

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 45

**Die Verfassungsreformvorstellungen im
nationalsozialistischen Deutschen Reich
und ihre Verwirklichung**

Von

Uwe Bachnick



Duncker & Humblot · Berlin

UWE BACHNICK

**Die Verfassungsreformvorstellungen
im nationalsozialistischen Deutschen Reich
und ihre Verwirklichung**

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 45

Die Verfassungsreformvorstellungen im nationalsozialistischen Deutschen Reich und ihre Verwirklichung

Von

Uwe Bachnick



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bachnick, Uwe:

Die Verfassungsreformvorstellungen im nationalsozialistischen
Deutschen Reich und ihre Verwirklichung / von Uwe Bachnick. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zur Verfassungsgeschichte ; Bd. 45)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08209-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0553

ISBN 3-428-08209-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

„Das System des Pluralismus' und der Polykratie, in dem eine unübersehbare Vielheit offener und getarnter Machträger selbständige politische Gewalt für sich in Anspruch nehmen, muß ausgerottet werden.“

E. R. Huber, Verfassungsrecht des
Großdeutschen Reiches,
1939, S. 160

Vorwort

Verfassungsrecht ist nur zu einem gewissen Teil politisch, größtenteils indes „technisch“. Auch insofern gilt, was über die Verwaltung einmal gesagt worden ist: die Regierungen kommen und gehen, die Behörden bleiben bestehen. Wenige Normen nur entscheiden letztlich über die Gesamtstruktur des Staates; wenige dürre, aber inhaltsschwere Worte geben einer Nation ihr staatsrechtliches Gepräge. Für den Unkundigen ist es oft schwer, die Bedeutung dieser Worte zu ermessen, sie in der Vielzahl „technischer“ Verfassungsnormen zu erkennen. So kommt es nicht selten vor, daß einer Verfassung oder auch einer anderen Kodifikation ein falscher Stempel aufgedrückt wird und daher Fehleinschätzungen entstehen.

Vor solchen Fehleinschätzungen ist man gerade auch in bezug auf den Staatsaufbau des sogenannten Dritten Reiches nicht gefeit. Wichtige, weitreichende Verfassungsgesetze waren 1933 in der Lage, mit ihren wenigen Paragraphen und Artikeln die Struktur der Weimarer Republik aus den Angeln zu heben und an deren Stelle eine menschenverachtende Diktatur zu setzen. Dabei darf man allerdings nicht außer acht lassen, daß den Nationalsozialisten das Gelingen ihres (angeblich) mit legalen Mitteln durchgeführten Staatsstreiches durch eine allgemeine demokratiefeindliche Grundstimmung in der Bevölkerung erleichtert wurde. Zu betonen ist somit, daß ein Staatsgefüge nur so lange stabil bleiben kann, wie es in der Bevölkerung allgemein anerkannt ist und sich keine scheinbar bessere Alternative findet.

Unter Berücksichtigung dessen drängt sich einem die weitere Erkenntnis auf, daß Verfassungsentwicklung ein politischer Vorgang ist. Der Satz, daß Geschichtsschreibung und Verfassungsinterpretation ebenso „staatstragend“ seien wie der Juristenstand schlechthin, findet seine Grundlage in dem Glauben, die Juristen seien ja an das Recht gebunden, könnten also, selbst wenn sie wollten, eine Kodifikation nicht sinnentstellen, und die Historiker sähen alles von der Warte des momentan vorherrschenden politischen Systems aus. Der Satz ist indes unzutreffend, insbesondere im Hinblick auf die Spätzeit der Weimarer Republik. Damals waren viele Historiker und Juristen eben nicht „staatstragend“, sondern bekämpften das angeblich durch Verrat am deutschen Volk entstandene demokratische System, das als ein Diktat von Versailles empfunden wurde. Zu dem Schluß, Richter sprächen Recht nach dem gegenwärtigen politischen System und Historiker urteilten auf der Basis der gerade herrschenden politischen Vorstellungen, kann man nur unter Nichtberücksichtigung der vielschichtigen deutschen

Vergangenheit kommen: denn heute ist es ja glücklicherweise so, daß sich Richter nach dem Geist der Gesetze richten und normative Grundgedanken nicht in ihr Gegenteil verkehren.

Anders, und das soll an dieser Stelle nochmals betont werden, war die Situation in Deutschland nach 1918. In der Bevölkerung herrschte eine breite monarchistische und konservative Grundströmung, die, noch geprägt von den Erziehungs-idealen des Kaiserreichs, den Übergang zur Demokratie nicht akzeptieren wollte. Das neue Verfassungssystem konnte sich also im Gedankengut der Deutschen nicht dauerhaft durchsetzen, es galt als „westlich“ und von oben oktroyiert. So ist es nicht erstaunlich, daß auch Justiz und Rechtslehre vielfach den Geist der Gesetze nicht erfaßten oder ihn bewußt in sein Gegenteil verkehrten; die Weimarer Demokratie hatte angesichts einer Fülle äußerer und innerer Krisen, die eine ruhige Entwicklung und den Aufbau eines neuen Staatsverständnisses in der deutschen Bevölkerung unmöglich machten, letztlich keine Zeit und keine Möglichkeit, ihre Vorzüge zu beweisen. Fehlte aber eine allgemeine Akzeptanz für die Weimarer demokratische Reichsverfassung, so war es nur konsequent, daß die Demokratie 1933 zerbrach. Was danach kam, erscheint den meisten Deutschen heute allerdings als furchtbarer Alptraum.

Hieraus ergeben sich zwei historische Lehren: Die eine ist, wie bereits angedeutet, die, daß ein politisches System so „gut“ (auch das ist natürlich eine Wertung vom Standpunkt des jeweiligen Betrachters) sein kann wie es will, es aber dann scheitern wird, wenn es vom Volk nicht oder nicht mehr akzeptiert wird.

Die andere ist die, daß politische Bewegungen, die vorgeben, einer vorherrschenden Stimmung in der Bevölkerung zum Durchbruch verhelfen zu wollen, erst einmal an der Macht, unberechenbar werden und sich vom Volkswillen abkoppeln können. Populistischen Reden und Forderungen gegenüber muß also ein erhebliches Maß an Skepsis entgegengebracht werden, zumal wenn sie (wie im Falle des Nationalsozialismus) im Widerspruch zu anderen programmatischen Festlegungen der jeweiligen Gruppierung stehen.

Letztlich gefragt ist der mündige Bürger, der die Gefahren eines Verfassungsbruches und die Tragweite der diesem Zweck dienenden Kodifikationen bzw. sonstigen Maßnahmen erkennt und der abwägen kann, ob dasjenige, was an die Stelle des bisherigen treten soll, vor den übernormativen Grundprinzipien menschlichen Zusammenlebens bestehen kann. Damit ist viel verlangt, mehr vielleicht, als viele Menschen leisten können oder wollen. Hier bedarf es altruistischer Vordenker und Mahner, Menschen, die nicht opportunistisch ihre Fahne nach dem Wind hängen und die durch rechtzeitiges Hintreten vor die Öffentlichkeit das Bewußtsein der Bevölkerung schärfen. Leute, die den Menschen die Folgen gedankenlosen Tuns vor Augen führen eben.

Gemessen an diesem Maßstab kann unser heutiges Verfassungssystem trotz aller Risse und Verwerfungen als gefestigt angesehen werden. Die Demokratie

wird als bisher bestes aller bekannten Staatskonzeptionen vom überwältigenden Teil unserer Bevölkerung akzeptiert, radikalen Strömungen – auch denen, die mit nationalsozialistischen Grundkonzepten an die Öffentlichkeit treten – wird konsequent begegnet, und es gibt eine ganze Reihe von Menschen, die sich nicht scheuen, uns an die Vorzüge des herrschenden Systems zu erinnern.

Die neu aufgekommene nationalsozialistische Bewegung erscheint auf dieser Basis für den Fortbestand der zweiten deutschen Demokratie nicht wirklich gefährlich. Sie ist mehr eine Jugendbewegung, in die 16- bis 21jährige eintreten, weil sie ihnen eingepfote Tabus durchbrechen wollen.

Gefährlich ist indes die um sich greifende Politikverdrossenheit, die ihrerseits zum Antriebsmotor eines neuen Faschismus' werden und aus der bisherigen Jugend- und Protest- eine Volksbewegung machen kann. Es besteht nämlich die Gefahr, daß aufgrund der Politikverdrossenheit das demokratische System selbst in Verruf gerät und nicht mehr allgemein akzeptiert wird. Was sich hieraus künftig einmal entwickeln kann, ist vorstehend bereits aufgezeigt worden. Allen politisch Verantwortlichen muß deshalb vor Augen geführt werden, welche Auswirkungen ihr Handeln haben kann, und ihnen muß bewußt gemacht werden, daß menschliche Eitelkeiten und Schwächen gerade in der Politik verheerende Folgen haben können. Ihr oberstes Ziel muß es ferner sein, aus dem Wissen um die historischen Zusammenhänge heraus ihr Bewußtsein zu schärfen und sich allen Anfeindungen der Demokratie entschlossen entgegenzustellen. Den geistigen Grundstock hierzu legen zu helfen, soll diese Arbeit unter anderem dienen.

Besonderen Dank schulde ich in diesem Zusammenhang Herrn Universitätsprofessor Dr. Friedrich Ebel von der Freien Universität Berlin, der mir bei der Abfassung meiner hiermit vorgelegten Dissertation jede nur erdenkliche Förderung zuteil hat werden lassen sowie meinen Eltern, ohne deren vielfältige Unterstützung die Abfassung der Arbeit nicht möglich gewesen wäre.

Berlin, im Januar 1994.

Uwe Bachnick

Inhaltsverzeichnis

A. Der Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Deutschen Reiches zwischen 1933 und 1945	19
I. Die nationalsozialistische Staatsideologie	20
II. Die verwirklichten Verfassungs- und Verwaltungsreformmaßnahmen ...	29
1. Maßnahmen zur Machtergreifung der NSDAP in den Ländern	29
a) Die Ausgangssituation in Preußen	29
b) Notverordnung über den Reichskommissar für das Land Preußen vom 31. 1. 1933	30
c) Notverordnung zur Herstellung geordneter Regierungsverhältnisse in Preußen vom 6. 2. 1933	30
d) Notverordnung zum Schutz von Volk und Staat	31
2. Die Ausschaltung des Parlaments vom Gesetzgebungsverfahren	33
3. Die veränderte Stellung der Reichsregierung im nationalsozialistischen Staat	36
4. Der „Einbau“ der NSDAP in den Staatsapparat	39
5. Gleichschaltung der Länder und Schaffung einer „Reichsmittelinstanz“	48
a) Das vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich	49
b) Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich	49
c) Gesetz über den Neuaufbau des Reiches und Erste Verordnung über den Reichsneuaufbau	51
d) Neuordnung der Stellung der Reichsstatthalter und Oberpräsidenten; die neue „Reichsmittelinstanz“	58
e) Ämtervielfalt und Kompetenzwirrwarr: Reichssonderverwaltungen im Einheitsreich	65
f) Die Überleitung der Länderbeamten in ein unmittelbares Dienstverhältnis zum Reich	68
6. Der Rechtszustand in den Landkreisen	70
7. Das Kommunalrecht im Nationalsozialismus	73
8. Der territoriale und verwaltungsmäßige Aufbau der eingegliederten österreichischen, sudetendeutschen und polnischen Gebiete	93
a) Der Rechtszustand im ehemaligen Österreich	93
b) Verfassung und Verwaltung des Sudetengaus	104
c) Die Rechtslage in den eingegliederten polnischen Gebieten	107
d) Die Befugnisse der Kreise nach Ostmark- und Sudetengaugesetz	111

9. Änderungen der Verfassungsstrukturen während des 2. Weltkrieges	113
10. Territorialreformmaßnahmen	115
11. Zusammenfassung	117
B. Planungen zur Neuorganisation des Reich- / Länder-Verhältnisses	118
I. Reformvorstellungen in der juristischen Literatur der Zeit ab 1933	118
1. Glums Vorschläge zur Änderung des organisatorischen Teils der Reichsverfassung	119
2. Die Gedankengänge Wilhelm Zachers	121
a) Verhältnis Partei – Staat	121
b) Rechtsnachfolge des Führers	121
c) Reichsaufbau und Verhältnis der Länder zum Reich	122
d) Bewertung der Reformvorstellungen Zachers	124
3. Die Verfassungskonzeption Tatarin-Tarnheydens	125
a) Der Vorschlag zur Neugliederung des Reichs	125
b) Verhältnis des Reichs zu den Ländern nach Tatarin-Tarnheydens Planung	127
c) Tatarin-Tarnheydens Planungen bezüglich Stellung und Struktur der obersten Reichsorgane	129
d) Zusammenfassende Würdigung	130
4. Köttgens Reichsreformvorschläge	131
a) Die Vorschläge im einzelnen	131
b) Bewertung der Vorschläge Köttgens	131
5. Reichsreformvorstellungen Kurt Wittens	132
a) Die Pläne Wittens im einzelnen	132
b) Würdigung der Reformvorstellungen Wittens	134
II. Reichsreformplanungen innerhalb der NSDAP	134
1. Die Konzeption Hoffmanns	136
a) Hoffmanns Neugliederungsplan für das Reich	136
b) Hoffmanns Verwaltungsreformkonzeption	138
2. Adolf Wagners Vorstellungen über Neugliederung und Neuaufbau des Reiches	141
a) Die Konzeption Wagners bezüglich des Verhältnisses der Länder (Gau) zum Reich	141
b) Wagners Vorstellungen über die territoriale Neugliederung des Reiches	145
III. Altreichsbezogene Reformvorstellungen der Verwaltungsbehörden	148
1. Das Reichsinnenministerium und seine mit der Reichsreform befaßten Beamten	148
2. Nicolais Vorstellungen über den zukünftigen „nationalsozialistischen Rechtsstaat“	151
a) Die Stellung der Partei im Staate; ein „Deutscher Orden“	151
b) Territorialreformvorschläge Nicolais	153

c) Verhältnis der Länder zum Reich nach Nicolais Konzeption	154
aa) Selbstverwaltung der Länder	154
bb) Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern	154
cc) Staatsaufsicht über die Länder und Stellung der Statthalter	155
dd) Neustrukturierung von Volksvertretungen in Reich, Ländern und anderen Verwaltungskörpern	157
d) Aufbau und Stellung der Reichsregierung	158
e) Vorstellungen Nicolais über das Gesetzgebungsverfahren im nation- sozialistischen Staat	159
aa) Der Ablauf der Gesetzgebung nach dem Verfassungsentwurf Nicolais	160
bb) Würdigung der Vorschläge Nicolais	160
f) Spätere Änderungen der Verfassungsreformvorschläge Nicolais ...	161
3. Territorialreformplanungen der Reichs- und Länderbehörden	162
a) Planungen des Reichsinnenministeriums	163
aa) Erste Arbeitspapiere zur Reichsneugliederung	163
bb) Die Denkschrift zur Durchführung des Neuaufbaues des Reiches	165
cc) Der Referentenentwurf II für eine Reichsneugliederung vom 27. 4. 1934	166
dd) Die Auseinandersetzungen mit der Parteizentrale in der Neu- gliederungsfrage	169
ee) Der Entwurf eines Gesetzes über die Neugliederung des Reiches	171
ff) Der (erste) Entwurf eines Ersten Gesetzes über die Neugliede- rung des Reiches vom 13. 11. 1934	173
gg) Der zweite Entwurf eines Ersten Gesetzes über die Neugliede- rung des Reiches vom 23. 4. 1935	174
hh) Neue Anläufe zur Verwirklichung der Gebietsreform; der Ent- wurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung der Verwaltung im Reich	175
ii) Der Entwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung“	176
b) Gebietsreformvorstellungen von seiten der Reichsstatthalter und Länderministerien	177
aa) Die Gliederungskonzeption der Anhaltinischen Staatsregie- rung sowie des Reichsstatthalters in Braunschweig und Anhalt	177
bb) Die Konzeption des Reichsstatthalters in Baden für eine terri- toriale Neuordnung im südwestdeutschen Raum	180
cc) Der Reichsneugliederungsplan des württembergischen Reichsstatthalters Murr	181
dd) Görings Neugliederungsvorstellungen, insbesondere in bezug auf Ostpreußen	184
4. Behördliche Verfassungs- und Verwaltungsreformpläne zur Lösung des Reich- / Länder-Problems	185
a) Die nationalsozialistische Staatsauffassung als Ausgangspunkt für auftretende Dissonanzen	185
aa) Die problematische Stellung der Reichsstatthalter	186
bb) Die Forderung nach einheitlicher Verwaltungsführung	187

cc) Dezentralisation und „Selbstverwaltung“	187
dd) Die Stellung der NSDAP und die nationalsozialistische Ideologie	189
ee) Die verwaltungsmäßige Untergliederung des Reichs als ungelöstes Problem der nationalsozialistischen Staatsauffassung	190
ff) Zusammenfassung	192
b) Verfassungs- und Verwaltungsreformpläne der Reichsregierung, insbesondere des Reichsinnenministeriums	193
aa) Erste vorbereitende Planungen zur Durchführung der Reichsreform	193
(1) Die Festlegung der strukturellen Grundsätze der Reform	193
(2) Der Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Verebilligung der Verwaltung	196
(3) Die Denkschrift über den Einbau der nationalsozialistischen Bewegung in den Staat	198
(4) Der Generalplan für das Vorgehen in der Reichsreform	200
(5) Das Diskussionsverbot über die Reichsreformfrage	201
bb) Vorentwürfe des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches	203
(1) Der Entwurf eines Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches	203
(2) Der Entwurf eines Gesetzes über die Reichsreform	206
(3) Der Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der Reichsreform	206
(4) Der Abänderungsentwurf Nicolais	209
(5) Letzte Formulierungsarbeiten	210
cc) Die weitere Gesetzgebungsarbeit bis zu dem Entwurf eines Gesetzes über den Neuaufbau der Reichsverwaltung	211
(1) Die Denkschrift „Merksätze über die Reichsreform“	211
(2) Die Denkschrift „Verhältnis von Partei und Staat“	211
(3) Die Denkschrift „Durchführung des Neuaufbaus des Reiches“	212
(4) Medicus' Denkschrift über die „Neuorganisation des Reiches“	213
dd) Der Entwurf eines Gesetzes über den Neuaufbau der Reichsverwaltung vom 20. Juli 1934	214
ee) Weitere Bemühungen um die Schaffung einer reichseinheitlichen Verwaltungsmittelinstanz; Vorarbeiten zum (2.) Reichsstatthaltergesetz und zur zweiten Reichsneuaufbauverordnung	222
(1) Die Ministerialbesprechung vom August 1934	222
(2) Erste Rückschläge im Vorfeld der Reichsstatthaltergesetzentwurfplanungen	223
(3) Die Regelungen des Erstentwurfs eines Gesetzes über die Neugliederung des Reiches	223

(4) Die Gesetzentwürfe des Reichsinnenministers vom 7. November 1934	225
(5) Der Gesetzentwurf vom 5. Dezember 1934	231
(6) Die Gesetzentwürfe vom 29. 12. 1934 und vom Januar 1935	234
ff) Pläne zur Abänderung des Reichsstatthaltergesetzes	238
(1) Der Entwurf einer Ersten Durchführungsverordnung zum Reichsstatthaltergesetz vom Juni 1935	238
(2) Der Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Reichsstatthaltergesetz vom November 1937	240
gg) Die Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Behördenaufbaus im Reich	242
(1) Allgemeine Grundsätze der Reform; Ansätze zur Lösung der Problematik in Denkschriften und Vermerken aus dem Reichsinnenministerium	243
(a) Die Denkschrift über die Neuordnung der Mittelinstanz im Reich vom 19. 3. 1935	243
(b) Vorschlag für eine Gliederung der Landesregierung in „Ämter“	244
(c) Vermerk über die „Neuordnung der Mittelinstanz“ vom 3. 4. 1935	246
(2) Der Entwurf einer Dritten Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 8. 4. 1935	247
(3) Der Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Landesregierungen der außerpreußischen Länder vom 9. 4. 1935	249
(4) Der weitere Fortgang der Reform	250
hh) Reformkontinuität zu Beginn des zweiten Weltkrieges	251
ii) Verwaltungsreformplanungen während des 2. Weltkrieges ..	253
(1) Der Entwurf eines zweiten Führererlasses über die Vereinfachung der Verwaltung	253
(2) Pläne für eine Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen bzw. Stilllegung von Verwaltungsbehörden im 2. Weltkrieg	254
(3) Die Ankündigung der Einstellung weiterer Reformplanungen	257
c) Verfassungs- und Verwaltungsreformpläne der Länderregierungen und Reichsstatthalter	258
aa) Die Reformvorstellungen des Preußischen Ministerpräsidenten Göring	259
bb) Die Reichsreformvorstellungen der thüringischen Landesregierung bzw. des Reichsstatthalters in Thüringen	263
cc) Altreichsbezogene Reichsreformvorstellungen des Reichskommissars für die Saarrückgliederung und späteren Reichskommissars für die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, Bürckel	268
5. Planungen für eine Gesetzgebungsreform im Altreich	271
IV. Territorial- und Verwaltungsreformplanungen für Österreich, das Sudetenland und die eingegliederten polnischen Gebiete	273

1. Die Friktionen beim Einbau Österreichs in das Deutsche Reich	274
a) Territorialreformplanungen bezogen auf Österreich	275
b) Die Organisationsreformüberlegungen für Österreich	288
aa) Der Entwurf eines Gesetzes über die Aufgliederung und vorläufige Verwaltung des Landes Österreich	289
bb) Der Entwurf Bürckels für ein Gesetz über die Aufgliederung des Landes Österreich und den Aufbau der Verwaltung vom Juli 1938	291
cc) Der Entwurf des Reichsinnenministeriums zu einem Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in Österreich vom August 1938	294
dd) Der Entwurf eines Gesetzes über den Aufbau der Verwaltung in der Ostmark vom 12. 10. 1938	298
2. Der geplante Fortgang der Reform in den Reichsgauen Danzig-Westpreußen und Wartheland	300
C. Kreisreformplanungen in Literatur, Partei und Verwaltung	304
I. Einführung; das ungelöste Problem der Kreisverfassung	304
II. Kreisreformvorstellungen in Literatur und kommunalen Interessenverbänden	307
1. Die Reformüberlegungen Schönes	307
2. Die Kreisreformvorstellungen Jeserichs und des Deutschen Gemeindetages	308
III. Kreisreformüberlegungen der obersten Reichsbehörden und der Parteileitung	312
1. Der Kreisordnungsentwurf vom 10. 4. 1937	312
2. Der Fortgang der gesamtreichsbezogenen Kreisreformplanung	317
3. Planungen zur Neuorganisation der Landkreisverwaltung in der Ostmark / im Sudetenland	319
a) Der Entwurf Bürckels für ein Gesetz über die Aufgliederung des Landes Österreich und den Aufbau der Verwaltung	319
b) Der Entwurf des Reichsinnenministeriums für ein Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in Österreich vom August 1938	321
c) Der Entwurf zu einem Gesetz über den Aufbau der Verwaltung in der Ostmark vom 12. 10. 1938	321
4. Der verwirklichte Rechtszustand in den Landkreisen der Ostmark / im Sudetenland	322
5. Tendenzen zur Schaffung einer Einheitskreisverwaltung in den Ostgauen	324
6. Die lothringische Kreisordnung von 1941	325
D. Nationalsozialistische Gemeindereformplanungen	327
I. Ausgangslage und Einsetzen der Reformüberlegungen 1933	327
II. Kommunalreformkonzepte von Literatur und Interessenverbänden	331
1. Die Haltung Jeserichs und des Deutschen Gemeindetages zur Kommunalreform	331
2. Die Gemeindeverfassungskonzeption des Magdeburger Oberbürgermeisters Markmann	333

3. Herrfahrtds Kommunalreformüberlegungen	334
4. Die Gemeindereformvorstellungen Carl Goerdelers	337
5. Köttgens Vorschläge zur Neuordnung der Kommunalverwaltung ...	340
6. Gemeindereformüberlegungen Karl Fiehlers	342
III. Innenministerielle und parteiamtliche Vorstellungen zur Reform des Kommunalverfassungsrechts	344
1. Erste vorbereitende Pläne der Reichsinnenverwaltung	345
2. Die Auswirkungen des Preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes ...	346
3. Der Gemeindeordnungsentwurf Carl Goerdelers	347
4. Der Gemeindeordnungsentwurf Fiehlers	348
5. Der erste Ministerialentwurf zur Deutschen Gemeindeordnung vom März 1934	349
6. Regierungs- und parteiamtliche Reaktionen auf den ersten Ministerialentwurf	351
a) Das Meinungsbild in Ländern und Reichsministerien	351
b) Stellungnahmen der NSDAP-Leitung	354
7. Der weitere Fortgang der Reform bis Juni 1934	355
8. Der zweite reichsinnenministerielle Gemeindeordnungsentwurf von Mitte Juni 1934	356
9. Der Ministerentwurf vom Juli 1934	358
10. Der parteiamtliche Gemeindeordnungsentwurf vom August 1934	359
11. Die Suche nach einem Kompromiß zwischen dritter Ministerial- und parteiamtlicher Fassung der Gemeindeordnung; der „Akademie-Entwurf“	360
12. Der Ministerialentwurf vom 6. Dezember 1934 und die Einigung in der Frage der NSDAP-Beteiligung an der Kommunalverwaltung ...	364
13. Letzte Vorarbeiten an der Deutschen Gemeindeordnung	367
E. Zusammenfassende Würdigung	369
I. Die unterschiedlichen Positionen von NSDAP und Reichsinnenverwaltung in ihrer Bewertung; das Scheitern der Reform	369
1. Die Haltung des Reichsinnenministeriums	369
2. Die Konzeption der NSDAP-Spitze	374
II. Die Gründe für den Mißerfolg der Reichsreform	377
Epilog: Zum Hitlerverständnis in seiner historischen Bewertung	386
Literaturverzeichnis	389

A. Der Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Deutschen Reiches zwischen 1933 und 1945

Der Tag der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler – 30. Januar 1933 – sollte als eines der folgenschwersten Daten in die deutsche Geschichte eingehen, nicht nur im allgemeinpolitischen Sinn, sondern auch bezogen auf den Verfassungsbau des Reiches.¹ Die Konsequenzen dieser Machtergreifung waren den wenigsten Deutschen zur damaligen Zeit bewußt, denn Hitlers Regierungsgewalt schien aufgrund der Einbindung der Nationalsozialisten in eine Koalition mit den Deutschnationalen unter der Kontrolle im wesentlichen staatstragender Kräfte zu stehen.² So hegten viele die Hoffnung, eine Einbindung der NSDAP in die Regierungsverantwortung würde deren radikale Grundpositionen neutralisieren, und Hitler würde in der Regierungsverantwortung vor die Notwendigkeit pragmatischer Entscheidungen gestellt werden.

Das Gegenteil war jedoch der Fall: Man kann davon sprechen, daß die eigentliche Machtergreifung mit Hitlers Regierungsantritt erst begann und einschneidende Strukturveränderungen für den Staat mit sich brachte. Ein planmäßiger Verfassungsumbau erfolgte indes nicht. Hitler ließ sich augenscheinlich von den Erfordernissen des Augenblicks leiten, ohne nach einem bestimmten System zu handeln. Dies läßt die gesamte Reichsreform als seltsam unfertig, als konturloses Stückwerk³ erscheinen. Und in der Tat entsprach es Hitlers Vorstellungen, sich möglichst wenig an Gesetz und Recht binden zu lassen. Wie anders wäre sonst seine augenscheinliche Vorliebe für das englische Rechtssystem⁴ zu verstehen.

¹ Zur Machtergreifung siehe insbesondere: *Broszat, Martin* u. a. (Hrsg.), *Deutschlands Weg in die Diktatur*, Berlin 1983; *Lill, Rudolf / Oberreuter, Heinrich*, *Machtverfall und Machtergreifung*, München 1983; *Möller, Horst*, *Das Ende der Weimarer Demokratie und die nationalsozialistische Revolution*, in: *Broszat / Möller*, *Das 3. Reich*, S. 7 ff.

² Außer Hitler gehörten mit Wilhelm Frick (Reichsinnenminister) und Hermann Göring (Reichsminister ohne Geschäftsbereich, später Reichsminister für Luftfahrt) nur noch zwei andere Nationalsozialisten der Regierung an: vgl. *Hildebrand, Klaus*, *Das 3. Reich*, in: *Bleichen / Gall / Jacobs* (Hrsg.), *Oldenbourg – Grundriß der Geschichte*, Band 17, 3. Auflage 1987, S. 1; *Morsey, Rudolf*: *Die verfassungspolitische Entwicklung*, in: *Jeserich / Pohl / v. Unruh* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 4, 1985, S. 696 f.

³ Zutreffend *Rebentisch*, *Innere Verwaltung*, in: *Jeserich / Pohl / von Unruh* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 4, 1985, S. 733.

⁴ Hitler pflegte in gelegentlichen Gesprächen den Verzicht der Engländer auf eine geschriebene Verfassung als nachahmenswertes Vorbild hinzustellen. Seiner – unzutreffenden – Meinung nach gründete sich der Verfassungszustand Englands auf absichtsvolle Überlegungen gerissener Politiker; er sei ein kluger Kunstgriff, um jederzeit beliebig nach den Erfordernissen des Augenblicks verfahren zu können. Dieses „Recht zur Will-

Daher sind Hitlers mehrfache Beteuerungen, am Ende der Rechtsreform werde ein nationalsozialistisches Verfassungswerk stehen⁵, als nicht ernst gemeinte Täuschungsmanöver zu bewerten.⁶ Gestützt wird diese Annahme im übrigen dadurch, daß Hitler bereits 1935 eine weitere Diskussion der künftigen Organisationsformen des Reiches ausdrücklich verbieten ließ.⁷

I. Die nationalsozialistische Staatsideologie

Der „Führer und Reichskanzler“⁸ hat sich zu keiner Zeit intensiv mit Verfassungsreformplänen befaßt. Nur verstreut finden sich in seinen sowie in parteiamtlichen Schriften der Zeit vor 1933 Hinweise auf die vorgesehene Umgestaltung des Reichsaufbaues.⁹

Zunächst sei an dieser Stelle Hitlers Dogmenschrift „Mein Kampf“ erwähnt. Bereits aus diesem Werk ergibt sich die ganze Radikalität des mit der Machtergreifung verbundenen Wertewandels. Hitler greift darin Parteiendemokratie und

kür“ – so berichtet der ehemalige (von 1926-28) Hamburger Gauleiter Albert Krebs (in: *Diehl-Thiele*, Partei und Staat im 3. Reich, 1969, S. 128) – gefiel ihm, und er machte aus seinem Willen zur Nachahmung keinen Hehl.

⁵ Hitler hat derartige Ankündigungen in seiner ersten Regierungserklärung vom 23.3.1933 und nochmals in der Rede vom 30.1.1937 gemacht (Texte bei *F. A. Six*, Dokumente der Deutschen Politik, Band 1 (Die national-sozialistische Revolution 1933), 1939, S. 91; vgl. i. ü. *Schorn*, Gesetzgebung des Nationalsozialismus als Mittel der Machtpolitik, 1964, S. 41).

⁶ Zutreffend haben auch *Forsthoff* (Das neue Gesicht der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft, in *Deutsches Recht* 1935, S. 33 f.) und *W. Best* (Rechtsbegriff und Verfassung, in: *Deutsches Recht* 1939, S. 1203) ausgehend von der nationalsozialistischen Staatsrechtslehre darauf hingewiesen, daß der Begriff der Verfassung als einer rechtlichen Wirklichkeit im völkischen Führerstaat gegenstandslos, die Verfassungsfrage also erledigt sei.

⁷ Hinweise auf von Hitler angeordnete Diskussionsverbote in Reichsreformfragen lassen sich den Akten des Bundesarchivs zahlreiche entnehmen; vgl. z.B.: Runderlaß der RuPrMdl vom 27.12.35 (bezieht sich auf einen nicht veröffentlichten Runderlaß des RuPr Mdl vom 14.3.1935), Rede des Reichsinnenstaatssekretärs *Stuckart* vor den Mitgliedern der Akademie für Deutsches Recht vom 14.5.36 (abgedruckt in: *Deutsches Nachrichtenbüro*, 3. Jahrgang, Nr. 631); Schreiben des Leiters der NSDAP-Parteikanzlei *Bormann* an den Reichsminister und Chef der Reichskanzler Lammers vom 15.11.1941 betreffend die Erörterung von Fragen der gebietl. Reichsreform; in BA, Akte R 43 II/494 a, Bl. 158 ff.

⁸ Offizielle Bezeichnung Hitlers nach der Vereinigung des Reichspräsidenten – mit dem Reichskanzleramt durch das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches vom 1.8.1934, RGBI 1934, Teil I, S. 747; vgl. den Erlaß Hitlers vom 2.8.1934 zum Vollzug dieses Gesetzes vom 1.8.34 (RGB 1934, I, S. 751); 1942 wurde der Amtstitel Hitlers in „Der Führer“ abgeändert (entsprechender unveröffentlichter Runderlaß des Reichsinnenministeriums abgedruckt in: *Das nationalsozialistische Rathaus*, 10. Jahrgang 1942, S. 15).

⁹ Dazu: *Rebentisch*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 4, S. 733; *Bracher / Sauer / Schulz*, *Die nationalsozialistische Machtergreifung*, 1960, S. 584.

Rechtsstaat frontal an, indem er konstatiert, die (nationalsozialistische) Weltanschauung könne sich mit der Rolle einer Partei neben anderen nicht begnügen, sondern fordere gebieterisch ihre eigene, ausschließliche und restlose Anerkennung; sie könne also das gleichzeitige Weiterbestehen einer Vertretung des früheren Zustands nicht dulden.¹⁰ Weiter führt Hitler aus, es gebe (im nationalsozialistischen Staat) keine Majoritätsentscheidungen, sondern nur „verantwortliche Personen“. Diese müßten Autorität nach unten besitzen, aber nach oben „verantwortlich sein“.¹¹ Parlamente an sich seien notwendig, jedoch nur als Beratungskörper: Sie sollten dem jeweiligen Führer zur Seite stehen und von ihm in die Arbeit eingewiesen werden. Ausleseorgan für die Mitglieder der Parlamente müsse schließlich ein Senat sein.¹² Was die künftige Verfassungs- und Verwaltungsstrukturen des NS-Reiches anbelangt, problematisiert Hitler in seinem Werk die Frage nach der Bundes- oder Einheitsstaatlichkeit.¹³ Klare Direktiven diesbezüglich vermeidet er jedoch. Es heißt im weiteren lediglich zum einen, daß von den Einzelstaaten – den Ländern – an Kompetenzen nur dasjenige auf das Reich übergeleitet werden dürfe,¹⁴ was das Reich unbedingt brauche;¹⁵ „wahnwitzige Formen der Verreichlichung“ von Verwaltungsbehörden seien zu vermeiden.¹⁶ Andererseits proklamiert Hitler ein „kraftvolles, nationales Reich“; eine machtpolitische Souveränität und Staatshoheit könne keinem Einzelstaat des Reiches mehr zugebilligt werden.¹⁷ Hitler entwirft danach das System eines Einheitsstaates, innerhalb dessen den einzelnen Gliedern eine gewisse verwaltungsrechtliche Selbständigkeit eingeräumt werden soll. Die Länder sollen jeder Staatshoheit entkleidet werden, aber als Verwaltungsbezirke des Reiches erhalten bleiben. Inwieweit ihnen die selbständige Ausführung von Hoheitsaufgaben, das heißt Selbstverwaltung, zugebilligt wurde, ist allerdings offen.

Wenn bereits hiernach klar gewesen sein mußte, daß das bundesstaatliche Weimarer Verfassungssystem im Falle der Regierungsübernahme Hitlers nicht würde fortbestehen können, so wird dieser Eindruck noch durch den Inhalt des 1920 beschlossenen Parteiprogramms der NSDAP untermauert.¹⁸ Dort heißt es in Punkt 25: „... fordern wir: Die Schaffung einer starken Zentralgewalt des

¹⁰ *Hitler*, Mein Kampf, 52. Auflage (1933), S. 506.

¹¹ *Hitler*, S. 501.

¹² *Hitler*, S. 502.

¹³ *Hitler*, S. 633 ff.

¹⁴ Gemeint ist damit, daß die bisherigen landeseigenen Hoheitsaufgaben direkte Reichsaufgaben werden sollten.

¹⁵ *Hitler*, S. 636.

¹⁶ *Hitler*, S. 637.

¹⁷ *Hitler*, S. 645.

¹⁸ Das Programm ist am 25.2.1920 im Rahmen einer Parteiversammlung im Löwenbräuhaus-Festsaal in München „in einer gewaltigen Massenversammlung“ beschlossen worden; abgedruckt bei *Feder*, Das Programm der NSDAP und seine weltanschaulichen Grundlagen, hier 71.-79. Auflage, 1932.