistenjahren<sup>66</sup>.

Mit den besten Grüßen  
Ihr sehr ergebener  
Paul Sethe

#### Dokument 4

Fritz Erler  
Herrn Dr. Paul Sethe  
Hamburg Wellingsbüttel  
Classenweg 18

den 7. April 1956

Sehr geehrter Herr Dr. Sethe,  
haben Sie vielen Dank für Ihren Brief vom 28. v. M., der mir eine wesentliche Bereicherung meiner Kenntnisse über die Redaktionsverhältnisse in der deutschen Presse der Gegenwart ist. Ich verstehe Ihr Gefühl der Resignation. Auch mir macht es Kummer, wenn ich davon erfahre, wie manche Pressekommissionen meiner eigenen Freunde in die redaktionelle Arbeit mitunter eingreifen. Allerdings handelt es sich dabei meist mehr um lokalen Zwist als um die Fragen der Gesinnungsfreiheit des betreffenden Redakteurs.

Ich habe mich, wie Ihnen ja sicher bekannt ist, vor langen Monaten darum bemüht, eine unabhängige Wochenzeitung schaffen zu helfen, die in ihrer ganzen Haltung in Opposition gegenüber dem gegenwärtigen Kurs der Bonner Staatspartei steht, aber sonst in liberaler Weise nicht auf eine bestimmte Doktrin eingeschworen werden sollte. Leider ist dieses Vorhaben infolge des vorzeitigen Todes eines meiner Freunde,

<sup>66</sup> Neun Jahre später hat Sethe diese Äußerungen – nun aber öffentlich – wiederholt und bekräftigt. In einem Leserbrief in *Der Spiegel* (Nr. 19, 5. Mai 1965, S. 17/18) distanzierte er sich davon, daß er in einem Beitrag Peter Grubbe's („Links immer leiser“, zuerst abgedr. in: *Der Monat*, veröffentlicht in: *Der Spiegel* Nr. 17, 21. April 1965, S. 136–144) zu den aus den meisten Redaktionen verdrängten „linken“ Journalisten gezählt wurde. Er lehnte es ab, zu den Erben der Französischen Revolution gezählt zu werden, weil durch diese die europäische Außenpolitik ideologisiert worden sei. Seine Devise war nach wie vor: Staatsräson statt Ideologie. Für ihn bestand deshalb die Gefahr nicht so sehr darin, daß die liberalen Journalisten durch konservative verdrängt würden. Für ihn saß das Verhängnis tiefer. Es bestand darin, daß die Besitzer der Zeitungen den Redaktionen immer weniger Freiheit ließen. Wörtlich hieß es da zum Schluß: „Pressefreiheit ist die Freiheit von zweihundert reichen Leuten ihre Meinung zu verbreiten. Journalisten, die diese Meinung teilen, finden sie immer [...] Wer nun anders denkt, hat der nicht auch das Recht, seine Meinung auszudrücken? Die Verfassung gibt ihm das Recht, die ökonomische Wirklichkeit zerstört es. Frei ist, wer reich ist. Das ist nicht von Karl Marx, sondern von Paul Sethe. Aber richtig ist es trotzdem. Und da Journalisten nicht reich sind, sind sie auch nicht frei (jene wenigen Oasenbewohner ausgenommen).“ Seither gehören diese Äußerungen zu den am häufigsten zitierten Befunden zur bundesdeutschen Pressesituation.

der sich der Sache mit besonderem Eifer angenommen hatte, nicht verwirklicht worden<sup>67</sup>.

Sie schreiben, daß frei sei, wer reich ist. Vielleicht müßte man in unserer Zeit versuchen, eine Gruppe von Menschen zu finden, die die notwendigen finanziellen Mittel besitzen, um zusammen frei zu sein, und dann diese Mittel in den Dienst der freien Presse stellen. So etwas schwebt mir immer noch vor. Ohne eine Art gemeinschaftlichen Mäzenatentums für ein wirklich freies Blatt werden wir wohl kaum eine solche Zeitung erlangen. Dem Staat traue ich unter den obwaltenden Verhältnissen in Deutschland diese Aufgabe einfach deshalb nicht zu, weil fast alle Träger staatlicher Gewalt immer ein wenig mit dem Gedanken spielen, sich die Presse möglichst geneigt zu machen. Gerade ein Staatsblatt könnte u. U., auch wenn es sich um größte Unabhängigkeit bemüht, doch wieder in Abhängigkeit geraten. Mein Freund Arndt formulierte das ja sogar von der Wissenschaft: Früher ginge die Kunst nach Brot und jetzt die Wissenschaft nach Gutachten. Sollte ich zu der Überzeugung kommen, daß in dem gemeinsamen Bemühen sich doch eine bestimmte Aussicht als verwirklichtbar zeigt, dann werde ich mir erlauben, mich mit Ihnen in Verbindung zu setzen, um auf Ihren freundschaftlichen Rat hoffen zu können<sup>68</sup>.

Mit den besten Wünschen und Grüßen

Ihr ergebener

[Fritz] E[rl]er]

#### *Zu den Dokumenten 5–7*

In Dokument 4 ist indirekt deutlich geworden, daß die Kritik am allumfassenden Etatismus, die Erler als Mitglied der illegalen sozialistischen Bewegung und als KZ- und Zuchthausgefangener des NS-Regimes selbst mitentwickelt hatte, sich dem Denken vieler Sozialdemokraten nach 1945 tief eingeprägt hatte. Dieser Anti-etatismus hat ihn – vielleicht zu vorschnell – dazu gebracht, Sethes gewiß noch nicht ausgereifte Idee zu verwerfen. Eine öffentlich-rechtliche Verfassung von Verlag und Redaktion – etwa in Stiftungsform, wie sie Sethe in Dokument 6 vorschlug, war nicht nur als beste langfristige Sicherung der Pressefreiheit und des Meinungspluralismus denkbar, sondern auch im Rahmen des Artikels 5 GG realisierbar, soweit die so verfaßten Zeitungen keinen Monopolcharakter hatten<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Erler hatte nach der Bundestagswahl 1953 zusammen mit Gustav Dahrendorf (dem Vorsitzenden der Konsumgenossenschaften) und anderen eine große linke Wochenzeitung gründen wollen, in der nicht in erster Linie Journalisten schreiben sollten, die der SPD angehörten, sondern geistig unabhängige Journalisten verschiedener politischer Richtungen, also konservative Liberale wie Paul Sethe, Robert Haerdter ebenso wie Sozialisten (Helmut Lindemann) und Linkskatholiken (Walter Dirks); vgl. dazu Erler an Gustav Dahrendorf, 14. Mai 1954 sowie Erler an Helmut Lindemann, 4. Febr. 1954 (NLE).

<sup>68</sup> In die Vorbereitungsgespräche des in Anm. 43 erwähnten linksliberalen Zeitungsprojekts Rudolf Augsteins (Deutsche Allgemeine Zeitung) im Jahre 1960 war auch Erler eingeschaltet worden.

<sup>69</sup> Zwar hieß es im *Spiegel*-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. Aug. 1966, daß die der Presse zufallende öffentliche Aufgabe nicht von der organisierten staatlichen Gewalt erfüllt werden könnte. Presseunternehmen müßten sich im gesellschaftlichen Raum frei

Jedenfalls war Erler trotz der drastischen Äußerungen Sethes, die er auch an Parteifreunde weitergab<sup>70</sup>, immer noch zu stark geneigt, den ‚Fall‘ Sethe nicht so sehr als durchgängige Tendenz im bundesdeutschen Pressewesen, sondern eher als Einzelfall zu sehen<sup>71</sup>.

Im Oktober 1956, kurz nachdem Karl Silex im Berliner *Tagesspiegel* die Politik Adenauers scharf angegriffen hatte, schrieb er an einen alten Freund: Silex verhalte sich genau wie Augstein im *Spiegel*, der auch auf Adenauer losgehe, aber schamhaft verschweige, daß die Sozialdemokraten die gleichen Ansichten wie sie hätten. Erler schloß mit dem Satz: „Die Feigheit sollte man anprangern.“<sup>72</sup>

Zwar hat er dies öffentlich nicht getan – möglicherweise, weil er spürte, daß die wenigen unabhängigen Journalisten und Zeitungen ihre wirtschaftliche Basis (Leser und Inserenten) nicht schrumpfen lassen wollten, was mit einiger Wahrscheinlichkeit geschehen wäre, wenn sie sich direkt mit der Politik der SPD identifiziert hätten. Wie sehr es ihn aber erbitterte, daß auch von ihm geschätzte Journalisten sich an dieser – mehr oder minder erzwungenen – Verschwörung des Verschweigens beteiligten, wird aus Dokument 5 deutlich. Sethes bedrückende Bilanz (Dokument 6) hat ihn doch nachdenklich gemacht (Dokument 7).

bilden können. Um dieses zu gewährleisten lasse sich etwa auch an die Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten (zit. nach H. Keidel, Kommunikationspolitisch relevante Urteile des Bundesverfassungsgerichtes, in: Publizistik, 12. [1967], S. 135 f.). Nach Norbert Dittrich (Pressekonzentration und Grundgesetz, München 1971, S. 119 ff.) sind konkurrierende, öffentlich-rechtlich organisierte Zeitungen grundgesetzkonform. Der Münsteraner Publizistikwissenschaftler Walter Hagemann hat etwa zur gleichen Zeit wie Sethe die Umwandlung von privaten Presseunternehmen in Stiftungen unter Aufsicht neutraler Persönlichkeiten gefordert (in: Dankt die Presse ab?, München 1957, S. 168 f.). Auf diese Weise ließen sich auch die in der neueren medienpolitischen Diskussion geforderten – risikoreicheren, weil pressefremden – Kontrollausschüsse auf Landes- und Bundesebene vermeiden.

<sup>70</sup> Vgl. den Brief des SPD-Vorstandsmitgliedes Fritz Heine (bis 1958 verantwortlich für Presse und Propaganda) an Erler (14. April 1956): „Man kann sie [die Briefe Sethes] nicht ohne Erschütterung lesen.“ Im Juni 1956 wurde Sethe eingeladen, ein Referat vor der sozialdemokratischen „Konzentration GmbH“ zum Thema zu halten: „Sind in der Bundesrepublik noch unabhängige Zeitungen möglich?“

<sup>71</sup> Im Grunde erstaunt dies deshalb, weil E. in einem Referat („Der Beitrag der Presse bei der Lösung politischer Probleme“) vor einem Lehrgang für journalistischen Nachwuchs in der Evangelischen Akademie Bad Boll (20. Nov. 1953) sehr ausführlich – u. a. mit Hinweisen auf Hugenburgs Einfluß in der Weimarer Republik –, eingehend und fachkundig die direkten und indirekten Abhängigkeiten der Redakteure im Wirkungs-dreieck von Verleger, Wirtschaft und politischen Kräften (Regierung und Parteien) behandelt hatte und dafür eingetreten war, durch ein Bundespresserahmengesetz die Unabhängigkeit der Redakteure zu sichern.

<sup>72</sup> Erler an Hans Waldmann, 22. Okt. 1956.

## Dokument 5

Fritz Erler

den 4. Februar 1957

Herrn

Dr. Paul Sethe

Hamburg-Wellingsbüttel

Classenweg 18

Verehrter Herr Sethe,

Ihr Aufsatz in der „Welt“ vom 2. d. M. zeigt noch einmal das Dilemma unserer amtlichen Wiedervereinigungspolitik. Ich teile Ihre Meinung über die Unzweckmäßigkeit einer außenpolitischen Debatte zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

Dennoch kann ich mich eines gewissen Bedauerns über eine Unterlassung in Ihrem Aufsatz nicht enthalten. Sie rechnen als Lichtpunkt der Debatte die sehr mageren Ausführungen des Außenministers. Sie weisen darauf hin, daß der Kernpunkt der Wiedervereinigungspolitik nach wie vor die Diskussion des militärischen Status des wiedervereinigten Deutschland des Atlantikpaktes ist. Es wäre dann allerdings ein Gebot der Gerechtigkeit gewesen, das Ausweichen vor dieser Frage nicht „dem Bundestag“ oder „Bonn“ im ganzen anzulasten, sondern darauf hinzuweisen, daß nur die *Bundestagsmehrheit* dieser Frage ausgewichen ist.

Wie soll sich unser Volk eine zutreffende politische Meinung bilden, wenn selbst Leitartikler Ihres Ranges die Argumentation der Opposition zwar teilen, aber diese Übereinstimmung auszudrücken peinlichst vermeiden? Es wäre schlimm um die Wiedervereinigung bestellt, wenn die Kernfrage nur von Männern wie Silex, Sethe und Jens Daniel<sup>73</sup> gesehen würde, aber weiter keine Bundesgenossen vorhanden wären. Eine weltweite Diskussion ist im Gange. Ohne Überheblichkeit kann ich – glaube ich – sagen, daß das ständige Bohren meiner sozialdemokratischen Freunde bei jeder internationalen Begegnung zu der wachsenden Erkenntnis beigetragen hat. Die Rolle der genannten Publizisten ist sicher wichtig. Ohne Bundesgenossen vermögen sie wenig auszurichten. Ich würde mich darüber freuen, wenn über alle begreiflichen Auffassungsunterschiede und auch Hemmungen aus der Vergangenheit hinweg alle diese Publizisten, darunter auch Sie, es offen aussprechen würden, wie weit sie mit der Sozialdemokratie in der Kernfrage übereinstimmen und daß sie sich dieser Bundesgenossenschaft nicht schämen. Oder tun sie es vielleicht doch?

Mit den besten Grüßen und Wünschen

Ihr

[Fritz] E[rl er]

## Dokument 6

Dr. Paul Sethe

Hamburg-Wellingsbüttel,

Classenweg 18

8. Februar 1957

Sehr verehrter Herr Erler,

dieser Brief wird einige Dinge enthalten, die nicht für jedermann bestimmt sind. Ich schreibe sie Ihnen, weil ich Vertrauen zu Ihnen habe. Aber ich diktiere aus naheliegenden Gründen den Brief nicht. Für die bei einem im Tippen nicht bewanderten Mann unvermeidlichen Fehler werden Sie Nachsicht haben.

Vor einigen Wochen sprachen der Kanzler und Herr Globke mit einem führenden

<sup>73</sup> d. i. Rudolf Augstein.



Mitglied unseres Verlages über die veränderte Haltung der „Welt“, die sie zum Teil auf meine Anwesenheit in Hamburg zurückführten. Sie beklagten sich bitter. Wenige Tage darauf wurde ein anderes führendes Mitglied des Verlages nach Bonn berufen, wo er im vierstündigen Gespräch mit dem Kanzler die Vorwürfe in verstärkter Form hören mußte.

Der Verlag hat sich dabei glänzend geschlagen. Er hat die Redaktion und namentlich auch mich vollkommen gedeckt. So könnte ich beruhigt sein. Aber mir ist doch etwas bänglich zumute. Ich weiß, wie dergleichen vor sich geht. Auch in Frankfurt zeigte man zuerst Mannesmut gegenüber den Vorstößen des Kanzlers. Das Ende kennen Sie. Übrigens wurde ich abgesetzt unter der Begründung, daß meine Leitartikel das offenbare Ziel hätten, eine Regierung Ollenhauer (genauer gesagt: links von Ollenhauer) vorzubereiten; eine Begründung, die Sie vielleicht nachdenklich stimmen wird.

Wie das Ganze weiter geht, weiß ich nicht. Vielleicht bleibt der Verlag fest, vielleicht auch nicht. Dann würden sich die Frankfurter Vorgänge wiederholen. Vielleicht werde ich des Treibens auch vorher müde und resigniere, gehe nach meiner Lieblingsstadt Rom, führe dort ein geistig angeregtes Leben und beschreibe für teures Geld den deutschen Lesern das Gewand, das der heilige Vater zu Ostern trägt. Zu solchem Entschluß der Resignation könnte ich vor allem kommen, wenn ich bei den Menschen auf Ablehnung stieße, bei denen es mir daran liegt, daß sie verstehen, was ich tue.

Lieber Herr Erler, Sie sind in Fragen der Wehrpolitik, der Außenpolitik, der Automation einer der wenigen Realisten<sup>74</sup> der deutschen Politik. In Pressefragen sind Sie es nicht, vermutlich weil Sie sich zu wenig damit beschäftigt haben, was in überparteilichen Zeitungen möglich ist und was nicht. Sie haben nur zu wählen zwischen einem Paul Sethe, der in verschleierte Form ausspricht, was ist, und einem, der dies überhaupt nicht mehr sagt. Das, was Sie sich wünschen, wünsche ich mir schon lange. Aber wir beide bekommen es nicht, und wir werden es auch in Zukunft nicht so leicht bekommen.

Ich kann nichts tun, als in vorsichtiger Form für gewisse Ideen werben, durch eine faire Berichterstattung dafür zu sorgen, daß der Leser damit bekannt wird, wie bestimmte große Gruppen die gleichen Ideen vertreten, und es dann seinem Urteil überlassen, welche Folgerungen er daraus zieht. Das mag in Ihren Augen sehr wenig heroisch sein und ist es wahrscheinlich auch; für den, der dergleichen ausübt, sieht die Angelegenheit ganz anders aus. Es sei ferne von mir, mich mit dem Beispiel von Mut zu vergleichen, das Sie und Ihre engeren Freunde gegeben haben; für einen Provinzjournalisten finde ich das, was ich tue und getan habe, eigentlich ganz leidlich und, wenn auch nicht des Preises, so doch auch nicht der Verdammung wert; zum mindesten nicht eines so bitteren Satzes, wie Sie ihn am Schluß Ihres Briefes gebrauchten.

Vielleicht würden Sie weniger schroff und, wie ich glaube gerechter urteilen, wenn Sie vor einigen Wochen dabei gewesen wären, als ich vor dem Evangelischen Arbeitskreis in Bremen sprach, wo ich ganz offen sein konnte. Da Ihre Freunde Arndt und Preller für die dabei angeschnittenen Probleme auch wohl einiges Interesse haben, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie ihnen vielleicht die folgenden Darlegungen auch zur Lektüre gäben. Ich habe dort über unabhängige Presse gesprochen und die These vertreten, daß der Dämon des Geldverdienens nicht nur den bürgerlichen Idealismus im allgemeinen, sondern auch die Wahrheitsliebe der Presse zu zerstören begonnen habe und sie schließlich völlig zerstören werde. Ich habe versucht, das an einigen Beispielen deutlich zu machen, die mir in den letzten Wochen begegnet waren, und ich

<sup>74</sup> Sethe hatte ursprünglich geschrieben: „der Realist“, dies aber wieder durchgestrichen, weil es ihm offenbar als zu plumpe Schmeichelei erschien.

darf Ihnen drei davon noch anführen: 1) Ein Journalist geht den Spuren von jungen Menschen nach, die gestrauchelt sind und kommt dahinter, daß gewisse Wirte in gewissen Gegenden die Hauptschuld daran tragen. Er kann seine Gedanken nicht veröffentlichen, weil die Zeitung fürchtet, die lohnenden Anzeigen der Vergnügungs-Industrie nicht mehr zu erhalten. 2) Ein anderer Journalist in einer anderen Zeitung möchte gern einen Leitartikel schreiben darüber, daß der deutsche Film unmöglich Exporterlöse einbringen könne, weil er zu schlecht sei; schon um der deutschen Handelsbilanz willen müsse der deutsche Film endlich Qualität zeigen. Er (und viele seinesgleichen) können das nicht schreiben, weil man den Verlust der Kino-Anzeigen fürchtet. 3) Ein (diesmal schweizerischer) Journalist war in den Aufstandstagen in Budapest und möchte gerne objektiv darüber berichten. Er möchte gerne Bausteine zu einer objektiven Urteilsfindung geben. Zum Beispiel: die Russen haben mit einem so hohen Maß an Ritterlichkeit gekämpft, wie es überhaupt nur möglich war. (Der Journalist ist ein leidenschaftlicher Bolschewikenfeind; er hängt nur an dem alten langsam verstaubenden Grundsatz: „Tatsachen sind heilig.“) Es ist richtig, daß sie Rote-Kreuz-Autos und Hospitäler beschossen haben, aber nur deshalb, weil die Aufständischen ihre Munitionswagen und ihre kleinen Festungen mit der Roten Kreuz-Flagge deckten. Es ist richtig, daß Nagy und seine Freunde bei den Jugoslawen im Asyl waren, weil sie sich vor den Russen fürchteten; aber beantragt haben sie das Asyl zunächst, weil unter den Aufständischen die Pfeilkreuzler immer stärker wurden und weil die Losung immer häufiger erscholl: „Die Juden sind an allem schuld.“ Nagy ist Jude, müßte man das nicht wissen? Der Journalist hat seine Beobachtungen nicht niederlegen dürfen, weil sein Verlag geschäftliche Nachteile fürchtete.

Die Reihe ließe sich fortsetzen. Ich habe mich nicht mit Klagen begnügt, sondern in Bremen versucht, eine Lösung vorzuschlagen. Sie hieß: Eingreifen des Staates, Rettung der Freiheit durch den Staat. (Auf dem Gebiete der Presse sollte sich vollziehen, was sich etwa auf dem Kartellgebiet vollziehen soll.) Ich will nicht, daß der Staat „sozialisiert“ oder gar subventioniert, aber ich will, daß der Staat in Deutschland die Unabhängigkeit von zehn oder zwölf Zeitungen garantiert, das heißt, daß er solche Redaktionen, die auf Stiftungsbasis errichtet werden müßten, schützt. (Der Kenner weiß, daß das Vorbild die Times ist.)

Ich hatte nicht geglaubt, den Stein der Weisen gefunden zu haben. Ich erklärte mich sofort bereit, jeder anderen Lösung zuzustimmen, die die Presse aus ihrer unterwürfigen Abhängigkeit von jenem Dämon befreit. Aber was mußte ich in der Diskussion hören? Ich war darauf gefaßt, von den anwesenden Bürgerlichen die berühmten Argumente gegen das Überhandnehmen des Staatseinflusses zu hören. Aber ich war überrascht, als auch Ihre engeren Freunde sich mit spöttischem Lob über die Weltfremdheit dieser Überzeugung aussprachen, die glaubte, man könne die Zeitungen reformieren; auch Ihre Freunde wandten sich gegen das, was sie das Überhandnehmen des Staatseinflusses nannten; auch sie begriffen nicht, was so viele Liberale heute gelernt haben, daß nur noch der Staat und die Gesellschaft uns vor der anonymen Macht des Geldes retten kann; auch sie plädierten für das *Laissez faire* – *laissez aller*. Auf meine verzweifelten Fragen, was sie denn dagegen zu tun gedächten, daß die großen Geschäftemacher die deutsche Presse beherrschten und daß die Nation überhaupt nicht mehr in die Lage komme, über die Argumente der handelnden Politiker nachzudenken, weil sie sie gar nicht mehr kennen lernen könne, wurde mir nur geantwortet, daß man die Menschen doch nicht ändern könne und daß man die Dinge so laufen lassen müsse, wie sie eben liefen. Ich möchte dabei ausdrücklich sagen, daß alle Sozialdemokraten, die in der Diskussion sprachen, klug, aufgeschlossen, gebildet, sympathisch waren. Aber für das, was unsereins immer wieder schlaflose Nächte bereitet und jedem Mann des öffentlichen Lebens bereiten müßte, fand ich kein Verständnis. Als ich ging,

hatte ich das Gefühl, daß ich an diesem Abend der einzige Marxist gewesen sei; wenn man unter Marxismus versteht, den Einfluß des Ökonomischen auf die Politik, den Staat und das Denken richtig einzuschätzen.

Daß Sie an solchen Zuständen keine Schuld haben, weiß ich. Aber Sie haben auch nicht das Recht, abschätzig über einen Journalisten zu urteilen, der Zustände vorfindet, die er nicht ändern kann und der sich nun bemüht, soweit seine Kräfte reichen, das Beste daraus für die Ideen der Freiheit und der Wahrheit zu machen und der dafür einiges geopfert hat, an dem er sehr gehangen hat. Wenn Sie aber ernstlich meinen, Sie und Ihre Freunde, es sei doch falsch, was ich täte, und ich sollte meinen Platz lieber einem anderen räumen, dann würde freilich für mich eine ganz neue Situation entstehen. Das wäre dann doch für mich so außerordentlich wichtig, daß ich mir überlegen müßte, ob ich nicht meinem Leben eine ganz andere Richtung geben sollte in der Richtung auf weniger gefahrenreiche und weniger nervenbelastende Bezirke der Arbeit.

Im übrigen wird mich auch die Bitterkeit Ihres Briefes nicht davon abhalten, Ihnen und Ihren Freunden von ganzem Herzen Erfolg für Ihre Arbeit zu wünschen. Wenn dieser Erfolg endlich eingetreten wäre, dann würden vielleicht Sie und Ihre Freunde auch Zeit haben, sich mehr als bisher dem Pressewesen zuzuwenden und es aus der Stickigkeit zu befreien, in der es lebt. Vielleicht haben dann jüngere Kollegen das Glück, von dem ich törichterweise früher geträumt habe und noch unter Hitler träumte: das aussprechen zu können, was uns bewegt, und von der Heiligkeit der Tatsachen jeden Tag nicht durch Deklamationen, sondern durch unsere Arbeit zu künden.

Mit vielen herzlichen Grüßen  
Ihr sehr ergebener  
Paul Sethe

#### Dokument 7

Fritz Erler  
Herrn  
Dr. Paul Sethe  
Hamburg-Wellingsbüttel  
Classenweg 18

den 25. Februar 1957

Lieber Herr Sethe,  
nach meiner Rückkehr aus Amerika und England habe ich Ihren Brief vom 8. d. M. lesen können, dessen Ankunft mir bereits von meiner Sekretärin telefonisch mitgeteilt worden war<sup>75</sup>.

Der Inhalt Ihres Briefes hat mich erschüttert. Ich gebe offen zu, daß ich mir die Verhältnisse in der Presse etwas anders vorgestellt hatte. Ich gehöre auch zu denen, die etwas mit dem Kopf schüttelten, als Sie seinerzeit bei einer Besprechung in unserem Parteihaus<sup>76</sup> gleichfalls die Idee äußerten, daß die einzige Garantie der Unabhängigkeit für einige Blätter wohl durch den Staat geschaffen werden könne. Nach der Staatspresse in der nationalsozialistischen Zeit und im bolschewistisch beherrschten Teil unseres Landes erschien uns anderen das als ein seltsamer Gedankensprung. Und dennoch muß man bei näherem Durchdenken der sonstigen Abhängigkeiten (vom

<sup>75</sup> Vgl. den Brief der Sekretärin Erlers an Paul Sethe, 11. Febr. 1957.

<sup>76</sup> Dabei ging es um den in Anm. 70 genannten Vortrag Sethes vor der „Sozialdemokratischen Konzentration GmbH“ im Juni 1956.

Inserenten, vom gesellschaftlichen Druck, vom billigen Nachrichtenlieferanten, vom Verleger, vom Kreditgeber und schließlich auch vom biederem Leser) einsehen, daß die Ihnen vorschwebende Form der Unabhängigkeit vielleicht das letzte ist, was überhaupt noch bleibt.

Ich verstehe, daß meine bitteren Zeilen Sie geschmerzt haben. Sie tun mir heute leid. Sie waren sicher nicht aus einer Unterschätzung Ihrer Bedeutung im gegenwärtigen Journalismus entstanden.

Sie haben mich davon überzeugt, daß es besser ist, sich gelegentlich über das ärgern zu müssen, was Paul Sethe schreibt – oder richtiger, was er wegläßt –, wenn man weiß, wie das aussehen würde, was Paul Sethe schreiben wollte, wenn er könnte. Es ist ein beruhigendes und gleichzeitig bedrückendes Gefühl, das zu wissen.

Ich bitte Sie, nicht zu resignieren. Von mir wird der Ruf nicht an Sie ergehen, lieber in Rom das Gewand des Vaters zu beschreiben, statt in Hamburg zu politischen Fragen so Stellung zu nehmen, wie Sie es heute nun einmal tun müssen. Ich ziehe den durch die Umstände verstümmelten Paul Sethe auf jeden Fall einem verschwundenen Paul Sethe vor.

Aber eine Aufgabe sollten wir uns tatsächlich stellen: Gegen das Einschneien der Freiheit in unserer Gesellschaft anzugehen, wo immer wir können. Sollte uns die Bundestagswahl nur ein bißchen Luft machen, dann müßte vor allem dem Prozeß der Meinungsbildung jene frische Luft zugutekommen, die in unserem westdeutschen Teilstaat fehlt.

Mit recht herzlichen Grüßen und den besten Wünschen für Ihre Arbeit und für einen Erfolg in Richtung jener Ziele, die uns gemeinsam sind,

Ihr Ihnen freundschaftlich verbundener  
[Fritz] E[rler]

#### MITARBEITER DIESES HEFTES

Dr. med. Alfred Berndt, Ing. grad., ehem. Lehrgruppenleiter an der Katastrophenschutzschule des Bundes; 62 Wiesbaden, Scharfsteiner Straße 19.

Dr. Hartmut Soell, Privatdozent für Neuere Geschichte und wiss. Assistent am Historischen Seminar der Universität Heidelberg; 69 Heidelberg, Albert-Uberle-Straße 12.

Jürgen Stillig, wiss. Angestellter am Rektorat der Universität Göttingen, 34 Göttingen, Wilhelmsplatz 1, Aulagebäude.

Dr. Peter-Christian Witt, ordentl. Professor für Sozialgeschichte an der Gesamthochschule Kassel, 35 Kassel, Heinrich-Plett-Straße 40.