

ORDNUNG UND SICHERHEIT, DEVIANZ UND
KRIMINALITÄT IM STAATSSOZIALISMUS

Tschechoslowakei und DDR 1948/49–1989

Bad Wiesseer Tagungen
des
Collegium Carolinum

Band 34

Herausgegeben vom
Vorstand des Collegium Carolinum
Forschungsinstitut für die Geschichte
Tschechiens und der Slowakei

Ordnung und Sicherheit, Devianz und Kriminalität im Staatssozialismus

Tschechoslowakei und DDR 1948/49–1989

Vorträge der Tagung
des Collegium Carolinum
in Bad Wiessee vom 3. bis 6. November 2011

Herausgegeben von
Volker Zimmermann und Michal Pullmann

Vandenhoeck & Ruprecht

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data available online: <<http://dnb.ddb.de>>.

ISBN 978-3-525-37308-8

© 2014 Collegium Carolinum, 81669 München
(www.collegium-carolinum.de)

Verlag: Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen/
Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U.S.A.
(www.v-r.de)

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Collegium Carolinum unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or translated in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the Collegium Carolinum. Violations of the above may result in criminal prosecution or civil damage awards.

Für Form und Inhalt trägt der/die jeweilige Verfasser/in die Verantwortung.

Redaktion: Collegium Carolinum, München

Satz: Reiner Just, München

Layout des Einbands: SchwabScantechnik, Göttingen (www.schwabscantechnik.de)

Druck und Einband: Verlagsdruckerei Michael Laßleben, Kallmünz
(www.oberpfalzverlag-lassleben.de)

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfrei gebleichtem Papier.

INHALT

<i>Volker Zimmermann/Michal Pullmann: Ordnung und Sicherheit, Devianz und Kriminalität im Staatssozialismus: Zur Einführung</i>	1
I. Ordnung und Sicherheit, Devianz und Kriminalität im Staatssozialismus – Grundsätzliches	
<i>Thomas Lindenberger: Öffentliche Sicherheit, Ordnung und normale Abläufe. Überlegungen zum zeitweiligen Gelingen kommunistischer Herrschaft in der DDR</i>	15
<i>Michal Pullmann: „Ruhige Arbeit“ und Einhegung der Gewalt. Ideologie und gesellschaftlicher Konsens in der spätsozialistischen Tschechoslowakei</i>	39
<i>Volker Zimmermann: Kriminalität und Kriminologie im Staatssozialismus</i>	57
II. Sozialistische Ordnungshüter – Polizei und ihre Repräsentationen	
<i>Tobias Wunschik: Mechanismen der Herrschaft im Staat der SED. Staatssicherheit und Volkspolizei in der DDR</i>	83
<i>Václav Šmidrkal: Hobbypolizisten? Freiwillige Helfer der Polizei in der Tschechoslowakei und der DDR (1952–1989)</i>	111
<i>Petr Koura: Verbrecher und Polizisten in tschechoslowakischen Kriminalfilmen. Zur Entwicklung der Darstellung von Kriminalität im Staatssozialismus</i>	149
<i>Ciprian Cirniala: Die unbewaffneten Hände des Major Zeman. Überlegungen zur Polizeiästhetik</i>	193
III. Jugenddevianz und -kriminalität – Gescheiterte Erziehung zum „sozialistischen Menschen“?	
<i>Matěj Kotalík: „Eine große Anziehungskraft haben lose Gruppen“. Die polizeiliche Auseinandersetzung mit „chuligánství“ und „Rowdytum“ in der ČSR/ČSSR und der DDR (1955–1966)</i>	221

<i>Christiane Brenner</i> : Harte Hand, schwacher Staat? Der Umgang mit Jugendkriminalität in der sozialistischen Tschechoslowakei (1970–1989)	253
<i>Caroline Fricke</i> : Von der Devianz zur Delinquenz. Gesellschaftliche und staatliche Betreuungs- und Kontrollmaßnahmen zur Bekämpfung der Jugendkriminalität in der DDR	279
<i>Esther Wahlen</i> : Punk in der Tschechoslowakei. Diskurse um soziale Devianz im Spätsozialismus	307
<i>Madeleine Tost</i> : „Hyäne bedroht durch 'ne Maus“. Die Staatsmacht und die erste Generation des Punk-Rock in der DDR (1979–1985)	327
IV. Zwischen Devianz und Kriminalität – Verfall der „sozialistischen Moral“?	
<i>Tomáš Vilímek</i> : „Wer nicht den Staat beklaut, beklaut die eigene Familie“. Zur Problematik der Wirtschaftskriminalität und des Diebstahls von sozialistischem Eigentum in der Tschechoslowakei und im „Nationalbetrieb Automobilwerke“ Mladá Boleslav	361
<i>Jan Kolář</i> : Drogenabhängigkeit in der sozialistischen Tschechoslowakei (1969–1989) – „Cliques“ von Drogenabhängigen	399
<i>Martin Franc</i> : Schikane als gesellschaftliches Problem in der Tschechoslowakei der 1980er Jahre	421
V. Toleranz und ihre Grenzen – Vom Umgang mit „Abweichung“	
<i>Stanislav Holubec</i> : Homosexualität in der tschechischen Gesellschaft 1948–1989. Gesetzgebung, Subkultur, Diskurs, filmische und literarische Verarbeitungen	437
<i>Eva Pluhařová-Grigienė</i> : An den Rändern der Gesellschaft: ‚Abseitige‘ Themen der tschechoslowakischen Fotografie im Staatssozialismus	465
Abkürzungsverzeichnis	481
Autorenverzeichnis	485

Thomas Lindenberger

ÖFFENTLICHE SICHERHEIT, ORDNUNG UND NORMALE ABLÄUFE
Überlegungen zum zeitweiligen Gelingen kommunistischer Herrschaft
in der DDR

Sind die staatssozialistischen Diktaturen an einem Übermaß an „Sicherheit“ gescheitert? Gewöhnlich werden ja eher die verschiedensten Formen des Mangels als Grund für ihren Niedergang angeführt. Es fehlte an Vielem und an allen Ecken und Enden: an individuellen Freiheiten, an Konsumgütern, und schließlich auch den Kommunisten selbst an Zukunftsperspektiven. Selbstverständlich lässt sich argumentieren, dass das eine mit dem anderen zusammenhing. Eine umfassende, die Gesellschaft durchherrschende Politik der Sicherheit nach außen und innen verschlingt beträchtliche Ressourcen für Infrastrukturen, Schutz- und Waffensysteme sowie für die alltäglich zu verrichtenden Tätigkeiten des Überwachens, Kontrollierens und Disziplinierens. Weit vorausschauende vorbeugende Gefahrenabwehr hat ihren Preis, wenn sie allzu enge Grenzen setzt: Sie schränkt die Entfaltung und Selbstbestimmung vieler Individuen ein und kann Kreativität und Unternehmungsgeist behindern, Innovation und damit auch Produktivität und Wachstum hemmen. Wiewohl umfassende Sicherheit kurzfristig der Legitimität eines Regimes zu Gute kommen mag, können ihre Kosten und Nebenwirkungen auf Dauer die soziale Entwicklung behindern und so zum Legitimitätsverlust beitragen.

1990 lag in der DDR die relative Anzahl der in den uniformierten Polizeiorganen – ohne Nationale Volksarmee (NVA) und Ministerium für Staatssicherheit (MfS), aber einschließlich Grenztruppen der NVA – hauptberuflich tätigen Personen fast zweieinhalbmal so hoch wie in den vergleichbaren Einrichtungen in der BRD (einschließlich Bundesgrenzschutz), nämlich bei 818 gegenüber 347 auf 100.000 Einwohner.¹ Als sicherheitspolizeiliches Personal wären dem noch die 91.000 überwiegend in Zivil tätigen hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit hinzuzufügen.² Dann kämen wir auf die schwindelerregende Relation von insgesamt 1.380 Sicherheitskräften (im weitesten Sinne) auf 100.000 Einwohner.

¹ Siehe [o. A.]: Personalstärke der „Apparate innerer Sicherheit“ in der Bundesrepublik und in der DDR vor der Wende 1987. In: *Cilip. Bürgerrechte & Polizei*, Nr. 36/2 (1990), 16.

² *Gieseke, Jens: Mielke-Konzern. Die Geschichte der Stasi 1945–1990. Stuttgart; München 2001, 70.*

Es muss weiteren vergleichenden Untersuchungen vorbehalten bleiben, herauszufinden, inwiefern dieser enorme und dauerhafte Aufwand an gesellschaftlichen Ressourcen für Sicherheit das ökonomische wie politische Scheitern der staatssozialistischen Diktaturen begünstigt hat. Benachbarte Diktaturen versuchten mit kleineren Sicherheitsapparaten auszukommen – und scheiterten auch. Die „Volksrepublik China“ zeichnet demgegenüber ebenfalls ein enges Netz äußerer und innerer Sicherheit aus, sie weist aber aufgrund ihrer staatskapitalistischen Wirtschaftsverfassung hohe Wachstumsraten auf. In privatkapitalistischen Volkswirtschaften wiederum muss Sicherheit zusätzlich zum staatlichen Angebot als private Dienstleistung bereitgestellt werden, um Systemstabilität zu gewährleisten. Ein direkter Vergleich mit den vergleichsweise „schlanken“ Sicherheitsinfrastrukturen liberaler, aber auch anderer von Kommunisten beherrschten Staaten griffe daher zu kurz.³

Diese Zahlen sollen nur schlaglichtartig verdeutlichen, dass „Ordnung und Sicherheit“ eines jener zwei großen institutionellen Felder repräsentierte, aus deren alleiniger Verfügbarkeit sich kommunistische Herrschaft speiste. Das zweite war die zentralistische Steuerung der Volkswirtschaft durch die Institution des Staatseigentums und des gesetzlichen Plans. Die enge Verzahnung dieser beiden Bereiche ist das Hauptcharakteristikum aller osteuropäischen Regime in der Zeit des Kalten Krieges.

Im Unterschied zu „Ordnung und Sicherheit“ ist allerdings auf dem Gebiet der Wirtschaft über verschiedene Zeiten und Räume hinweg durchaus ein gewisses Maß an Flexibilität und Variantenreichtum zugestanden worden: So variierte etwa die Bedeutung von Privateigentum und Markt innerhalb des „Blocks“ von Land zu Land erheblich. Und kaum waren in Europa die kommunistischen Diktatoren abgetreten, verbanden sich in Asien in bis dahin ungekannter Weise kommunistisches Herrschaftsmonopol und kapitalistische Modernisierung zu einer neuen Variante. Dennoch gilt für das heutige China wie schon für die frühe Herrschaft der russischen Bolschewiki: Für Kommunisten genießt die Sicherheit ihrer eigenen Herrschaftsposition an der Spitze des Staates absoluten Vorrang. Alles, was den Fortbestand der Herrschaft der Partei zu gefährden scheint, ob direkt oder indirekt, ob intentional oder nicht, gilt es mit welchen Mitteln auch immer zu unterdrücken. Unordnung begünstigt Unsicherheit und ist daher je nach gegebener Situation ebenfalls im Keim zu ersticken bzw. langfristig zu bekämpfen. Weit vorausschauende Prävention ist daher oberstes Gebot. Im Hinblick auf ihre eigene Herrschaftsposition sind Kommunisten aus diesem Grund unbedingte Sicherheitsfanatiker.

Um die Ursachen dafür zu verstehen, ist zunächst der historische Ort zu bestimmen, an dem sich kommunistische Politik überhaupt zu einer spezifischen Sicherheitspolitik für einen konkreten Staat entwickeln konnte bzw. musste. Dazu wird zunächst kurz auf die kontinentaleuropäische Polizei-Vor-

³ Siehe die Beiträge in *Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichertz, Jo* (Hg.): *Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen*. 2. Aufl. Wiesbaden 2009.

geschichte aus einer Perspektive der langen Dauer eingegangen. Anhand des Beispiels der öffentlichen Polizei in der DDR werden dann drei konstitutive Elemente des staatssozialistischen Verständnisses von „öffentlicher Ordnung und Sicherheit“ herausgearbeitet:

1. Der Primat der militärischen Sicherheit auch im Innern und zu Friedenszeiten;
2. Die Utopie einer Verschmelzung von Ökonomie und Sicherheit;
3. Die Stiftung von „Normalität“ im Sinne berechenbarer Lebensverhältnisse – und nicht die Gewährleistung von Rechtssicherheit – als vorrangige Legitimationsgrundlage im Verhältnis zwischen Bürgern und Staat.

Da ich mich im Folgenden auf das Beispiel der DDR in der Zeit nach Stalin konzentriere, beanspruchen meine Ausführungen nicht, das kommunistische Staatsverständnis und seine praktische Umsetzung im Allgemeinen zu erfassen. Dafür müsste selbstverständlich die Begründung und Entwicklung der „Sowjetmacht“ unter Lenin und Stalin im Mittelpunkt stehen.⁴ Mein Untersuchungsgegenstand fällt vielmehr in jene Phase kommunistischer Herrschaft, in der die Kommunisten selbst den Stalinschen Methoden des willkürlichen Terrors und der physischen Vernichtung innerer „Feinde“ abgeschworen hatten. Eine Rückkehr war nach der Rede des Ersten Sekretärs der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) Nikita S. Chrusčëv auf dem 20. Parteitag der KPdSU 1956 undenkbar geworden. Das Kernproblem des kommunistischen Staatsverständnisses bestand nun darin, indirekte, vor allem auch rechtsförmige Herrschaftsmethoden zu entwickeln, die den revolutionären Anspruch, die Grundlagen für eine von Armut und Ausbeutung befreite zukünftige Gesellschaft zu legen, glaubhaft machten.⁵ Eines der Politikfelder, auf dem sich dies nachvollziehen lässt, stellt die „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ dar.

Zur Vorgeschichte: Die Kommunisten als historische Erben des kontinentaleuropäischen Polizeistaats

Mit der Eroberung von Herrschaftspositionen durch Kommunisten in den europäischen Satellitenstaaten der Sowjetunion ab 1945 trafen zwei durchaus gegensätzliche historische Traditionslinien aufeinander. Es verbanden sich:

- 1) Der moderne Bürger-Staat, in dem sich zum Teil bereits seit mehreren Jahrhunderten staatliche Herrschaft durch Herstellung von Sicherheit

⁴ Siehe dazu Behrends, Jan C.: Diktatur: Moderne Gewaltherrschaft zwischen Leviathan und Behemoth, Version: 1.0, In: Docupedia-Zeitgeschichte, 6.6.2012, URL: <http://docupedia.de/zg/Diktatur?oldid=92761> (1.11.2014).

⁵ Siehe das von der Leibniz-Gemeinschaft geförderte Projekt am Zentrum für Zeithistorische Forschung (ZZF) Potsdam „Physical Violence and State Legitimacy in Late Socialism“. URL: <http://www.physicalviolence.eu/> (1.11.2014).

nach außen und im Innern sowie durch die Förderung allgemeiner Wohlfahrt legitimierte bzw. legitimieren sollte, und

- 2) eine international organisierte Partei, die drei Jahrzehnte zuvor als militärisch geführte und im Untergrund operierende Sekte von Berufsrevolutionären entstanden und zur unangefochtenen Gebieterin über ein zerfallendes Imperium aufgestiegen war, und der sich seitdem große Teile des äußersten linken Flügels der verschiedenen nationalen Arbeiterbewegungen vor allem in Europa angeschlossen hatten.

Ad 1)

Was bedeutete „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ im modernen europäischen Staat? Die Gewährleistung von Sicherheit, ob der Untertanen einer vor-konstitutionellen Monarchie oder der Bürger im Verfassungsstaat, ist einer der herausragenden Legitimitätsgründe jener Monopolisierung der physischen Gewalt, die überhaupt erst moderne Staatlichkeit in geographisch definierten Zuständigkeitsbereichen entstehen ließ.⁶ Das Versprechen von Sicherheit war dabei doppelt konnotiert:

Es beinhaltete zum einen den Schutz vor Gefahren von außen bzw. von „anderen“, die den Einzelnen und die Gemeinschaft bedrohen. Diesem *negativen Sicherheitsbegriff* ist zum anderen die positive Ermöglichung sicherer Lebensverhältnisse durch die Gewährleistung des Funktionierens bestimmter Infrastrukturen und anderen Maßnahmen, die der allgemeinen Wohlfahrt dienen sollen, als *positiver Sicherheitsbegriff* gegenüberzustellen. Für beides, für die negative Gefahrenabwehr sowie für die Ordnung und Sicherheit bestimmter öffentlicher „Anstalten“, übernahm der Staat eine umfassende Verantwortung. Dabei zeichnete sich der Staat der frühen Neuzeit durch einen weitgespannten, „eudämonischen“ Sicherheits- und Ordnungsbegriff aus, den der „Polizey“. Alle Wohlfahrt⁷ und Ordnung betreffenden Materien wurden mehr oder weniger unterschiedslos Gegenstand des aufgeklärten Regierens und der so angestrebte Zustand geordneter und sicherer Zustände als „gute Polizey“ bezeichnet.⁸

⁶ Vgl. Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5. Aufl. Tübingen 1980, 822.

⁷ Die frühneuzeitliche „Wohlfahrt“ meint in umfassender Weise das Prosperieren des Gemeinwesens (an dem der Landesherr wegen der Steuereinnahmen ein eigennütziges Interesse hatte), nicht aber die uns heute geläufigere öffentliche Daseinsvorsorge des umverteilenden „Wohlfahrtsstates“. Siehe Lüdtke, Alf: Einleitung: „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“. Aspekte der Polizeigeschichte. In: Ders. (Hg.): „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main 1992.

⁸ Vgl. zum Folgenden Lindenberger, Thomas: Ruhe und Ordnung. In: François, Étienne/Schulze, Hagen (Hg.): *Deutsche Erinnerungsorte*. Bd. II. München 2001, 469–484; Reinke, Herbert: „Das Amt der Polizei“. Eine Einführung. In: Ders. (Hg.): „...nur für die Sicherheit da?...“ Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert. Frankfurt a. M./New York 1993, 9–26, hier 11–18; Gusy, Christoph/Nitz, Gerhard: *Vom Legitimat-*

Im Zuge der mit der Ausbreitung der Industrialisierung verbundenen sozialen Ausdifferenzierung auf Grundlage privatwirtschaftlicher Marktbeziehungen bildeten sich dann nach und nach abgestufte Zuständigkeiten heraus, die zu einer Ausdifferenzierung und Segmentierung des allumfassenden Polizey-Begriffs führten: Die Sicherheit im negativen Sinne, also der Schutz der Gemeinschaft wie der Individuen vor Angriffen auf Leben und Eigentum, wurde zunehmend als Kernaufgabe und Monopol der Staatsgewalt verstanden. Das gilt ohnehin für den Verteidigungsfall, aber auch für die Gewährleistung des inneren Friedens, wenn es um die Unterdrückung von Gewalt und Normverstößen innerhalb der Gesellschaft geht. Im Innern wird diese negative Funktion der Gefahrenabwehr von der modernen Polizei als bürokratisch organisierte, mit rechtlich definierten Zuständigkeiten und Handlungsformen ausgestattete Exekutive erbracht.

Bei der Sicherheit im positiven Sinne hingegen, also der wohlfahrtsfördernden Gewährleistung des Funktionierens von öffentlichen Einrichtungen, kam es im Laufe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zu einem allmählichen Rückzug des Staats aus der Alleinzuständigkeit und unmittelbaren Exekutive. Mit dem Aufkommen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation und privater Produktion bzw. marktförmiger Distribution wirkt der Staat auf diesem Gebiet zunehmend durch Regulierungen, also durch Vorschriften, Auflagen und Aufklärung, um die Gesellschaftsmitglieder zur Einhaltung von Sicherheitsstandards zu bewegen oder zu zwingen. Dieser allmähliche Rückzug des Staats aus positiven Sicherheitsfunktionen kann auf die privaten Akteure zählen: In einer Gesellschaft von Privateigentümern ist die Sicherheit des Eigentums in hohem Maße vom Eigeninteresse der Wirtschaftssubjekte bestimmt.

Die Sicherung des Produktionskapitals gegen Diebstahl und Zerstörung durch Fremde, die Sorge um das zuverlässige Funktionieren von Werkzeug und Maschinen, die gefahrlose Nutzbarkeit von Gebäuden und Wegen, bis hin zur Möglichkeit, die eigene Arbeitskraft – für immer mehr Menschen das einzige, woraus sie ihren Lebensunterhalt beziehen konnten – unter gesicherten Verhältnissen zu reproduzieren, all dies liegt auf lange Sicht im Interesse privater Eigentümer und Nutzer, die selbst für Sicherheit sorgen müssen. Und genau dort, wo kurzfristige Eigennutzinteressen etwa von Arbeitgebern, die aus Wettbewerbsgründen am Arbeitsschutz sparen, diese Sorgfalt vermissen lassen, greift der Staat als „ideeller Gesamtkapitalist“ (Marx) regulierend ein. Mithilfe des Haftungsrechts und des Versicherungszwangs schafft er eine institutionelle Rahmung für das Handeln der Wirtschaftssubjekte, die dadurch Sicherheit in ihr Eigennutzkalkül einbauen müssen.⁹

onswandel staatlicher Sicherheitsfunktionen. In: *Lange*, Hans-Jürgen (Hg.): *Kontinuitäten und Brüche. Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland (Studien zur Inneren Sicherheit)*. Leverkusen 1999, 335–354.

⁹ Siehe z. B. *Ayass*, Wolfgang: *Regulierte Selbstregulierung in den Berufsgenossenschaften der gesetzlichen Unfallversicherung*. In: *Collin*, Peter (Hg.): *Moderne Regulierungsregime/*

In der idealtypischen Zuspitzung ergibt sich daraus das Modell des „Nachtwächterstaats“, wie ihn die klassische Theorie des Liberalismus imaginierte: Der moderne Staat der bürgerlichen Gesellschaft gewährt Schutz gegen Angriffe auf die existenzielle Sicherheit (Leben und Eigentum) der Bürger und erhebt dazu entsprechende Steuern. Er ist aber nicht dafür zuständig, alle Lebensbereiche der Bürger als Individuen zu sichern, sondern überlässt dies so weit wie möglich deren Eigeninitiative, einschließlich dem „freien Spiel der Kräfte“ des Marktes. Eingriffe sind nur dort geboten, wo die Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit auf dem Spiel stehen, etwa beim Umgang mit giftigen und explosiven Substanzen oder dem Einsatz von Maschinen, von deren Störungen Gefahren für die unmittelbare Umgebung ausgehen können (zum Beispiel explodierende Dampfkessel). Zugleich änderten sich mit Industrialisierung und Urbanisierung die Vorstellungen von den Feldern, die – sei es im Sinne der Gefahrenabwehr, sei es im Sinne der Wohlfahrtsförderung – in den staatlichen und damit auch polizeilichen Zuständigkeitsbereich gehören, enorm: Ob es um das Verkehrswesen, den Unfallschutz, das Seuchen- und Gesundheitswesen, die Altersversorgung und so weiter geht: alle diese Materien erschienen regulierungsbedürftig. Der Staat der aufkommenden bürgerlichen Gesellschaft ist als Gesetzgeber maßgeblich und in exponentiell ansteigendem Maße mit der Einführung von Sicherheitsstandards beschäftigt, auch wenn er deren Einhaltung lediglich vorschreibt und überwacht. Nur in bestimmten Kernbereichen – Verteidigung des Staates nach innen und außen, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Katastrophenschutz – führt er selbst Sicherheitsmaßnahmen aus.

Folgerichtig wird für die Polizeigeschichte in der Moderne von der allmählichen Herausbildung eines formellen und eines materiellen Polizeibegriffs gesprochen, der in beiden Ausprägungen negativ definiert ist:

Formell: Nur ein ganz bestimmter Zweig der rechtlich gebundenen Staatsmacht darf als Polizei handeln, nämlich die mit unmittelbaren Zwangsmitteln ausgestatteten und uniformierten, also öffentlich als befugte Amtsträger auftretenden Polizisten. Andere Zweige der Staatsmacht müssen sich der Polizei als Hilfsorgan bedienen, um ihre Forderungen gegenüber dem Bürger mit Gewalt durchzusetzen.

Materiell: Nur bestimmte eingegrenzte Materien fallen in die Zuständigkeit der Polizei und nur der Polizei als Exekutivgewalt. Das Kriterium dafür ist die Abwehr unmittelbarer bevorstehender, das heißt auch konkreter Gefahren.¹⁰

Regulierte Selbstregulierung im frühen Interventions- und Sozialstaat. Frankfurt am Main 2012, 123–145; *Feld*, Ina vom: Staatsentlastung im Technikrecht. Dampfkesselgesetzgebung und -überwachung in Preußen 1813–1914. Frankfurt am Main 2007.

¹⁰ Vgl. *Knemeyer*, Franz-Ludwig: Polizei. In: *Brunner, Otto/Conze, Werner/Kosellek, Reinhard* (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart 1978, 875–897.

Soweit die – graue – Theorie, deren Implikationen noch heute bei jeder Debatte über die nächste anstehende Polizeigesetzreform aufs Neue veranschaulicht werden. In ihrer konkreten Anwendung und Ausgestaltung gab es natürlich immer ein Hin und Her von Zuständigkeiten und vor allem von instrumentellen Verwendungen der Polizei gemäß den Interessenlagen derjenigen, die sie befehligten. Die Interpretation der diesem Polizeiverständnis zugrunde gelegten allgemeinen Normbegriffe – „Ordnung“, „Sicherheit“, „Gefahrenabwehr“ – oblag den Gerichten und Rechtspolitikern und auch den konkreten, ihr Amt versiehenden Polizisten, war also an zeitspezifische Sinnwelten und Denkhorizonte gebunden.

Insbesondere das Begriffspaar „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ als Schutzgut einer Politik der inneren Sicherheit war und ist ein über die akuten Gefährdungstatbestände von „Sicherheit“ hinausweisender normativer Begriff. Mit dem Bestandteil „Ordnung“ meint er Standards angemessenen Verhaltens im öffentlichen Raum, deren Nichteinhaltung als Gefahr für das friedliche Miteinander erachtet wird. Die Abwehr dieser Gefahr ist wiederum Staatsaufgabe. In der juristischen Interpretation sind die Begriffsbestandteile hinsichtlich ihrer sozialen Tragweite gegenläufig ausgerichtet: Während „Sicherheit“ den Schutz gegen handfeste Gefahren für Leib und Leben, Eigentum und Wohlergehen meint, deren tatsächliches Gegebensein wenig Spielraum für Interpretationen lässt, und dessen Gewährleistung tendenziell inklusiv wirkt, ist die Durchsetzung spezifischer Verhaltensnormen als Teil einer bestimmten sittlichen „Ordnung“ offen für arbiträre Interpretationen und wirkt exklusiv. In der praktischen Anwendung war der Rekurs auf die „Ordnung“ mit der Durchsetzung bestimmter klassenmäßig gebundener Normen und Wertvorstellungen vor allem gegenüber den Unterschichten bzw. der Arbeiterklasse, verbunden.¹¹ Folgerichtig ist der Begriff der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ dabei, aus dem Sprachgebrauch heutiger Polizeiaufgabengesetze zu verschwinden – es heißt jetzt, dort wo juristisch präzise zu formulieren ist, in der Regel nur „öffentliche Sicherheit“.¹²

Mit der Abschichtung von Sicherheitsfunktionen in die gesellschaftliche Zuständigkeit ist zunächst lediglich ein langer säkularer Trend beschrieben. Das Prinzip dieser Trennung in negative Gefahrenabwehr und positive Wohlfahrtssicherung wurde analytisch bereits im 18. Jahrhundert antizipiert. Am konsequentesten umgesetzt wurde es in Westeuropa und vor allem in den angelsächsischen Ländern.¹³ Gerade in Mittel- und Osteuropa, also jener Region, in der in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kommunistische Diktaturen herrschten, zog sich dieser Differenzierungsprozess über mehrere

¹¹ Vgl. *Lindenberger*, Thomas: *Straßenpolitik. Zur Sozialgeschichte der öffentlichen Ordnung in Berlin, 1900–1914*. Bonn 1995.

¹² Siehe *Gusy/Nitz*: *Vom Legitimationswandel*, 348.

¹³ Vgl. *Mawby*, R.I.: *Comparative Policing Issues. The British and American System in International Perspective*. London 1990.

Generationen hin und war Mitte des 20. Jahrhunderts noch nicht abgeschlossen. Rechtsgerichtete Diktaturen und autoritäre Regime der Zwischenkriegs- und Kriegszeit bedeuteten eher einen Rückfall in ausgedehnte staatliche Zuständigkeiten.¹⁴

Die Ablösung unmittelbar polizeilicher Zuständigkeiten für Wohlfahrtsaufgaben erfolgte so in Deutschland erst im späten Kaiserreich und in der Weimarer Republik. Zugleich behielt die Polizei im Inneren immer noch die Aufgaben einer umfassenden Prävention gegen innere Unruhen und unspezifische Gefahren für die öffentliche Ordnung, die weit vom liberalen Idealbild der Polizei in einer selbstverwalteten bürgerlichen Gesellschaft entfernt blieben. Die NS-Diktatur installierte dann einen hyperzentralistischen Polizeistaat mit entgrenzten Zuständigkeiten, die binnen weniger Jahre all diese bescheidenen Errungenschaften kassierte.¹⁵ Unabhängig von diesen Extremformen „bürgerlicher Herrschaft“ (Fülberth) ist ein kontinentaleuropäisches Merkmal – im Gegensatz zum angelsächsischen, damals international als Modell anerkannten Polizeisystem – festzuhalten: Die Sicherheitsexekutive im Innern war selbstverständlich zentralistisch von der Spitze des Staates her organisiert, sie stand nicht in der Verantwortung unterer oder mittlerer Instanzen wie Kommunen oder Landkreise.¹⁶

Ad 2)

Zu der Zeit, als Kommunisten sich anschickten, ab 1944 in Mittel- und Osteuropa Staaten zu regieren, fanden sie dort also keineswegs jenes liberale Verständnis einer auf negative Gefahrenabwehr begrenzten Sicherheitsexekutive vor. Dieses propagierten etwa die westlichen Alliierten mit einigem Aufwand in ihren deutschen Besatzungszonen im Rahmen von Re-Education und Re-Orientierung eifrig, wobei sie auch auf reaktivierte Polizeiführer aus der Weimarer Zeit zurückgreifen konnten. Vorherrschend war, je nach nationaler Vorgeschichte, ein bestenfalls aufgeklärt-autoritäres, wenn nicht reaktionäres Polizeiverständnis, das aber schon von Bürokratisierung und Rechtsförmigkeit geprägt war.

Was brachten die aus dem sowjetischen oder westlichen Exil, dem Partisanenkampf und den Konzentrationslagern heimkehrenden Parteikader nun ihrerseits an Staatsverständnis mit, um in dieser Situation ihre Vorstellungen vom Aufbau des Sozialismus und dem kommunistischen Gesellschaftsideal zu verwirklichen? Die Antwort ist in Lenins „Staat und Revolution“, geschrieben

¹⁴ Siehe die Beiträge zu Tschechoslowakei, Polen und Bulgarien in *Blaney, Gerald* (Hg.): *Policing Interwar Europe*. Basingstoke 2007.

¹⁵ *Wilhelm, Friedrich*: *Die Polizei im NS-Staat. Die Geschichte ihrer Organisation im Überblick*. Paderborn 1999.

¹⁶ Siehe eine Beschreibung des kontinentalen zentralistischen Modells aus britischer Sicht bei *Mawby: Comparative Policing Issues*, 34–49 (Kapitel 3: „France: The Continental System *par Excellence*“).

kurz bevor die Bolschewiki 1917 in Russland die Macht ergriffen, nachzulesen.¹⁷ Der bürgerliche Staat wird dort als Ausschuss der herrschenden, der Kapitalisten- und Feudalherren-Klasse zur gewaltsamen und diktatorischen Absicherung der wirtschaftlichen Ausbeutung der Arbeiter und Bauern interpretiert, als Instrument zur Sicherung der „Diktatur der Bourgeoisie“. Diese Einrichtung galt es nun in ein Instrument zur Sicherung der „Diktatur des Proletariats“ zu verwandeln.

Die Inbesitznahme der staatlichen Gewalt durch Kommunisten zielte grundsätzlich darauf, dieses „Ausbeutungssystem“ abzuschaffen und durch eine egalitäre Eigentumsordnung auf kollektivwirtschaftlicher Basis zu ersetzen. *Danach* könne sich der Staat als solcher ohne Weiteres auflösen, da es dann ja kein Ausbeutungsverhältnis mehr zu schützen gebe. Der Übergang zu dieser neuen, höheren Stufe der Gesellschaftsentwicklung bedürfe einer längeren Übergangsphase – dem Sozialismus. In dieser Zeit sollte die Staatsmacht, so wie die Kommunisten sie vorfanden, dazu dienen, die alten herrschenden Klassen zu liquidieren sowie die gesamte Wirtschaft selbst zu organisieren und unmittelbar zu lenken. Vor allem aber, und das war zunächst der vordringlichste Zweck dieser Übernahme des bürgerlichen Staates, bedurfte es seiner Zwangsmittel, um die Herrschaft der Arbeiterklasse (vertreten durch ihre Avantgarde, die Kommunisten) *unter allen Umständen* zu sichern – und zwar in erster Linie mittels militärisch organisierter Gewalt, im Innern wie nach außen.

Dieses strikt instrumentalistische Staatsverständnis war mit zwei Implikationen verbunden, die auch für spätere Übernahmen „bürgerlicher“ Staatsmacht durch Kommunisten charakteristisch bleiben sollten: Erstens kam es in dieser Übergangsperiode zum kontinuierlichen und massiven Ausbau der Staatsfunktionen und nicht zu ihrem allmählichen Absterben. Zweitens blieb seine spezifisch autoritäre Funktionsweise als Verwaltungsapparat und Machtexekutive zunächst weitgehend unberührt. Im Prinzip funktionierte der revolutionäre Staatsapparat genauso wie der vorrevolutionäre, nur dass er von einer kommunistisch-intellektuellen anstelle einer adeligen-bourgeoisien Herrschaftselite befehligt wurde und damit auch entsprechend anderen politischen Zielsetzungen dienen sollte. Die kommunistische Übernahme der Staatsgeschäfte folgte also der Logik eines bloßen Vorzeichenwechsels, wobei das, was nach dem Vorzeichen kam, zunächst weitgehend intakt blieb. Erst sehr viel später sollten kommunistische Rechtspolitiker und -wissenschaftler sich daran versuchen, eine genuin sozialistische Staatslehre jenseits dieser Logik des Vorzeichenwechsels zu entwickeln.¹⁸

¹⁷ Lenin, W. I.: Staat und Revolution. Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution. In: *Ders.: Werke*. Band 25. Berlin 1972 (russ. Erstausgabe 1917), 393–507.

¹⁸ Das lässt sich anhand der Bemühungen der SED und ihrer Juristen um ein sozialistisches Verwaltungsrecht nachvollziehen. Siehe meine Untersuchung zur Entstehung des

Mit dem Leninschen, streng instrumentalistischen Staats- und Sicherheitsverständnis unterschieden sich die damaligen Bolschewiki von anderen Teilen der internationalen Sozialdemokratie, die sich nach langen Jahrzehnten des Kampfes unter einigermaßen rechtsstaatlichen Verhältnissen in ihren Ländern auf einen eher gewaltfreien und vor allem rechtsstaatlich eingehegten Übergang zum Sozialismus eingestellt hatten.¹⁹ Im Fall der Bolschewiki entsprach dies ihren spezifischen Erfahrungen im Kampf gegen das autokratische Zarenregime, die eine andere Interpretation der Staatsgewalt als die des verlängerten Arms der herrschenden Klassen kaum zuließen. Anders als die Sozialdemokraten in weiter westlich gelegenen Staaten hatten sie nicht die Möglichkeit gehabt, sich innerhalb der staatlichen Institutionen in der Wahrnehmung von Arbeiterinteressen zu engagieren, wie beispielsweise in den Amtsstuben von Sozialversicherungen und lokalen Verwaltungen oder in den Ausschüssen von Parlamenten staatliche Praxis mitzugestalten und sich auch ein Stück weit staatliche Normen und Legitimierungsgründe zu eigen zu machen.²⁰

Dennoch, und das machte die hochgradig kontingente und alles andere als zwangsläufige Entwicklung im Laufe des Jahres 1917 aus, war es nur den Bolschewiki gelungen, in dem nach dem Sturz der Zarenherrschaft entstandenen Machtvakuum deren riesigen Staatsapparat samt seiner bürokratischen und polizeilichen Exekutivgewalten unter ihre Kontrolle zu bringen und nach Maßgabe ihrer Ziele einzusetzen.²¹ Und anders als bei den vereinzelt Versuchen in Mitteleuropa, Räterepubliken zu etablieren, war es aufgrund der fundamentalen Schwäche der alten Eliten in Russland nur ihnen vergönnt, die alleinige Kontrolle über diesen Staatsapparat in einem langwierigen Bürgerkrieg zu behalten und zu konsolidieren. Da nichts erfolgreicher ist als der Erfolg, hatte sich in den Augen zahlreicher revolutionär gestimmter Zeitgenossen allein dadurch die Leninsche Staats- und Revolutionstheorie glänzend bewährt. Im Zuge der Herausbildung der Komintern als internationaler Partei für alle Kommunisten – egal, unter welchen politischen Bedingungen sie zu arbeiten hatten – erlangte sie die Verbindlichkeit eines unumstößlichen Glaubenssatzes. Dementsprechend lag sie auch den sich in der Sozialistischen Ein-

erst 1968 verabschiedeten Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei in *Lindenberger, Thomas: Volkspolizei. Herrschaftspraxis und öffentliche Ordnung im SED-Staat, 1952–1968. Köln u. a. 2003, Kapitel 4.*

¹⁹ Siehe die Studien zu Theoretikern der deutschen Sozialdemokratie, insbesondere Karl Kautsky. In: *Schmeitzner, Mike (Hg.): Totalitarismuskritik von links. Deutsche Diskurse im 20. Jahrhundert. Göttingen 2007.*

²⁰ Nach wie vor lesenswert dazu die klassische Studie von *Groh, Dieter: Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges. Berlin 1973.*

²¹ Mit dieser Betonung des kontingenten, also alles andere als zwangsläufigen Ergebnisses der revolutionären Entwicklung in Russland folge ich der von Gerd Koenen vorgeschlagenen Interpretation. Siehe *Koenen, Gerd: Was war der Kommunismus? Göttingen 2010.*

heitspartei Deutschlands (SED) als frischgebackener Staatspartei entwickelnden Vorstellungen von „Ordnung und Sicherheit“ zu Grunde, auch wenn ihre Anwendung sich den vorgefundenen Bedingungen anzupassen und den je aktuellen Interessen der Sowjetunion unterzuordnen hatte. Das soll im Folgenden anhand der DDR paradigmatisch dargestellt werden; auf die Übertragbarkeit dieses „Falls“ auf andere staatssozialistische Diktaturen wird in den Schlussbetrachtungen eingegangen.

Die Staatsmacht im Innern: In permanenter Gefechtsbereitschaft

Zunächst waren die deutschen Kommunisten bzw. „Einheitssozialisten“ in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands (SBZ) und frühen DDR weniger Sozialrevolutionäre als einheimische Exekutionsorgane der sowjetischen Besatzungsmacht. Die Umwälzung der vorgefundenen Eigentumsordnung stellte zuvörderst die Entmachtung der deutschen Eliten und die zentralistische Lenkung der Wirtschaft im Dienste der umfangreichen Reparationsleistungen sicher. Erst ab April 1952, nachdem mit dem Scheitern der sogenannten Stalinnote der von der Sowjetunion vorgeschlagene neutrale gesamtdeutsche Nachkriegsstaat in weite Ferne gerückt war, begann in aller Form der „Aufbau der Grundlagen des Sozialismus“ unter der SED. Dabei stand zunächst der Weg der Stalinschen Transformationspolitik Pate: Massive Investitionen in die Grundstoff- und Schwerindustrie zu Lasten der Konsumindustrie und Verschärfung des „Klassenkampfes“ durch Enteignungswellen gegen kleinere und mittlere Betriebe in Landwirtschaft, Handwerk und Dienstleistungssektor, der Ausbau des Militärs und systematischer politischer Terror gegen vermeintliche wie tatsächliche „Feinde“ erzeugten im Kleinen jene brisante Mischung aus Chaos und zentralistischem Durchgreifen, die auch für die frühen und mittleren 1930er Jahre der Sowjetunion charakteristisch waren. Der plötzliche Tod Stalins und der danach mögliche, von den Sowjets oktroyierte Kurswechsel kam dem Kollaps der jungen DDR zwar zuvor, schuf aber genau jenen Moment des Übergangs, der den Arbeiter- und Volksaufstand am 17. Juni 1953 ermöglichte.²²

Dieser Revolutionsversuch stellte für die deutschen Kommunisten eine traumatische Erfahrung dar, an der sich ihr Staats- und Sicherheitsdenken fortan ausrichtete.²³ Sie hatten mit eigenen Augen gesehen – und einige von ihnen hatten es auch am eigenen Leibe erfahren –, dass die damals im Volk durchaus verbreiteten Worte „Wenn es einmal anders kommt“ mehr als eine leere Redensart waren und binnen Tagen in handfeste Tatsachen umschlagen konnten. Ihr eigenes Überleben wie das ihrer politischen Utopie waren von nun an erst recht untrennbar mit der Unantastbarkeit ihrer Verfügungsgewalt

²² Siehe die Beiträge in *Engelmann, Roger/Kowalczyk, Ilko-Sascha* (Hg.): *Volkserhebung gegen den SED-Staat: Eine Bestandsaufnahme zum 17. Juni 1953*. Göttingen 2005.

²³ Siehe *ebenda*.

über den Staatsapparat, zu dem auch das verstaatlichte Produktionsvermögen gehörte, verbunden. Jede Situation und jede zu ergreifende Maßnahme musste zuerst unter diesem Gesichtspunkt der herrschaftspolitischen Sicherung des Status quo betrachtet werden. Das engte die Handlungsmöglichkeiten der SED-Spitze ein, weil damit jeder Anpassung an neu eingetretene Situationen und auch jeder Reform von vornherein enge Grenzen gesetzt waren.

Um eine so riskante Situation wie im Sommer 1953 gar nicht erst wieder eintreten zu lassen, begann die Sicherheitskommission beim Politbüro der SED noch im gleichen Jahr, detaillierte Pläne für die Reaktion auf einen zukünftigen Tag X – „an dem alles anders kommt“ – auszuarbeiten. Umfangreiche Weisungen sollten für alle Zukunft ausschließen, dass „der Gegner“ die Staatsmacht auf eigenem Territorium so unvorbereitet überrumpeln konnte. Daraus entstand eine mehrstufige, in zahlreichen Planspielen und Manövern eingeübte Einsatzstruktur für den Fall eines Aufstandes, die für jedes Organ der Staatsmacht – das Militär, die Polizei, das MfS, die Kampfgruppen der Arbeiterklasse, die Gefängnisverwaltung, bis hinunter zum Roten Kreuz, der Feuerwehr und der Gesellschaft für Sport und Technik – Funktion und Tätigkeitsbereich genau definierte.²⁴ Die Koordinierung dieser Kräfte erfolgte, gemäß dem Staatsaufbau, auf drei Ebenen: Auf der obersten Ebene lag sie beim Nationalen Verteidigungsrat, dessen Vorsitzender zugleich der Parteichef war. Auf der Bezirks- und Kreisebene der SED wurden „Einsatzleitungen“ gebildet, die von den jeweiligen 1. Sekretären des Bezirks bzw. des Kreises befehligt wurden. Ihnen stand als Stabschef für die Koordinierung der verschiedenen militärischen und sonstigen Kräfte je ein Offizier der Volkspolizei zur Seite. Später wurde diese Funktion von NVA-Offizieren wahrgenommen.

Die Arbeitsweise dieser Einsatzleitungen wurde permanent geübt, sowohl für den Fall internationaler Konflikte als auch für den Tag X. Dementsprechend bildete der Erwerb von militärischen Grundkenntnissen in der Ausbildung der Angehörigen der beteiligten Staatsorgane bis zum Ende der DDR eine zentrale Rolle.²⁵ Nicht nur Offiziere der Volkspolizei, auch die anderer ziviler Staatsorgane und Massenorganisationen mussten entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich Befähigungen zur militärischen Führung (Gefechts- und Stabsausbildungen) erwerben. Wer 1. Kreis- oder Bezirkssekretär der SED werden wollte, hatte neben vielen anderen Schulungen auch eine militärische Ausbildung zu absolvieren, unter anderem an der Militärakademie Frunse in Moskau. Nur am Rande vermerkt: Da man sich im europäischen kommunistischen Milieu bis zuletzt Frauen als Militärs nicht vorstellen konnte,

²⁴ Siehe die Beiträge in *Diedrich, Torsten/Ehlert, Hans/Wenzke, Rüdiger* (Hg.): *Im Dienste der Partei. Handbuch der bewaffneten Organe der DDR*. Hg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt. Berlin 1998.

²⁵ Siehe *Bergien, Rüdiger*: *Erstarrter Bellizismus. Die SED-Funktionäre und ihr Weg in den Herbst '89*. In: *Sabrow, Martin* (Hg.): „1989“ und die Rolle der Gewalt. Göttingen 2012, 33–55.

dürfte hierin auch eine der harten Aufstiegsbarrieren für Frauen innerhalb der Partei gelegen haben.

Die daraus folgende Militarisierung staatlicher Aufgaben (wie des gesellschaftlichen Lebens insgesamt) lässt sich bis in den Alltag hinein verfolgen und entsprach der Vorstellung von der Allgegenwart des „Gegners“, der potenziell immer und überall losschlagen konnte. Auf der Ebene der öffentlichen Polizei zeigte sich das nicht nur in der Verwendung von militärischen Rangbezeichnungen, sondern auch darin, dass die Ausbildung für den geschlossenen Einsatz in Gruppe, Zug und Kompanie, wie er bei größeren Massenergebnissen üblich ist, in erster Linie Bürgerkriegsszenarios, also militärisch agierende Gegenüber antizipierte – und nicht etwa die friedlichen, Kerzen tragenden Demonstranten im Herbst 1989.²⁶ Solchen Bürgerkriegsszenarios war nur militärisch zu begegnen. Das hatte auch Konsequenzen für die alltägliche Polizeiarbeit. Noch 1970, der 17. Juni lag immerhin schon 17 Jahre zurück, erinnerte der Innenminister seine Polizisten in einem Rundschreiben daran:

Gleich wie im [geschlossenen, T. L.] Einsatz sind in der täglichen Dienstdurchführung ständig und mit aller Konsequenz die militärischen Normen durchzusetzen. Es kann und darf keine Trennung der Aufgaben des täglichen polizeilichen Dienstes und des polizeilichen Einsatzes geben. Die Führungs- und Einsatzgrundsätze sind im wesentlichen gleich und müssen ständig Anwendung finden. Jederzeit muß der Übergang von der einen Art zur anderen gesichert sein.²⁷

Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit im Staatssozialismus war also gleichbedeutend mit ständiger Alarmbereitschaft. Jeder Polizist hatte im Grunde immer gefechtsbereit zu sein. Die Sicherung der Herrschaftsposition der Partei mit allen, also gerade auch mit militärischen, Mitteln war oberstes Gebot kommunistischer Sicherheitspolitik auf allen Ebenen und in allen Belangen. Das mag zunächst nur wie eine vorgestellte „Alarmbereitschaft“ erscheinen, die – von den regelmäßigen Übungen abgesehen – in erster Linie auf dem Papier existierte. Um jedoch die Tragweite dieser Disposition ermeszen zu können, muss man sich nur vor Augen führen, dass ein beträchtlicher Anteil des Territoriums der DDR de jure oder de facto militärisches Sperrgebiet war, für das besondere Regeln des Zugangs und des Aufenthaltes galten.

Dies traf nicht nur auf die Grenzgebiete entlang der innerdeutschen Grenze und rund um Westberlin zu, sondern auch auf den Ostseeküstenstreifen, auf die Wasser- und Kraftfahrzeug-Transitstrecken und deren unmittelbare Umgebung im Innern des Landes, auf das Gelände und die Umgebung westlicher Botschaften als für die Fluchtbewegungen und gegnerischen Gruppen bedeutsame Gebiete sowie die Flächen, die das sowjetische wie das DDR-Militär der allgemeinen Zugänglichkeit entzogen. Die „kleine“ DDR war somit

²⁶ Siehe auch die übrigen Beiträge in *Sabrow*: „1989“ und die Rolle der Gewalt.

²⁷ Für eine grundsätzliche Verbesserung der militärischen Ausbildung sowie der Ausbildung zur Führung von Einheiten im Ordnungs- und Kampfeinsatz. In: Informationsblatt der Leitung des Ministeriums des Innern Nr. 5/70 v. 9.9.1970.

im Landesinnern mit zahllosen Zugangs- und Aufenthaltsbeschränkungen übersät, die das Prinzip der permanenten Einsatzbereitschaft fest in den Alltag einschrieben – sowohl für die Waffenträger, die die Einhaltung dieser Beschränkungen zu überwachen hatten, als auch für die Bürger und Bürgerinnen, die ihren Anordnungen widerspruchlos Folge leisten mussten.

Staats-Sicherheit als Einheit von Produktion und Sicherheit

Die Inbesitznahme des vorhandenen Staatsapparats und seine Umwandlung in ein Instrument der Herrschaftssicherung durch die kommunistische Parteiantwarte waren zugleich mit einer raschen Ausdehnung der Staatsfunktionen selbst verbunden. Die sukzessive Abschaffung des Privateigentums an Produktionsmitteln und der Aufbau einer zentralen Plan- und Kommandowirtschaft führten zu einer Ausweitung exekutiver Staatstätigkeit. Das Handeln der Wirtschaftsakteure unterlag damit in immer größerem Umfang unmittelbar staatlichen Weisungen und gesetzlichen Normen. In einem großen Umfang waren diese Normen strafrechtlich bewehrt. Konkrete Handlungen, die in einer Privateigentums- und Marktwirtschaft in der Regel lediglich zivilrechtliche Folgen hätten, avancierten zu Straftaten. In der Erfüllung oder Nichterfüllung der Planziele erwies sich daher auch die Machtstellung des kommunistisch gelenkten Staatsapparats. Jede Bedrohung oder Einschränkung planwirtschaftlicher Vorgaben stellte sich ihm daher als potentielle Infragestellung der Staatsmacht selbst dar. Jede Fehlfunktion in der Ökonomie wurde so zum Risiko für die Sicherheit des Staates, dem ebenso konsequent durch Disziplin, Überwachung und Repression sowie weit vorausschauende Vorbeugung entgegenzutreten war.

Zu Beginn der kommunistischen Herrschaftsdurchsetzung hatte das für die Sicherheitsorgane zunächst eine enorme Ausweitung ihrer Aufgaben zur Folge. Sie waren nun auch für den Schutz und das sichere Funktionieren von Produktionsanlagen und Betrieben und für die Ahndung von Verstößen gegen den Plan zuständig. Ein sehr breites und zugleich politisch instrumentalisiertes Verständnis von „Verletzungen des Volkseigentums“ machten aus Wirtschaftsdelikten Kapitalverbrechen. Noch heute riskieren nur in kommunistischen Diktaturen Konzernmanager nach einem wirtschaftlichen Fehlschlag oder bei Selbstbereicherung wortwörtlich Kopf und Kragen, während ihre Kollegen im Kapitalismus (wenn überhaupt) allenfalls als Bankrotteure und Betrüger den sozialen Tod erleiden müssen.

Konsequenterweise ging der mächtigste Polizeiapparat der SED-Diktatur, das Ministerium für Staatssicherheit, bei seiner Gründung 1950 aus einer polizeilichen Verwaltung für den „Schutz des Volkseigentums“ hervor. Diese in der deutschen Polizei- und Staatsgeschichte neuartige Polizeiaufgabe erwies sich bald als schier unendliche Herausforderung. Die Sicherheit von Wirtschaftsbetrieben verdankt sich im Kapitalismus vor allem dem Eigeninteresse des Privateigentümers, wobei der die Unverletzlichkeit des Privateigentums

schützende Staat zwar regulierend und überwachend assistiert, etwa um gegenüber dem Privatinteresse Allgemeinwohlintereessen, wie die an gesunden Rekruten, sauberer Luft und unschädlichen Produkten, zur Geltung zu bringen.

In einem volkseigenen Betrieb der Kommandowirtschaft tat sich nun eine strukturelle Verantwortungslücke auf. Es macht einen Unterschied, ob man mit seiner ganzen persönlichen Existenz für ein Unternehmen haftet oder als Staatsfunktionär durch Statusprivilegien gegen das Durchschlagen der Miswirtschaft auf die eigene Lebenshaltung geschützt ist. Das intrinsische Eigentümerbewusstsein des privaten Produktionsmittelbesitzers fand im verstaatlichten Betrieb kein Äquivalent. Idealerweise waren alle Bürger bzw. Werkstätige Eigentümer, von einem Eigentümerbewusstsein der Belegschaften war dennoch nicht viel zu spüren. Allein über die Unzahl der alltäglichen „Schlampereien“ und Eigenmächtigkeiten, Manipulationen und pragmatischen Anwendungen oktroyierter Regelwerke, wie sie im hochkomplexen Ablauf großindustrieller Produktion unausweichlich sind, entstand so ein weites Feld der die Staatsziele und damit den Staat selbst infrage stellenden Sicherheitsgefährdung.²⁸

In Verbindung mit der Expansion der staatlichen Exekutive in den Bereich wirtschaftlichen Handelns erhielten die davon betroffenen Institutionen, also die Betriebe, zusätzliche Aufgaben als zentrale Vergesellschaftungsinstanzen. Es ging nicht nur darum, das gesamte wirtschaftliche Handeln einer zentralen Kommandogewalt zu unterstellen, sondern zugleich darum, möglichst viele soziale Beziehungen unmittelbar in diesem Handlungsfeld anzusiedeln. Der Staatsbürger der DDR war deshalb ein der Kommandogewalt des Plans unterstellter Wirtschaftsbürger, dessen politische, soziale und kulturelle Beziehungen und Bedürfnisse weitgehend im Zuständigkeitsbereich „seines“ bzw. „ihres“ Betriebs verortet waren. Aus dieser über die Produktion weit hinausgehenden Funktion ergaben sich aber zugleich zusätzliche politische Gefährdungen: Diese Betriebe boten sich als Plattformen von Konflikten und Konfrontationen mit der staatlichen Autorität an. Wohin das führen konnte, hatte die SED-Führung gerade in den Junitagen 1953 erfahren müssen.

Die sicherheitspolizeiliche Durchdringung der Betriebe war daher für den kommunistischen Staat immer von doppelter Brisanz: ökonomisch und politisch. Die zahlreichen Friktionen und Hindernisse, gegen die Vertreter der Staatsmacht in beiden Bereichen immer wieder ankämpfen mussten, bestätigten sie in der Annahme, dass gerade auch hier der Klassenfeind direkt oder

²⁸ Die zahlreichen, vom MfS immer mit dem Anfangsverdacht der „Sabotage“ erforschten Störungen und „Havarien“ in der DDR-Industrie eignen sich ausgezeichnet zur Erforschung dieser Konsequenzen von Staatseigentum und zentralistischer Planung. Siehe die Beschreibung meines aktuellen Forschungsprojekts „Havarie: East German Society Facing Industrial Disasters“ auf der Website des Zentrums für Zeithistorische Forschung Potsdam. URL: http://www.zzf-pdm.de/site/mid__2943/ ModeID__0/ EhPageID__261/421/default.aspx (20.1.2013).

indirekt „seine Hand im Spiel“ hatte. Folgerichtig war die Präsenz staatlicher Sicherheitsorgane im Betrieb ein selbstverständlicher Bestandteil des DDR-Alltags, vor allem in den Großbetrieben. Die Volkspolizei unterhielt einen eigenen, 15.000 hauptamtliche Kräfte starken Dienstzweig „Betriebsschutz“, der – über Bezirksbehörden und Kreisverwaltungen zentral angeleitet – den gesamten Wach- und Objektschutz in der DDR kontrollierte und in Großbetrieben mit Schlüsselfunktionen Betriebsschutzämter (BSA) als eigene Polizeidienststellen unterhielt.

Parallel dazu unterstanden der staatlichen Leitung der Betriebe hauptamtliche Sicherheitsbeauftragte, die gemeinsam mit von ihnen geleiteten betrieblichen Sicherheitsaktivs als offizielle und nach außen sichtbare Ansprechstelle für alle Sicherheitsbelange fungierten.²⁹ Sie waren nicht nur qua Amt, sondern ab den 1970er Jahren zunehmend auch als „Offiziere im besonderen Einsatz“ (OibE) zur engen Zusammenarbeit mit dem MfS verpflichtet. Dieses unterhielt seinerseits für die geheimpolizeiliche Überwachung der gesamten Wirtschaft nicht nur eine eigene Hauptverwaltung mit entsprechenden „Linien“ in den Bezirksverwaltungen und Kreisdienststellen, sondern darüber hinaus in wichtigen Großbetrieben dauerhaft „Objektdienststellen“.³⁰ Zum Feld der innerbetrieblichen Sicherheit sind schließlich noch die für Arbeitsschutz- und Betriebssicherheit zuständigen Fachleute zu rechnen: Der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund (FDGB) leitete ein Heer haupt- und ehrenamtlicher Arbeitsinspektoren an, größere Betriebe hatten eine freiwillige oder auch teilweise Berufsfeuerwehr, und in sehr großen Betrieben gab es die ausschließlich für technische Betriebsläufe zuständigen und der Betriebsleitung unterstellten Sicherheitsinspektoren.³¹

Leider stellt die Praxis der staatlichen (einschließlich der betriebstechnischen) Sicherheitseinrichtungen in den Industriebetrieben, die sich mit diesen vielfältigen Stellen und Zuständigkeiten verbanden, noch ein hartnäckiges Desiderat des an sich ja durchaus ansehnlichen Forschungsstandes zur Geschichte der SED-Diktatur dar. Die sich über ein Jahrzehnt hinziehende Transformation der Landwirtschaft zu einem der Planwirtschaft und dem Kollektiveigentum unterworfenen Wirtschaftszweig ist in dieser Hinsicht hingegen wesentlich besser erforscht. Anhand dieses Übergangs lassen sich die Konzepte zum Verhältnis von Wirtschaft und Sicherheit in der sozialistischen Gesellschaft exemplarisch rekonstruieren.

²⁹ Siehe *Hürtgen*, Renate: „Stasi in der Produktion“. Umfang, Ausmaß und Wirkung geheimpolizeilicher Kontrolle im DDR-Betrieb. In: *Gieseke*, Jens (Hg.): Staatssicherheit und Gesellschaft. Studien zum Herrschaftsalltag in der DDR. Göttingen 2007, 295–317.

³⁰ *Gieseke*: Mielkekonzern, 139–144.

³¹ *Wienhold*, Lutz: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Historischer Abriss zum Arbeitsschutz in der SBZ/DDR. Köln 2012; *Gläser*, Heinz: „Wasser marsch in der DDR“. Feuerwehr und Brandschutz in der Sowjetischen Besatzungszone und in der Deutschen Demokratischen Republik. 2., überarb. und erw. Aufl. Teltow 2006, 86–108.

„Sicherheit ist letzten Endes ein Bestandteil der Produktion“

Nach Abschluss der Zwangskollektivierung machte sich in der Landwirtschaft ähnlich wie in der volkseigenen Industrie die bereits beschriebene fehlende Verantwortlichkeit bemerkbar: In den neugegründeten Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) breiteten sich Schlendrian und Nachlässigkeit im Umgang mit dem Kollektiveigentum und den technischen Sicherheitsstandards aus, die sich nahtlos in das Bild einer rückläufigen Produktivität des Agrarsektors einfügten.³² Um diesem Phänomen Herr zu werden, wurden die örtlichen Inhaber der Staatsgewalt auf dem Lande, die Abschnittsbevollmächtigten der Volkspolizei (ABV), mit der Sicherheit der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) betraut. Bereits während der konfliktreichen Kollektivierungsphase hatte man ihnen umfangreiche Berichtspflichten über die Zustände in der Landwirtschaft auferlegt, sodass sie sich mittlerweile zu regelrechten Agrar-Experten entwickelt hatten: Im Idealfall wussten daher die Abschnittsbevollmächtigten nicht nur über die politische Einstellung jedes Bauern, sondern auch über die wirtschaftlichen Stärken und Schwächen jedes Bauernhofes genau Bescheid.

Um der sich nach dem Frühjahr 1960 ausbreitenden und produktionsmindernden Resignation der LPG-Bauern entgegenzuwirken, lancierte die Hauptverwaltung der Deutschen Volkspolizei (HVDVP) in bewährter Weise eine neue „Methode“ – sinnfälligerweise benannt nach einem Volkspolizei-Oberleutnant namens Obst. In jedem Dorf wurden nun in jeder LPG sogenannte Sicherheitsaktivs gebildet, in denen alle im Dorf vertretenen Massenorganisationen und leitenden Funktionäre zusammengefasst waren. Jedes Mitglied bekam eine konkrete Sicherungsaufgabe übertragen, über deren Erfüllung er bzw. sie vor der LPG Rechenschaft ablegen musste.

Auf einer Versammlung im Volkspolizeikreisamt Potsdam im Sommer 1960 erklärte ein Offizier der Volkspolizei das Ziel dieser Maßnahmen folgendermaßen: Es ginge darum, „Sicherheit und Ordnung ebenso wie den Plan zur Sache aller Werktätigen zu machen“. Parallel dazu bildeten die Räte der Gemeinde „Kommissionen für Sicherheit und Ordnung“, die sich ebenfalls auf die ehrenamtliche Mitwirkung von Ortsansässigen stützte. Derartige Kommissionen waren bis dahin vor allem auf Kreis- und Bezirksebene gängige Praxis, nicht jedoch in den Niederungen des Dorflebens. Ihre Bildung, so der Offizier, stelle „einen wesentlichen Schritt zur Entwicklung der örtlichen Organe zu den umfassenden Massenorganisationen der Werktätigen“ dar, nur mit deren Hilfe sei die „organisierte und planmäßige Verhütung von Gesetzesverletzungen“ bzw. die Aufdeckung ihrer Ursachen gewährleistet. Es genüge nicht mehr, eine niedrigere Jugendkriminalität oder eine effektivere Bekämpfung der Brandstiftung zu fordern, „es kommt jetzt darauf an, alle

³² *Schöne, Jens: Frühling auf dem Lande? Die Kollektivierung der DDR-Landwirtschaft. 3., durchges. Aufl. Berlin 2010. Das Folgende beruht auf Lindenberger: Volkspolizei, 295–366 (Kapitel 8: „Die Volkspolizei auf dem Land“).*

Verbrechen und Verstöße gegen unsere Gesetze im Zuge der Vollendung des Aufbaus des Sozialismus zu beseitigen“.³³

Die VP-Offiziere Horst Abramowitsch und Alfons Petzold, im Ministerium des Innern mehr als zehn Jahre lang für die Einführung und Weiterentwicklung des ABV-Systems zuständig, brachten in ihrer kurz darauf verfassten juristischen Doktorarbeit die hinter dieser Mobilisierung der Werktätigen liegende Einsicht folgendermaßen auf den Punkt: Die „Verbindung von Planerfüllung und Sicherheit“ sei enger zu knüpfen, denn die „Sicherheit ist letzten Endes ein Bestandteil der Produktion“.³⁴

Dieses Axiom der untrennbaren Einheit von Produktion und Sicherheit³⁵ einer umfassenden Mobilisierung der Produzenten zugrunde zu legen, war allerdings an eine Voraussetzung geknüpft: Der Klassengegner war erfolgreich ausgeschaltet, „liquidiert“ worden – ein Zustand, der mit der Durchsetzung des „vollgenossenschaftlichen Dorfes“ als gegeben unterstellt wurde. Solange er noch in Gestalt der Einzelbauern in der Dorfbevölkerung vertreten war, waren die Volkspolizisten und lokalen SED-Funktionäre angehalten, hinter jeder im bereits kollektivierten Teil der Landwirtschaft auftretenden Störung des Betriebsablaufs, sei es durch Diebstahl, Seuchen, Scheunenbrand oder schlechtes Arbeiten, das hinterhältige Wirken des im Dorf ja noch immer anwesenden Klassengegners zu vermuten und auch in diese Richtung zu ermitteln.

Diese Prämisse entfiel nun: Alle noch verbliebenen Einzelbauern waren Genossenschaftsbauern geworden, waren mithin von „bösen“ Klassengegnern oder deren Handlangern zu „guten“ „Werktätigen“ mutiert. Um diese nun davon zu überzeugen, sich wieder für jene Sicherheitsstandards zu engagieren, deren Einhaltung ihnen in ihrem früheren Leben als privat wirtschaftende Einzelbauern selbstverständlich gewesen war, musste ein beträchtlicher Teil der einschlägigen Regelverstöße entkriminalisiert werden. Die seit 1963 durch mehrere Staatsratsbeschlüsse eingeleitete Reform der Rechtspflege, die insgesamt eine umfangreiche Entkriminalisierung zahlreicher Gesetzesübertretungen durch Herabstufung zu „Vergehen“ oder „Übertretungen“ zur Folge hatte, bildete den neuen staatsrechtlichen Horizont für die Vision, mittels Massenmobilisierung buchstäblich „alle Verbrechen und Verstöße“ zu beseitigen.

³³ O. A., o. D. [VPKA Potsdam, Abt. S, Sommer 1960]: Ausführungen über die Arbeit der Aktivs für Sicherheit und Ordnung. Brandenburgisches Landeshauptarchiv, Rep. 405/15-284, Bl. 224–231.

³⁴ *Abramowitsch, Horst/Petzold, Alfons*: Die Rolle und die Aufgaben des Abschnittsbevollmächtigten der Deutschen Volkspolizei zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, insbesondere bei der schrittweisen Überwindung der Kriminalität in der Deutschen Demokratischen Republik. Jur. Diss. Berlin (Ost) 1966, 226–236.

³⁵ Siehe auch Hinweise auf die Arbeitsschutzwissenschaft der DDR in *Wienhold*: Anspruch sowie *Möbis, Harry*: Ordnung, Disziplin, Sicherheit. Aufgaben und Erfahrungen. Berlin 1982.

Damit hatte die DDR an einem breiteren, für die post-stalinistische Rechtspolitik auch der Sowjetunion und anderer „Bruderländer“ charakteristischen Trend Anteil. Die damit verbundene „Entpolitisierung“ regel- und sicherheitswidriger Zustände in der Produktion – also den Verzicht darauf, diese erst einmal als Ergebnis von Sabotage aufzufassen und den unzuverlässigen „Elementen“ in der Bevölkerung zuzuschreiben – eröffnete die Möglichkeit, sie als rein ökonomisches Problem zu definieren, dem mit guter Arbeitsmoral und besserer Technik beizukommen war. Musste der ABV zwei Jahre zuvor noch jedes vorzeitig verendete Ferkel als Folge politisch motivierter Gegnerschaft deuten und ahnden, mit entsprechend drastischen Konsequenzen für einzelne Bauern oder aber entsprechend niedrigen Aufklärungserfolgen, so erlaubte die Vision der „unpolitischen“ Einheit von Ökonomie und Sicherheit nun eine paternalistisch-erzieherische Steuerung der Wirtschaftssubjekte – die sich darauf, im wohlverstandenen Eigeninteresse, auch durchaus einließen.³⁶

Normalität statt Rechtssicherheit

Im nun angeblich entwickelten Sozialismus konnten seit der zweiten Hälfte der 1960er Jahre die Volkspolizei der DDR und die Sicherheitspolitiker der SED nach den wilden Jahren eines teilweise chaotischen inneren Aufbaus, außenpolitischen Krisen und verschiedenen Kurswechseln daran gehen, auf längere Sicht zu definieren, was „Sicherheit“ bedeutete und wozu die für sie zuständigen „Organe“ in der zunehmend friedlichen sozialistischen Menschengemeinschaft gut sein sollten. Das folgende Fallbeispiel zur Zielgröße dessen, was man eine staatssozialistische Variante der „Politik der Inneren Sicherheit“³⁷ nennen könnte, ist der langwierigen Vorgeschichte des Gesetzes über die Aufgaben der Deutschen Volkspolizei von 1968 entnommen.³⁸

Lange bastelten Experten in den Leitungsstäben von SED-Zentralkomitee, Ministerium des Innern und Staatsrat an diesem neuen Polizeigesetz. Die Pragmatiker unter ihnen dachten eher daran, mit dem auszukommen, was die vergangenen 20 Jahre ohnehin schon ganz gut funktioniert hatte: nämlich mit den rechtlichen Definitionen des überkommenen bürgerlichen Polizeirechts, insbesondere der zentralen Bedeutung der negativ definierten Aufgabe der Gefahrenabwehr, ergänzt um einige dem sozialistischen Staatsaufbau geschuldeten Besonderheiten. Jener seit 1949 praktizierte Mix aus traditionell negativem, um die „Gefahrenabwehr“ zentrierten Polizeibegriff und der dem sowjetischen Wirtschaftsmodell geschuldeten Ausweitung von „positiven“ Zuständigkeiten hätte nun einfach kodifiziert und um die auf den Verteidi-

³⁶ Siehe *Lindenberger: Volkspolizei*, 357–366.

³⁷ Zum westdeutschen „Original“ siehe *Lange: Kontinuitäten*.

³⁸ Das Folgende baut auf *Lindenberger: Volkspolizei*, 135–166 (Kapitel 4: „Das Alte im Neuen: Der lange Weg zum Volkspolizeigesetz“) auf.

gungs- und Ausnahmezustand bezogenen Bestimmungen ergänzt werden können.

Die Ideologen im Umkreis des Ersten Sekretärs der Zentralkomitees (ZK) der SED und Staatsratsvorsitzenden Walter Ulbricht sahen das jedoch anders. 1966 hatte ein Dr. Leymann von der Juristischen Abteilung des Staatsrats der DDR einen Gesetzentwurf aus dem Innenministerium für ein Aufgabengesetz der Volkspolizei zu kommentieren. Ganz traditionell war darin von Gefahrenabwehr und Kriminalitätsbekämpfung als primären Aufgaben der Polizei auch im Sozialismus ausgegangen worden. Die prinzipiellen Einwände des Dr. Leymann rechtfertigen eine ausführliche Wiedergabe:

Diese Aufgabenstellung beruht konzeptionell auf der Einstellung, daß potentiell negative Störungsfaktoren im gesellschaftlichen Zusammenleben der Menschen auftreten und die Volkspolizei die Aufgabe hat, diesen entgegenzuwirken.

Staatstheoretisch und staatsrechtlich ist solche Konzeption [!] im Wesen der Konzeption der Aufgabenstellung für die Polizei bürgerlicher Staaten gleich und daher für unsere Verhältnisse in Frage zu stellen.

Ausgangspunkt bei uns müßte sein:

Das gesellschaftliche Zusammenleben verläuft insgesamt auf der Grundlage der vom Staat gesetzten Regeln normal und ‚ordentlich‘. Abweichungen davon werden im zunehmenden Maße unnormale.

Die Aufgabe der Volkspolizei besteht nun darin zu gewährleisten, daß das gesellschaftliche Zusammenleben entsprechend den Regeln normal und ordentlich verläuft – und das in ganz spezifischer Hinsicht – nämlich in den Bereichen oder auf den Gebieten, wo das bewußte Einordnen der Bürger in die Regeln für die Gesamtheit der Bürger *unmittelbar* von Bedeutung ist (Verkehr, Meldewesen, Brandschutz u. ä.).

Sie tut das, indem sie organisierend, regelnd, ordnend und kontrollierend im Prozeß des gesellschaftlichen Zusammenlebens tätig wird und damit dem Zusammenleben selbst in bestimmten Bereichen einen geordneten Verlauf gibt. [...]

Diese Tätigkeit der Volkspolizei [...] in ihrem Wesen auf Maßnahmen der Verhütung und Bekämpfung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und anderen störenden Handlungen zu reduzieren, stellt das Wesen der Volkspolizei als Organ eines positiv schöpferischen Staates auf den Kopf.

Nicht ‚Aufpasser‘ auf potentielle Rechts- oder Ordnungsverletzer soll sie sein – wie das jede Polizei jedes Ausbeuterstaates ist und nur sein kann – sondern positiv schöpferisches Organ, nämlich den Ablauf des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Öffentlichkeit ordnendes, regelndes und kontrollierendes Organ.³⁹

Als Kriterium der Staatsfunktion der Polizei als alltäglicher Staatsexekutive wird in dieser Vorstellung somit etwas ganz anderes vorausgesetzt als bei den modernen Polizeien des bürgerlich-liberalen Zeitalters: Es geht nicht mehr um den Schutz der im Übrigen ihre „Abläufe“ eigenständig regelnden Bürgergesellschaft gegen unmittelbar bevorstehende Gefährdungen, sondern um einen Beitrag zur aktiven Herstellung des störungsfreien „Ablaufs des gesell-

³⁹ Leymann am 7.2.1966: Bemerkungen zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei. Bundesarchiv Berlin, DA 5-8508, unpaginiert.

schaftlichen Zusammenlebens in der Öffentlichkeit“ durch das Staatsorgan selbst. Die Gesellschaft in ihrer Gänze wird hier als störungsfreier Betriebsablauf vorgestellt. Die Legitimität der Polizei als einem mit besonderen Vollmachten und Instrumenten ausgestatteten Organ speist sich aus dem Versprechen und dem Auftrag, diesen störungsfreien „normalen“ Ablauf zu gewährleisten.

Der kybernetische Jargon – „Regeln“, „Ablauf“, „Störung“ – sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit der Beschreibung als „positiv-schöpferisches Organ“ der Kerngedanke des modernen Polizeibegriffs, die Gefahrenabwehr, an den Rand gedrängt wurde. Nicht die rechtlich definierten Ansprüche, die den sozialen Frieden und die bürgerliche Selbstbestimmung sichern helfen und zu denen nun schon seit Generationen völlig selbstverständlich der Schutz der körperlichen Unversehrtheit vor fremden Angriffen und Gefahren in der Öffentlichkeit sowie der Schutz des Eigentums gehörten, sondern die Unverbrüchlichkeit eines weit gefassten Normalitätsversprechens avancieren hier zum ersten Legitimitätsgrund von Polizei. Darin kündigt sich zugleich eine Abkehr vom bloß instrumentalistischen Umgang mit dem bürgerlichen „Erbe“ an.

Die Verwendung des alten, in seinen juristischen Begriffen weitgehend unveränderten Polizeirechts in den „wilden“ 1950er Jahren hatte noch ganz im Zeichen der eingangs beschriebenen Logik des bloßen Vorzeichenwechsels gestanden: Gut leninistisch war das Meiste bei den alten Begriffen und Instrumenten belassen worden. Sie wurden nun nur nicht zugunsten, sondern gegen die kapitalistischen Ausbeuterklassen angewandt. Mit der (aktiven) Herstellung eines normalen „Ablaufs des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Öffentlichkeit“ zeichnet sich nun ein Sicherheitsverständnis ab, das vom Grundsatz her die weit vorausplanende, quasi-technische Prävention jedweder denkbaren „Störung“ mit der breiten Entkriminalisierung regelwidriger Verhaltensweisen verknüpft: Ein beträchtlicher Teil der „Verbrechen“ wurde zu „Vergehen“ und „Übertretungen“ herabgestuft, die deutlich mildere Strafen oder lediglich Geldbußen nach sich zogen. Um so mehr trat das erzieherische Moment während des Strafverfahrens in den Vordergrund. Nun würden „Abweichungen“ – so die zuversichtliche Prognose – unter diesen Bedingungen „im zunehmenden Maße unnormal“.

Diese Vorstellung etablierte ihrerseits ein im Gewand des Unpolitischen daherkommendes normatives Kriterium für Sanktionierungen durch Ausschluss. Gerade an diesem vorgeblich immer seltener werdenden, aber dennoch vorhandenen „abweichenden Verhalten“ ließ sich fortan aufzeigen, was als normal und was als unnormal anzusehen war. Hierin lag die herausragende *symbolische* (und nicht nur unmittelbar repressive) Bedeutung bestimmter, äußerst sorgfältig definierter und ebenfalls 1968 erstmals im Strafrecht kodifizierter Verhaltensweisen und sozialen Eigenschaften: An der Ahndung des

„Rowdytums“ und der „Asozialität“ ließ sich künftig verdeutlichen, was als Norm des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu gelten hatte und was nicht.⁴⁰

Im Übrigen kam aber auch das von diesem Geist des „Neuen“, „Schöpferischen“ angeblich so sehr inspirierte Polizeiaufgabengesetz von 1968 kaum über die „gute alte“, also schlechte, Praxis hinaus: In Verbindung mit einem äußerst dehnbaren Begriff des polizeilichen Ermessens blieb es bei der „Gefahrenabwehr“ als faktischem Hauptkriterium polizeilicher Aufgaben, während der positiv-schöpferische Gestaltungsanspruch sich im Begriff der „Gewährleistung“ (und nicht lediglich Schutz) der öffentlichen Sicherheit und Ordnung niederschlug. Beobachter aus dem Westen haben daher folgerichtig das Volkspolizeigesetz als einen Wechselbalg kritisiert, in dem sich obrigkeitstaatliche Traditionen mit unbegrenztem Überwachungsanspruch zu einem ausgesprochen illiberalen Ideal des strafenden und erzieherischen Staates verbunden hatten.⁴¹

Schlussbetrachtungen

„Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ als Gegenstand und Ziel kommunistischen Regierens lassen sich – so ist hier argumentiert worden – als Ineinandergreifen von drei wesentlich verschiedenen Feldern bestimmen: Zunächst geht es um die Beherrschung des öffentlichen Raums zum Zweck der Sicherung des Herrschaftsmonopols des Parteistaats. Ähnlich den Eliten im Deutschland der Reaktionszeit nach 1848 trieb die SED-Führung das Trauma einer beinahe gelungenen Revolution um. Das nach dem Aufstand vom Juni 1953 entwickelte System der inneren Sicherheit war auf eine drohende Neuaufgabe dieses Ernstfalls ausgerichtet. Alle bewaffneten Staatsorgane und alle Parteifunktionäre in leitender Stellung hatten die Möglichkeit eines „Tages X“, an dem „alles anders kommt“, zu verinnerlichen. Jederzeit sollten sie bereit sein, gemäß dem in regelmäßigen Übungen antizipierten Ausnahmezustand zu handeln.

Die Mittel und Methoden der Kontrolle und Durchdringung des öffentlichen Raums knüpften in vielerlei Hinsicht an die überkommenen Konzepte und Praxen der früheren „bürgerlichen“ Polizei an. Von daher fällt dem Poli-

⁴⁰ Siehe Lindenberger, Thomas: „Asoziale Lebensweise“. Herrschaftslegitimation, Sozialdisziplinierung und die Konstruktion eines „negativen Milieus“ in der SED-Diktatur. In: *Geschichte und Gesellschaft* 32/2 (2005), 227–254; ders.: Volkspolizei, 367–443 (Kapitel 9: „Aufklären – liquidieren – erziehen. Volkspolizei und ‚Rowdytum‘, 1956–1969“); Korzilius, Stephan: „Asoziale“ und „Parasiten“ im Recht der SBZ/DDR. Randgruppen im Sozialismus zwischen Repression und Ausgrenzung. Köln u. a. 2005. Siehe auch die Beiträge von Matěj Kotalík, Christiane Brenner und Caroline Fricke in diesem Band.

⁴¹ Siehe Lüers, Hartwig: *Das Polizeirecht der DDR. Aufgaben, Befugnisse und Organisation der Deutschen Volkspolizei*. Köln 1974; Busch, Heiner: Nach Art des Musterentwurfs – das Polizeiaufgabengesetz der DDR. In: *Cilip. Bürgerrechte & Polizei*, Nr. 38/1 (1998), 12–16.

zeihistoriker etwa des modernen Preußens bei Betrachtung der Volkspolizei mit ihren militärischen Führungsmethoden und ihrem überbordenden Bürokratismus zuerst einmal das Wort vom alten Wein in neuen Schläuchen ein. Was den Charakter polizeilicher Aufgaben qualitativ entscheidend veränderte, erfolgte aus der massiven Ausdehnung dessen, was mit der Verstaatlichung der Wirtschaft als öffentlicher Raum, in dem staatliche Ordnung aufrecht zu erhalten war, galt. Die gesamte Ökonomie unterlag seit Einführung der zentralistischen Wirtschaftsplanung unmittelbar oder mittelbar staatlicher Lenkung. Dem Gesetz des Staatsplans Geltung zu verschaffen, wurde nun zur vorrangigen Polizeiaufgabe. Sie galt innerhalb wie außerhalb der volkseigenen Betriebe und Produktionsgenossenschaften, und nicht lediglich auf den Verkehrswegen, oder im Rahmen der Bekämpfung von Eigentumsdelikten und Verbrechen gegen die Person.

Diese Hypertrophie polizeilicher Aufgabenbereiche und die Vermehrung der dafür jeweils „mit-zuständigen“ Organe lässt sich als Entgrenzung des formellen und materiellen Polizeibegriffs bezeichnen. Sie ging, und dies ist ein Signum der post-Stalinschen, vom Verzicht auf den terroristischen Gebrauch physischer Gewalt gekennzeichneten Herrschaftsmethoden, mit einer breitflächigen Entkriminalisierung von alltäglichem Handeln einher. Das ermöglichte es den Staatsrechtlern, gerade den politisch unauffälligen „Werk-tätigen“ ein Verhalten zu unterstellen, das den gängigen Normen gesellschaftlicher Moral entsprach und als „normal“ unterstellt wurde. Der Volkspolizist sollte in erster Linie das störungsfreie Zusammenwirken dieser „normalen“ Verhaltensweisen gewährleisten. Verbrechen und deren Bekämpfung würden demgegenüber in der sozialistischen Gesellschaft zunehmend an Bedeutung verlieren und damit auch das Aufgabenprofil der Polizei immer weniger bestimmen.

Der polizeiliche Schutz der Normen des sozialistischen Zusammenlebens fand tatsächlich einen gewissen Rückhalt in der Bevölkerung. Maßnahmen der strafenden Erziehung gegen „Asoziale“, „Rowdies“ und andere nicht mit politischer Opposition in Verbindung zu bringende Randgruppen stießen durchaus auf positive Resonanz in der Bevölkerung.⁴² Die SED-Führung wusste also auf die Normalitätserwartungen der Mehrheitsgesellschaft zu spekulieren. Insofern kann man durchaus von einem Erfolg staatssozialistischer Herrschaftspraxis sprechen. Das gilt insbesondere für die immer als so ruhig und langweilig charakterisierten Jahre der Amtszeit des Generalsekretärs des SED-Zentralkomitees und Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker in den 1970er und 1980er Jahren. Verbürgte Normalität wurde, zumal wenn sie in Verbindung mit den materiellen Segnungen der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ daherkam, nicht zuletzt mangels Alternativen akzeptiert. Solange sich die erwähnten „Abläufe“ tatsächlich einigermaßen störungsfrei

⁴² Siehe eindrucksvolle Belege bei *Korzilius*: „Asoziale“ und „Parasiten“, 575–584.

gestalten ließen, hatte die Führung der DDR von „ihren Menschen“ wenig zu befürchten.

Und dennoch war die „Normalität“ nicht „normal“.

The ‘normal condition’ of the GDR was that its citizens did perceive themselves as a ‘not quite normal’ society, but as one which did absolutely aspire to ‘normal’ conditions in their near and the more distant future.

Mit diesen Worten hat die Kulturwissenschaftlerin Ina Merkel die in der Fachwissenschaft wie in der weiteren Öffentlichkeit ausgiebig diskutierte Frage nach der Existenz oder Nichtexistenz eines „ganz normalen Lebens“ in der DDR umschrieben.⁴³ „Normalität“ im Sinne von berechenbaren, mithin sicheren Lebensverhältnissen, in der Regel am Vorbild der Bundesrepublik gemessen, war *die* Zukunftserwartung der DDR-Bürger im Guten wie im Schlechten.

Auf die Dauer erwies sich für die Parteidiktatur das Normalitätsversprechen allerdings als ein Bumerang. In dem Maße, wie produktions- und verteilungstechnische, sozialkulturelle und schließlich auch politische „Störungen“ die darauf gegründeten Erwartungen Lügen strafen, hielt auch der mühsam antrainierte bellizistische Habitus der Mehrheit der uniformierten und in Zivil gekleideten Parteisolddaten dem Druck der sich rasch ändernden Realitäten nicht mehr stand.⁴⁴ Das Parteisolddatentum verkam zur unzeitgemäßen Attitüde, derer sich eine nachwachsende Generation von Parteiführern im rechten Moment, nämlich im Dezember 1989, so rasch und unzeremoniell wie möglich entledigte.

Das Normalitätsversprechen sollte nach dem Abschluss der gewaltsamen Transformation und dem Mauerbau das Ende des latenten Bürgerkriegs gegen die eigene Bevölkerung signalisieren. Die Zuversicht, in diesem Teil der Mitte Europas normal leben zu können, war aber spätestens in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre den meisten DDR-Bürgern abhanden gekommen. Gegen die sich nun gewaltfrei manifestierende und gerade darum elementare Schubkraft der im Leben mit den permanenten Dissonanzen von Anspruch und Wirklichkeit aufgestauten Enttäuschungen und Hoffnungen wussten sich die SED-Sicherheitspolitiker, als der Tag X dann tatsächlich wieder da war, keinen Rat. Im ehrlichen Glauben an die unerhört menscheitsbeglückende „Normalität“ ihres Staats hatten sie immerzu Bürgerkriegsszenarios geübt. Eine andere Staats-Sicherheit als diejenige, die im Ernstfall militärisch zu verteidigen war, hatte in ihrer Vorstellungswelt keinen Platz.

⁴³ Merkel, Ina: The GDR – A Normal Country in the Centre of Europe. In: *Fulbrook, Mary* (Hg.): *Power and Society in the GDR, 1961–1979. The ‘Normalization of Rule’?* New York; Oxford 2009, 202.

⁴⁴ Siehe *Bergien: Bellizismus*.