

forum historiae iuris

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.forhistiur.de/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Hans-Peter Haferkamp (Köln)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Andreas Thier (Zürich)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
Prof. Dr. Michele Luminati (Luzern)
Prof. Dr. Stefano Solimano (Piacenza)
Prof. Dr. Martin Josef Schermaier (Bonn)
Prof. Dr. Hans-Georg Hermann (München)
Prof. Dr. Thomas Duve (Buenos Aires)
Prof. Dr. Manuel Martínez Neira (Madrid)
Prof. Dr. D. Fernando Martínez Pérez (Madrid)
Prof. Dr. Marju Luts-Sootak (Tartu)

Artikel vom 14. April 2009

© 2009 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag:

<http://www.forhistiur.de/zitat/0904nolte.htm>

ISSN 1860-5605

Jakob Julius Nolte, Berlin* :

Polizeirecht, Spitzel und Denunzianten - Eine gemeinsame Entstehungsgeschichte während der Demagogenverfolgung in Preußen.

Inhalt:

1. Einleitung
2. Entstehung der politischen Polizei in Preußen
3. Entstehung des modernen Polizei- und Verwaltungsrechts
4. Denunziation als Gegenstand des Polizeirechts
 - a) Unterschiedliche Arten und Zwecke des Einsatzes von Denunzianten
 - b) Praktikabilitätsabwägungen – Geeignetheit
 - c) Denunziation und Verrat – Grenzen staatlicher Informationserhebung
 - d) Zweckentfremdung
 - e) Gesellschaftliche Auswirkungen
5. Schluss

1. Einleitung

Die Entstehung des modernen Polizeirechts verläuft zeitlich parallel zur Entstehung der politischen Polizei in Preußen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Dadurch ist gerade die politische Polizei und deren Methoden in der frühen polizeirechtlichen Literatur Gegenstand intensiver Auseinandersetzung. Diese gemeinsame Entstehungsgeschichte ist Gegenstand dieses Aufsatzes. 1

2. Entstehung der politischen Polizei in Preußen

Nach den Befreiungskriegen 1812/13 entstand in Deutschland eine Opposition zur sich durchsetzenden Restaurationspolitik. Mit der Durchsetzung der Restauration gegen die Reformpartei setzte sich auch die Vorstellung durch, dass die Oppositionellen eine Gefahr für 2

* Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie von Prof. Dr. Bernhard Schlink an der Humboldt-Universität zu Berlin. Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der Autor auf dem 17. Kolloquium zur Polizeigeschichte 2006 in Berlin gehalten hat.

die Verfassung Preußens und des deutschen Bundes darstellten. Zur Bekämpfung dieser Gefahr wurden in ganz Deutschland und insbesondere in Preußen politische Polizeien eingerichtet.¹

In Preußen gab es seit 1815 eine höhere oder geheime Polizei beim Innenministerium, die die Oppositionsbewegung beobachtete. Nach anfänglichen Kompetenzkonflikten mit der Justiz setzte sich eine dem Innenministerium nahe stehende, formal unabhängige staatspolizeiliche Ministerialkommission als oberstes Verfolgungsorgan der Demagogenverfolgung durch.² Infolge der Karlsbader Beschlüsse 1819 wurden an den Universitäten außerordentliche Regierungsbevollmächtigte eingesetzt. Diese waren der Staatspolizei untergeordnet und fungierten so auch als polizeiliche Überwachungsinstanzen. Die akademische Gerichtsbarkeit und Disziplinalgewalt wurden den Regierungsbevollmächtigten und damit der politischen Polizei unterstellt und so verpolizeilicht. Außerdem waren die örtlichen ordentlichen Polizeibehörden (Kommunalverwaltungen, Landratsämter, Regierungspräsidien und Provinzialregierungen) mit der Überwachung der „politischen Umtriebe“ betraut. Zusätzlich dazu wurden in den Hochphasen der Verfolgung an den Brennpunkten staatspolizeiliche Sonderkommissariate eingerichtet. Koordiniert wurden die Maßnahmen in Preußen von der zentralen staatspolizeilichen Ministerialkommission. Die Demagogenverfolgung in Preußen war so ein Geschäft der Verwaltung, nicht der Justiz. Außerdem war sie Teil der (normalen) Verwaltungstätigkeit vieler Verwaltungsinstanzen, nicht die ausschließliche Aufgabe einer Sonderbehörde mit außerordentlichen Kompetenzen. Die politische Polizeitätigkeit war somit auch Gegenstand der allgemeinen Entwicklungen in der Verwaltungs- und Verwaltungsrechtswissenschaft.³

Nicht nur in Preußen, sondern auch in den anderen deutschen Staaten wurden im Zuge der Restauration politische Polizeien geschaffen. Auf Bundesebene wurden infolge der Karlsbader Beschlüsse 1819 und erneut nach dem Frankfurter Wachensturm 1832 Untersuchungskommissionen als Behörden des Bundes zunächst in Mainz und dann in Frankfurt eingerichtet. Diese dienten vor allem als zentrales Informationskoordinierungsorgan zwischen den Polizeien der deutschen Einzelstaaten.⁴

1 Jeweils ausführlich und mit weiteren Nachweisen J. Nolte, Demagogen und Denunzianten. Denunziation und Verrat als Methode polizeilicher Informationserhebung bei den politischen Verfolgungen im preußischen Vormärz, Berlin 2007, S. 88 ff.; W. Siemann, Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Die Anfänge der politischen Polizei 1806-1866, Tübingen 1985, zu Preußen insbesondere S. 174 ff.

2 Siemann, Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung (Anm. 1), S. 174 ff.

3 Zum gesamten Absatz ausführlich und mit weiteren Nachweisen Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 96 ff.

4 Siemann, Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung (Anm. 1), zu den Bundesbehörden insbesondere S. 72 ff.

3. Entstehung des modernen Polizei- und Verwaltungsrechts

Davon unabhängig, aber zeitlich parallel entwickelten sich die Anfänge des Verwaltungsrechts in Deutschland. Die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts wird in der Verwaltungsgeschichte als die Phase beschrieben, in der der „Policeystaat“ zum Rechtsstaat geworden sei. In der Rechtswissenschaft wurden Maßstäbe entwickelt, an denen sich die Verwaltungstätigkeit zu orientieren hatte. 5

Herausragender Vertreter der Rechtswissenschaft, der diese Entwicklung maßgeblich mitgeprägt hat ist Robert von Mohl. Mohl gilt als wegweisend in der Entwicklung der Polizeiwissenschaft zur Polizeirechtswissenschaft und zur späteren Verwaltungsrechtswissenschaft. Mohls Tübinger Vorlesungen zum Staats- und Verwaltungsrecht begannen 1824. Dessen Berufung auf eine Professur für „Staatsrecht, Politik, Polizeiwissenschaft“ 1828 war ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu Verrechtlichung der Polizeiwissenschaft.⁵ 1834 veröffentlichte Mohl sein Buch über die „Policey-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats“, in dem er die Bindung und Steuerung der Verwaltung durch das Recht propagierte und so den Begriff des Rechtsstaats etablierte, die alte Polizeiwissenschaft abschloss und in das neue Verwaltungsrecht überführte.⁶ 6

Entsprechend dieser Entwicklung in der Wissenschaft, wurde die Verwaltungspraxis zunehmend verrechtlicht. Die Entwicklung vom Policey- zum Rechtsstaat vollzog sich in der Verwaltungspraxis vor allem dadurch, dass dort Beamte mit juristischer Ausbildung tätig waren, die im Laufe der Zeit die an der Universität gelehrt Grundsätze in die Praxis überführten.⁷ Diese Verwaltungsjuristen sind zum Teil auch als Autoren aktiv gewesen. Als Beispiele können der naussauiische Regierungsbeamte Friedrich Wilhelm Emmermann oder der hannoveranische Polizeibeamte Gustav Zimmermann genannt werden. Von Emmermann stammen zwei aus der Praxis entstandene und auf sie bezogene Lehrbücher über die Polizei und deren Tätigkeit aus den Jahren 1811 und 1819.⁸ Auch Zimmermann war Jurist und Verwaltungsbeamter. Er schrieb 1845 ein wegweisendes Werk für Polizeipraktiker über die „Deutsche Polizei im neunzehnten Jahrhundert“ und 1852 über das „Wesen der modernen Polizei“.⁹ Emmermann wie 7

5 M. Stolleis, Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland, Band 2: 1800-1914, München 1992, S. 172 ff., 233, 258 ff.

6 R. Mohl, Die Policey-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats, Bd. 3: System der Präventiv-Justiz oder Rechtspolizei, 2. Auflage, Tübingen 1845; vgl. M. Stolleis, Juristen. Ein biografisches Lexikon, Taschenbuchausgabe München 1995, S. 447 f.

7 Stolleis, Geschichte des Öffentlichen Rechts (Anm. 5), S. 232 ff.

8 F. W. Emmermann, Über die Polizei, ihren vollständigen Begriff und ihr eigentümliches Verfahren, Dillenburg 1811; ders., Die Staatspolizei in Beziehung auf den Zweck des Staates und seine Behörden, Wiesbaden 1819; vgl. dazu Stolleis, Geschichte des Öffentlichen Rechts (Anm. 5), S. 254.

9 G. Zimmermann, Die deutsche Polizei im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2, Hannover 1845; ders.,

Zimmermann gingen von einer verrechtlichten Polizeitätigkeit aus, das heißt Rechtsnormen waren die Grundlage polizeilicher Tätigkeit. Weniger bekannt, aber für das vorliegende Thema auch von Bedeutung ist der preußische Verwaltungsbeamte Friedrich Weidemann, der 1832 ein Buch „über die Notwendigkeit einer geheimen Polizei in Deutschland“ schrieb.¹⁰

Teil der Verrechtlichung war die Beschränkung der Polizeitätigkeit auf die Gefahrenabwehr. Polizeiliche Eingriffsbefugnisse wurden zunehmend auf den Zweck der Erhaltung der Sicherheit und Ordnung beschränkt. Die damit verbundene Diskussion um den Polizeibegriff um die Jahrhundertwende und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist hinlänglich bekannt.¹¹ Die Verengung des Polizeibegriffs bedeutet nicht, dass die gesamte Tätigkeit der Verwaltung sich fortan auf die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung beschränkt hätte, insgesamt nahm die Verwaltungstätigkeit wohl eher zu,¹² aber sowohl die Verwaltungspraxis als auch die allgemeine Staats- und Verwaltungswissenschaft differenzierten sich aus. Ausdifferenzierungen fanden sowohl bei den örtlichen Behörden, als auch auf Ministerialebene beim Innenministerium statt. So wurden Handels- und Kultusministerien eingerichtet und in Preußen zeitweise auch ein eigenes Polizeiministerium.¹³ Im wissenschaftlichen Bereich bildeten sich als eigenständige Fächer etwa die Nationalökonomie, Finanzwissenschaften, Statistik, Land- und Forstwirtschaft aus. Von der *Policey*wissenschaft blieb die *Polizei*wissenschaft übrig.¹⁴

Die Arbeit der politischen Polizei blieb von der Kontroverse um den Polizeibegriff weitgehend unberührt. Die Aufgaben der politischen Polizei waren und blieben ungeachtet der Verengung des Polizeibegriffs Polizeiaufgaben. Unabhängig von Zeit und Staatsform ist die Aufgabe der politischen Polizei die Abwehr von Gefahren, die den Bestand des Staates und seiner Verfassung in Frage stellen. Das bedeutet in erster Linie die Bekämpfung staatsfeindlicher Kräfte, Abwehr und Unterdrückung staatsgefährdender Bewegungen und Bekämpfung politischer Verbrechen. Damit verbunden ist der Schutz der Verfassungsorgane vor Angriffen auf ihre Person. Da Gefahren für den Bestand einer Herrschaftsordnung insbesondere auch von öffentlicher Mobilisierung ausgehen, kann auch die Zensur der Tätigkeit der politischen Polizei

Wesen, Geschichte und charakteristische Tätigkeit und Organisation der modernen Polizei, Hannover 1852; zu Zimmermann vgl. P. Becker, *Vigilanten als Informationsquelle im 19. Jahrhundert*, in: F. Ross/A. Landwehr, *Denunziation und Justiz*, Tübingen 2000, S. 117/134.

10 F. Weidemann, *Über die Notwendigkeit einer geheimen Polizei in Deutschland*, Merseburg 1832.

11 Vgl. zusammenfassend und mit weiteren Nachweisen nur Nolte, *Demagogen und Denunzianten* (Anm. 1), S. 174 f.; Stolleis, *Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft 1803-1866*, in: K. Jeserich/H. Pohl/G. C. Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 2, Stuttgart 1983, S. 56-94.

12 Stolleis, *Geschichte des Öffentlichen Rechts* (Anm. 5), S. 237 f.

13 Nolte, *Demagogen und Denunzianten* (Anm. 1), S. 174 ff.

14 Vgl. nur Stolleis, *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland* (Anm. 5), S. 229 ff.

zugerechnet werden. Sie wurde in Preußen während der Demagogenverfolgung allerdings nicht von der eigens eingerichteten politischen Polizei, sondern von den ordentlichen Behörden wahrgenommen. Objekt der politischen Polizei ist die innere politische Opposition, die sich außerhalb des staatsformabhängigen Freiraums für politische Betätigung der Bürger bewegt.¹⁵ Die Abwehr von politischen Gefahren stellte daher auch nach der ganz herrschenden Meinung der zeitgenössischen Polizeirechtswissenschaft sicherheitspolizeiliche Aufgabenwahrnehmung dar. Umstritten war allerdings, ob sich die Oppositionsbewegung tatsächlich außerhalb des gegebenen Rahmens für politische Betätigung bewegte und damit eine Gefahr für die bestehende Ordnung darstellte.¹⁶

Außerdem ging mit der Verrechtlichung und Verengung des Polizeibegriffs auf den Zweck der Gefahrenabwehr überhaupt erst die Etablierung des Zwecks als Referenz für polizeiliche Tätigkeit einher. So schrieb bereits der Göttinger Professor Günther Heinrich Berg in seinem „Handbuch des deutschen Policeyrechts“ von 1802: „Die Polizeigewalt darf nie weiter gehen, als ihr eigentümlicher Zweck dies erfordert [...] Die Polizeigewalt darf die natürlichen Freiheiten der Untertanen einschränken, aber nur insofern, als ihr rechtmäßiger Zweck es erfordert.“¹⁷ Was sich zunächst nicht wie eine große Beschränkung anhört, ist die Bindung der polizeilichen Tätigkeit an ihren rechtlich verankerten Zweck. Es wurden also Anforderungen an das Zweck-Mittel-Verhältnis gestellt und damit die Anfänge zur Entwicklung zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemacht, der bis heute zentraler Bestandteil unseres rechtsstaatlichen Verwaltungs- und Verfassungsrechts ist.¹⁸ Dieser Zweckbezug der eingesetzten Mittel war durchaus auch für die Arbeit der politischen Polizei von Bedeutung.

10

4. Denunziation als Gegenstand des Polizeirechts

Die entstehende Polizeirechtswissenschaft hat sich angesichts der politischen Verfolgungen und den dabei eingesetzten besonderen Informationserhebungsmethoden von Beginn an mit dem Einsatz von Spitzeln und der Denunziation zur Informationserhebung befasst. Als Denunziation

11

15 Vgl. jeweils mit weiteren Nachweisen E. R. Huber, Zur Geschichte der politischen Polizei im 19. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.), Nationalstaat und Verfassungsstaat, Stuttgart 1965, S. 145; Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 176 ff.; Siemann, Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung (Anm. 1), S. 12.

16 Vgl. mit Nachweisen Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 177.

17 G. H. Berg, Handbuch des deutschen Policeyrechts, 1. Teil, Hannover 1802, S. 88 f.

18 Zur Entstehung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts B. Remmert, Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des Übermaßverbotes, Heidelberg 1995, S. 21 ff., S. 61.

soll hier im weiten Sinn die Kooperation des Bürgers mit der politischen Polizei in Form der Informationsübermittlung verstanden werden.¹⁹ Die zeitgenössische Auseinandersetzung mit der Denunziation zeigt ein beeindruckendes Maß an Kenntnissen von Möglichkeiten und Folgen der systematischen Anwendung von Denunziation als Erkenntnismethode der Polizei. Der Inhalt dieser Diskussion soll hier exemplarisch anhand der bereits genannten, aus der Fülle an polizeirechtlicher Literatur der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgewählten Autoren (Mohl, Zimmermann, Emmermann und Weidemann) dargestellt werden. Dabei ist zu beachten, dass etwa Mohl und wohl auch Emmermann selbst politisch der Reformbewegung nahe standen und ihre Kritik an den Methoden daher mitunter in der grundsätzlichen Ablehnung der Verfolgung begründet sein kann.

a) *Unterschiedliche Arten und Zwecke des Einsatzes von Denunzianten*

Zunächst wurde innerhalb dessen, was hier als „Denunziation“ bezeichnet wird, differenziert. Die heute noch übliche Unterscheidung zwischen Gelegenheitsdenunzianten und Vigilanten oder V-Leuten zieht sich auch durch die polizeirechtliche Literatur der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.²⁰ Auch wenn sich einige Argumente bei der Beurteilung der Informationserhebung durch Denunzianten und Spitzel ähneln, kam in der Diskussion häufig ein kategorialer Unterschied zwischen dem systematischen Spitzeleinsatz und der Entgegennahme von Gelegenheitsdenunziationen zum Ausdruck. Diese Unterscheidung führte zu sehr unterschiedlichen Bewertungen. Das lag wohl daran, dass die Gelegenheitsdenunziation als Strafanzeige und deren Rolle im Strafprozessrecht zu Beginn des 19. Jahrhunderts als geklärt angesehen werden kann, während der Einsatz von Spitzeln dort kaum eine Rolle spielte und damit Grund zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung bot.²¹

Mohl differenzierte in dem bereits genannten Werk: „Die Policey-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats“ weiter. Er unterschied verschiedene Arten von Spitzeln. Und zwar hielt er „dreierlei Arten von geheimen Agenten für denkbar und notwendig“:²² Erstens fasste er darunter angestellte Polizeibeamte, die in die zu beobachtende Umgebung eingeschleust wurden. Also Polizeibeamte, die mit einer Legende Ermittlungen durchführen. Sicherlich kein Fall der Kooperation des „Publikums“ mit der „Polizei“. Daher würden wir diese Art von Agenten heute auch nicht mehr als Denunzianten bezeichnen. Zweitens gäbe es solche

12

13

19 Zu den Problemen des Begriff und den damit verbundenen Folgeproblemen von Denunziation als Gegenstand der Forschung Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 21 ff.

20 Vgl. Becker, Vigilanten (Anm. 9), S. 125 f.

21 Zur Diskussion um die Strafanzeige A. Koch, Die denunciatio im Strafprozeß des 16. bis 18. Jahrhunderts, in: M. Schröter (Hrsg.), Der willkommene Verrat, Weilerswist 2007, 71 ff.

22 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 433 ff.

Agenten,

„welche neben einer andern, vielleicht ehrenvollen, äußeren Stellung in der bürgerlichen Gesellschaft, sich zur Erteilung derjenigen Nachrichten verpflichten, welche sie im täglichen Leben oder bei Geschäften erhalten mögen. Diese bekommen von der Polizei höchstens Anweisungen, auf wen und was sie hauptsächlich achten sollen, allein eine förmliche Verwendung findet nicht statt. Sie können aus allen Klassen der Gesellschaft genommen sein; bei einer geheimen politischen Polizei müssen sie sogar bis zu den höchsten Ständen hinauf reichen. Weiber sind hierbei weder die minder gewandten und schlaun, noch die minder brauchbaren Agenten, weil sich politische Geheimnisse im Gespräch mit ihnen leichter verraten als gegenüber Männern. Die Bezahlung dieser Klasse kann entweder, wie bei ersten, in einem bestimmten Gehalte oder auch, und wohl besser, in der Bewilligung von einzelnen Belohnungen je nach Wichtigkeit und Wahrheit der einzelnen Angabe bestehen. – Als eine dritte Klasse, deren Dienste freilich nur zufällig von Belang sind, mögen Mitglieder gewisser Gewerbe benützt werden, welche sodann anzugeben haben, wenn sie bei Gelegenheit ihrer Beschäftigung etwas Verdächtiges bemerken. Sie sind also nur zufällig und von Zeit zu Zeit in Verbindung und auch nur stückweise bezahlt.“²³

Neben der Kontinuität des Einsatzes und der Gelegenheit, bei der Information erlangt wird, 14
klingt in dem Zitat ein weiteres Differenzierungskriterium an, nämlich auf welchen Beobachtungsgegenstand Vigilanten und Spitzel angesetzt waren. Mohl unterschied zwischen der Beobachtung von konkret Verdächtigem und der Erforschung von politischen Geheimnissen.

Allgemein wurde zwischen der Aufklärung konkreter krimineller Machenschaften – im Rahmen 15
der politischen Polizei etwa Verschwörungen oder bevorstehender aufrührerischer Unruhen – der Überwachung der „geheimen Gesellschaften“ und der allgemeinen Beobachtung der öffentlichen Meinung differenziert. Einigkeit bestand darüber dass, die Polizei „die Schlupfwinkel auszukundschaften [habe], wo Verbrechen des Hochverrats, der Staats- und Kirchengewalt und der Demagogie besprochen und vorbereitet werden, die geheimen Korrespondenzen und Erkennungszeichen zu entdecken, die Höhlen projektiertes Schandtatens zu durchsuchen, der Sünde und dem Laster entgegen zu arbeiten.“²⁴ Zur Abwendung der konkreten Gefahr eines bevorstehenden staatsverräterischen Verbrechens war

23 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 434 f.

24 Weidemann, Geheime Polizei (Anm. 10), S. 9 f.

Auskundschaftung zulässig. Auch an der grundsätzlichen Notwendigkeit der Überwachung der „geheimen Gesellschaften“ gab es kaum Zweifel.²⁵ Von „geheimen Gesellschaften“, wenn sie nicht sowieso verboten waren, schien eine abstrakte Gefahr auszugehen, da geheime Gesellschaften typischerweise dazu geeignet waren, revolutionäre Aktivitäten zu planen. Als solche Gesellschaften galten während der Demagogenverfolgung vor allem auch die Studentenverbindungen. Es galt als besonders schwierig aus den „geheimen Gesellschaften“, „schleunige und sichere Nachricht“ zu erhalten.²⁶ Die abstrakte Gefahr und die besondere Schwierigkeit, aus einer sich zur Geheimhaltung verpflichteten Gruppe Informationen zu erhalten, berechtigte zum Einsatz besonderer Mittel.²⁷ Die Zulässigkeit einer polizeilichen Informationserhebungsmethode war also das Ergebnis einer Auseinandersetzung über den verfolgten Zweck, die erforderlichen Mittel und die Relation zwischen beidem – Ansätze einer Verhältnismäßigkeit.

Die allgemeine Überwachung der öffentlichen Meinung war dagegen ein sehr umstrittener Zweck der Polizei. So lehnte etwa Emmermann eine politische Polizei, die zur Überwachung der öffentlichen Meinung eingesetzt werde, gänzlich ab:

16

„Hiervon ist also die geheime Polizei zu unterscheiden, welche durch nicht bekannte und nicht charakterisierte Personen, welche heimlich in ihrem Solde stehen, ausgeübt wird, deren man sich bedient, um die Privat-Gesinnungen ruhiger Staatsbürger, die Geheimnisse der Familien, die freundschaftlichen Mitteilungen von Bekannten und Verwandten gegen einander über öffentliche Angelegenheiten, besonders die Stimmung des Publikums gegen die Regierung zu erforschen, und auf die geheimen Anzeigen dieser Spione entweder Untersuchungen zu gründen, oder Listen von Verdächtigen zu bilden, deren Tun und Lassen einer beständig, lästigen Aufsicht unterworfen wird. Wie unzweckmäßig, schändlich, kostspielig und unzuverlässig diese geheime Polizei ist!“²⁸

25 So z. B. bei K. von Salza und Lichtenau, Handbuch des Polizeirechts, Leipzig 1825, S. 87, 90 ff.; ebenso unter anderen auch Berg, Policeyrecht (Anm. 17), S. 250 f.; G. A. Bielitz, Darstellung der Verfassung und der Verwaltung der Polizei in Preußen, Leipzig 1841, S. 22 f. etwas zurückhaltender nur J. Graf von Soden, Die Staats-Polizei nach den Grundsätzen der National-Ökonomie, Bd. 2, Aarau 1817, S. 73 f. Vgl. zum „ius inspectionis“ der Fürsten und den geheimen Gesellschaften im 18. Jahrhundert G. Austerhülle, Zur Entstehung und Entwicklung eines persönlichen Geheimsphärenschutzes vom Spätabsolutismus bis zur Gesetzgebung des Deutschen Reichs, Berlin 2002, S. 30.

26 Berg, Policeyrecht (Anm. 17), S. 254.

27 Berg führte auf sechs Seiten ausführlich die Überwachung und Maßnahmen gegen geheime Verbindungen aus, Berg, Policeyrecht (Anm. 17), S. 250-256.

28 Emmermann, Über Polizei (Anm. 8), S. 106 f.

Obwohl bei Emmermann die moralische Ablehnung des Zwecks überhaupt unverkennbar ist, versucht auch er die Ablehnung durch Verhältnismäßigkeitsargumente zu bekräftigen. Eine solche Polizei sei nicht nur „schändlich“, sondern „unzweckmäßig“, „unzuverlässig“ und „kostspielig“.

Die daraus folgende grundsätzliche Ablehnung der Überwachung der öffentlichen Meinung setzte sich in der Praxis allerdings nicht flächendeckend durch. Die politischen Polizeien während der Demagogenverfolgung sahen es als eine ihre Hauptaufgaben an, die öffentliche Meinung zu beobachten.²⁹

b) Praktikabilitätserwägungen - Geeignetheit

Die Frage nach der Zuverlässigkeit der Denunziation, die letztlich eine Frage nach der Geeignetheit des Mittels zur Informationsgewinnung ist, wurde von vielen Autoren eingehender behandelt. Auch Mohl gab zu bedenken, dass Denunziationen inhaltlich unzuverlässig sein könnten. Ein Mensch, der „unaufgefordert seine eigenen Genossen angibt, [sei] von höchst zweifelhafter Sittlichkeit und Zuverlässigkeit“.³⁰ Auf der anderen Seite sei es aber auch unverantwortlich so erhaltene Information zu ignorieren. Die Polizei müsse daher den Wahrheitsgehalt einer Anzeige überprüfen, um entscheiden zu können, ob im Sinne der Anzeige eingeschritten werden müsse.³¹ Mohl schlägt also bei zweifelhaften Denunziationen zunächst weitere Gefahrerforschungsmaßnahmen vor.

Am deutlichsten wurde auf die Gefahr der unzuverlässigen Information im Rahmen der Diskussion um die Spitzel hingewiesen. Ausgehend von moralischen Bedenken gegenüber der Tätigkeit des Spitzels, wurde auf die Unzuverlässigkeit der von Spitzeln gelieferten Information geschlossen. Noch mehr fördere die Belohnung oder gar die dauernde finanzielle Abhängigkeit der Zuträger von lieferbarer Information die Gefahr, dass die Information nicht mehr der Wahrheit entspreche.³² Um die Nachteile so gering wie möglich zu halten, schlug Mohl Maßnahmen vor, die vor allem auf eine strenge Überwachung und Bestrafung der Spitzel bei Falschmeldungen hinausliefen. Die genaueste Kenntnis der Person des Spitzels sei nötig. Untereinander dürften die Spitzel sich allerdings nicht kennen: „Sie überwachen sich auf diese Weise gegenseitig.“³³ Weidemann schlug als Lösung des Problems die Anstellung geheimer

29 Ausführlich Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), u. a. S. 91, 165 ff., 224, 264, 490.

30 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 528.

31 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 527, 529 f.

32 So u. a. Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 428 f.

33 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 436.

34 Weidemann, Geheime Polizei (Anm. 10), S. 10 (Hervorhebungen im Original).

Polizeiagenten vor:

„Diese hohe Bestimmung der Staatsgewalt und Vorsorge kann nur erreicht werden, wenn der Staat **geheime Polizei-Agenten** anstellt und besoldet. Die meisten Staaten haben hierzu verworfene und unzuverlässige Menschen ohne Rang und Ansehen bestellt, und diese Wahl der so hoch wichtigen Beamten hat den Unwillen der Völker gegen das Institut der geheimen Polizei erregt, nicht das nur wohltätige Prinzip dieser Staatswissenschaft in praxi. Diese Spione arteten in Zuträger, Aufpasser und Denunzianten aus.“³⁴

Nicht nur die Unzuverlässigkeit der Informationen führte zu Zweifeln an der Eignung des Einsatzes von Spitzeln und Denunzianten. Es wurden weitere Argumente genannt, die in ähnlicher Form auch heute noch bei der Diskussion um Verbesserung der Datenerhebungsmethoden der Polizei auftauchen. Der Staatsrechtler Johann Ludwig Klüber meinte in dem Standardwerk zum „Öffentlichen Recht des Teutschen Bundes“ von 1840: 21

„Zu dem misslichen Versuch der Allwissenheit wird die geheime Polizei da verleitet, wo man sich nichts Gutes bewusst ist. Sie errichtet ein geheimes Kundschaft- und Angebereisystem, und bedient sich da nicht selten der unsittlichsten Erforschungsmittel, unter andern die Entweihung des Briefgeheimnisses [...], der Bestechung der Hausgenossen, der sogenannten Lockspione (agens provocateurs), und während sie die rechtlichen Leute plagt, haben die Schurken freies Spiel.“³⁵

Die Perfektionierung der Methoden der Polizei führe also lediglich zur Belästigung der redlichen Bürger, während diejenigen, denen die Beobachtung eigentlich gelte, offenbar Mittel und Wege fänden, sich dieser zu entziehen. 22

Gegen den Einsatz von Spitzeln wandte Mohl weiter ein, er wirke hemmend auf das Anzeigeverhalten der Restbevölkerung, da diese sich nicht mit den Spitzeln identifizieren wollten. Damit gehe der Polizei eine weitaus zuverlässigere Informationsquelle verloren. Darin kommt zum Ausdruck, dass es Vorstellungen von unterschiedlichen Denunziantentypen gab. Mohl differenzierte etwa zwischen dem „rechtlich gesinnten“, dessen Anzeige nicht verurteilenswert sei, und demjenigen, der „unedle Leidenschaften zu befriedigen“ suche.³⁶ Polizeilich nützlich könnten, bei entsprechend vorsichtiger Behandlung der unredlichen Anzeigerstatter, freilich beide Arten von Anzeigen sein. 23

35 J. L. Klüber, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes, 4. Auflage, Frankfurt a. M. 1840, § 381.

36 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 508.

In diesen Ausführungen zur Praktikabilität in der polizeirechtlichen und staatsrechtlichen Literatur können Anfänge von Geeignetheits- und Erforderlichkeitserwägungen im Sinne des heutigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gesehen werden. Auch wenn das freilich noch nicht als Ausdruck eines allgemeinen Prinzips formuliert wurde, sind Ansätze eines Maßstabs erkennbar, wonach Mittel, die nicht geeignet waren, den angestrebten Zweck zu fördern, abgelehnt wurden. Gab es andere Mittel, die den Zweck wirksamer erreichen konnten, waren diese vorzuziehen.³⁷ 24

c) *Denunziation und Verrat – Grenzen staatlicher Informations-erhebung*

In bemerkenswerter Einigkeit wird von den zeitgenössischen polizeiwissenschaftlichen Autoren von einem moralischen Standpunkt aus die Denunziation als Verrat an Mitbürgern missbilligt. Die Konsequenz, dass der Staat deshalb auf die Ausnutzung solcher Informationsquellen verzichten sollte, wurde aber sehr selten gezogen. Die Förderung des Verrats durch Belohnungen wurde allerdings von einigen Autoren abgelehnt.³⁸ Vertrauensbeziehungen sollten vor gezielter staatlicher Einwirkung geschützt werden. Von anderen Autoren – unten diesen etwa auch Mohl – wurde die Belohnung ebenso wie Kronzeugenregelungen durchaus als legitime Methoden zum Aufbruch der horizontalen Loyalitäten gesehen, wenn sich die horizontalen Loyalitäten gegen die Loyalität zum Staat richtete.³⁹ 25

Neben den grundsätzlichen Bedenken wegen des staatlicherseits geförderten Verrats wurde der besondere Schutz konkreter und institutionalisierter Vertrauensverhältnisse vor Beeinträchtigungen durch Spitzel und Denunziationen diskutiert. Einig war man sich zum Beispiel, dass das Beichtgeheimnis geschützt bleiben müsse. Kontroverser war die Diskussion um den Schutz der Ehe und Familie. Klassischerweise wurde dieser Schutz am räumlichen häuslichen Bereich, dem Hausfrieden festgemacht.⁴⁰ Der Ort als „räumliche Sphäre, in der sich das Privatleben entfaltet“, dient auch heute dem Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) als Anknüpfungspunkt besonderen Schutzes, insbesondere auch vor bestimmten Formen staatlicher Kenntnisnahme.⁴¹ Zum Teil gingen die Forderungen über den Schutz des zur privaten Kommunikation bestimmten Ortes hinaus. Stattdessen sollte die private Kommunikation als solche dem Staat als Informationsquelle vorenthalten sein.⁴² Damit wurde 26

37 Vgl. dazu eingehend Remmert, Geschichtliche Grundlagen des Übermaßverbotes (Anm. 18), S. 24 ff., 26 ff., 81 ff., 83 ff., 96 ff.

38 So etwa Emmermann, Staatspolizei (Anm. 8), S. 125.

39 Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 532 ff.; Zimmermann, Deutsche Polizei (Anm. 9), S. 395 ff.

40 Vgl. Austermühle, Geheimsphärenschutz (Anm. 25), S. 79 ff.

41 Vgl. nur BVerfGE 89, 1/12; 109, 279/309.

42 So etwa Emmermann, Über Polizei (Anm. 8), S. 106 f.

eine dem staatlichen Zugriff entzogene Privatsphäre des Bürgers postuliert. Das Bedürfnis nach von der Öffentlichkeit ausgeschlossenen Lebensbereichen wurde nicht als verwerfliche oder verdächtige Heimlichtuerei gesehen, sondern als legitim anerkannt. Die Anerkennung eines legitimen, der staatlichen Informationserhebung gegenläufigen Interesses führte dazu, dass zwischen diesem und jener abgewogen werden musste. In dieser Abwägung kann der Ansatz einer Angemessenheitsprüfung im Sinne des heutigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gesehen werden.

Auch wenn die Privatheit in diesen Ausführungen als zu schützendes Gut erkannt wurde, ist diese keinesfalls – auch bei nichtpreußischen Autoren, denen grundrechtliche Bindungen bekannt waren – als Bestandteil grundrechtlicher Gewährleistungen gesehen worden.⁴³ Die Privatheit stellte keine Rechtsposition dar, die gegen staatliches Verwaltungshandeln geschützt hätte.⁴⁴ In der praktischen Arbeit der politischen Polizei haben diese Grenzen daher kaum eine Rolle gespielt. Es gab immer wieder Belohnungen für Anzeigen und dauerhafte Entlohnung der Spitzel.⁴⁵ Es gab Anzeigen von Pfarrern, die Informationen aus der Beichte weiter gaben, sowie Denunziationen im engsten Familienkreis.⁴⁶ Die politische Polizei hielt das nicht davon ab, die Information zu nutzen.

27

d) Zweckentfremdung

Ein weiteres Problem, das die Polizeirechtswissenschaft bei der Verwendung von Denunzianten sah, war die Zweckentfremdung. Auch dieses Problem hing eng mit der Etablierung der Mittel-Zweck-Relation als Anforderung an polizeiliches Handeln zusammen. Bei der Verwendung von Denunziationen bestand die Gefahr, dass der Denunziant mit der Denunziation und der Erwartung der Bestrafung des Denunzierten eigene, polizeifremde Zwecke verfolgte. Dadurch geriet die Obrigkeit in die Gefahr der Instrumentalisierung durch Private.⁴⁷ Im Ergebnis kamen die meisten Autoren dazu, dass die Obrigkeit die Interessen der Anzeigerstatter im Blick haben und daher Anzeigen mit entsprechender Vorsicht zu behandeln habe. Die Verwendung von Denunziationen, die mit eigenen Interessen verbunden waren, wurde aber nicht verworfen. Es wurde lediglich eine eingehende Prüfung gefordert. Dass hoheitliche Maßnahmen damit unter Umständen auch der Verfolgung privater Interessen dienten, nahm man in Kauf.

28

43 J. Hilker, Grundrechte im deutschen Frühkonstitutionalismus, Berlin 2005, S. 186 ff.; E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 1, 2. Auflage, Stuttgart 1990, S. 350 ff.

44 Vgl. Austerhülle, Geheimsphärenschutz (Anm. 25), S. 20.

45 Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 202 ff.

46 Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 421 ff., 427 ff., 450 ff.

47 So vor allem Mohl, Policey-Wissenschaft (Anm. 6), S. 527.

So gab es auch in der Praxis eine Reihe von Anzeigen, in denen die Anzeigersteller eigenen Nutzen oder Schaden für die Angezeigten anstrebten. So zeigte etwa in Breslau ein Student die Studentenverbindungen an, weil er sich ihm auferlegten Duellen nicht stellen wollte. In Greifswald wurde die Burschenschaft von einer rivalisierenden Studentengruppe angezeigt.⁴⁸ In beiden Fällen war den Behörden der Zweck der Anzeige bekannt, deshalb wurde aber nicht auf die Verwertung der Information verzichtet. Entsprechend spielt auch heute die Motivation des Informanten für die weitere Verwendung der Information keine Rolle, wenn dabei der polizeiliche Zweck maßgeblich ist. Private Interessen werden mitunter sogar gezielt ausgenutzt oder gefördert, wie etwa bei Kronzeugenregelungen oder Belohnungen.⁴⁹

e) Gesellschaftliche Auswirkungen

Bei der Diskussion um die Polizeispitzel lassen sich vor allem bei Zimmermann und Mohl erstaunlich differenzierte Ausführungen zu den gesellschaftlichen Auswirkungen des Einsatzes von Spitzeln finden. Es wurden negative Konsequenzen befürchtet, die durch das Gefühl des Beobachtetseins verursacht würden. So gab Mohl zu bedenken, die Enttäuschung des Vertrauens des Bürgers in den Staat zerstöre das „behagliche und unbefangene Leben“ und damit die Basis des gesellschaftlichen Zusammenlebens:

„Der unbehagliche Zustand aber steigt, und mit ihm in gewisser Beziehung die Entsittlichung, wenn man Beweise von der großen Verbreitung und ängstlichen Aufmerksamkeit der heimlichen Kundschafter hat.“⁵⁰

Zimmermann stellte fest, dass nicht nur die Information an sich von Bedeutung war, sondern dass der Mythos einer allwissenden Polizei einen erheblichen Einfluss auf das Verhalten der Bevölkerung haben könnte. Zimmermann meinte aber, dass das Beobachten den Respekt gegenüber der Polizei erhöhe:

„In früherer Zeit und noch jetzt hier und dort in fremden Ländern kostete es manche Regierungen viel Geld, den Schein der Allwissenheit für die Polizei zu erwerben: Furcht vor dem durchdringenden Auge der Polizei ist allerdings ein brauchbares Rad im Getriebe der psychologischen Abschreckung.“⁵¹

Weiter führt Zimmermann dann aus, dass ein solches System sehr aufwendig sei und „ungeheure Geldsummen“ verschlingen würde und deswegen nicht immer sinnvoll sei. Der

48 Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 343 ff., 348 ff.

49 Eingehend J. Pohl, Informationsbeschaffung beim Mitbürger, Berlin 2002, S. 70 ff., 113 f.

50 Mohl, Policity-Wissenschaft (Anm. 6), S. 428 f.

51 Zimmermann, Deutsche Polizei (Anm. 9), S. 438 f.

Gedanke, dass die Informationserhebung gar nicht der Kenntniserlangung dienen sollte, ist bemerkenswert. 1852 stellte Gustav Zimmermann bereits als Rückblick auf die Demagogenverfolgung fest, dass es dabei um die Wirkung der bloßen Beobachtung gegangen sei:

„Von der geheimen Polizei muss man das „Angebersystem“ / „Angeber“ ist hier in der weiten Bedeutung gebraucht, wo es im Allgemeinen jeden Denunzianten bezeichnet. / in der politischen Materie unterscheiden. Während nämlich die geheime Polizei bestimmte einzelne dazu fähige Personen zum geheimen Beobachten oder Nachspüren annimmt, strebt das Angebersystem dahin, wo möglich alle Bürger und Einwohner des Staats oder wenigstens so viele wie möglich zur Denunziation alles dessen zu verpflichten oder aufzumuntern, was sie bei Andern dem Staate, Gemeinwohl oder Regierung, Gefährliches oder Verdächtiges bemerken. Das Angebersystem ist ein **allgemeines Furchtsystem**: der Bevölkerung wird die Überzeugung eingeprägt, dass im Lande je zwei Augen das dritte überwachen, und diese Furcht soll **abschrecken** vor feindseligen politischen Absichten oder Unternehmungen gegen die Regierung. Solche Staaten, welche das Angebersystem bei sich organisiert hatten, hielten, neben diesen allgemeinen Denunziationen, noch **eigentliche** geheime Agenten, d.h. bestimmte Personen, die zum Nachspüren geeignet und bestellt waren. Die Masse und die ungeheure Zahl wertloser Anzeigen bei einem solchen System bringt es mit sich, dass die einzelnen Anzeigen nicht sorgfältig geprüft werden können. Man will nur allgemeine Furcht damit machen.“⁵²

Die Erkenntnis, dass politische Disziplinierung bereits durch den Eindruck der Allwissenheit des Staates erreicht werden konnte, hat auch dem System der Inoffiziellen Mitarbeiter der Staatsicherheit der DDR und der Gestapo als Grundlage gedient.⁵³ Auch insofern waren bereits die Anfänge des Polizeirechts während der Demagogenverfolgung bemerkenswert modern. 33

52 Zimmermann, Wesen der modernen Polizei (Anm. 9), S. 253 (Hervorhebungen im Original).

53 So sind alle KGB-Staatssicherheitsdienste vor allem „Einschüchterungsdienste“ gewesen, K. Sauerland, 30 Silberlinge. Denunziation – Gegenwart und Geschichte, Berlin 2000, S. 128 ff.; zum Mythos der Allmacht bei der Gestapo vgl. M. Mallmann/G. Paul, Gestapo-Mythos und Realität, in: B. Florath/A. Mitter/S. Wolle (Hrsg.), Die Ohnmacht der Allmächtigen: Geheimdienste und politische Polizei in der modernen Gesellschaft, Berlin 1992, S. 100 f.

5. Schluss

Das Polizeirecht und die Polizeirechtswissenschaft kannten von je her Denunzianten und Spitzel als Informationserhebungsmethoden der Polizei, insbesondere der politischen Polizei. Alleine die Quantität der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit den Informationsmethoden spricht für ein generelles Problembewusstsein bezüglich der Rolle der Denunziation. 34

Die Diskussion veränderte sich im Laufe der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Sie wurde funktionaler, auf den Zweck gerichtet. Während zu Beginn noch moralische Bedenken vorgebracht wurden, wurden zum Ende der Demagogenverfolgung kaum noch grundsätzliche Legitimitätszweifel an bestimmten Methoden vorgebracht. Mit der Verrechtlichung und Zweckbindung der Polizeitätigkeit verschob sich die Diskussion. Die Polizei wurde als Bürokratie begriffen, die Zwecke zu erfüllen hatte. Erlaubt war, was den Zweck förderte.⁵⁴ Bedenken an den sozialen Auswirkungen der Methoden kam lediglich noch bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit der Informanten und der Sorge des Rückgangs der Anzeigebereitschaft vor. Die Gefahren beziehungsweise negativen Effekte beim Einsatz bestimmter Methoden der Informationserhebung wurden gegen den polizeilichen Nutzen abgewogen. Zu der geforderten Abwägung zwischen Nutzen und Schaden des Einsatzes bestimmter Mittel gehörte eine verstärkte Auseinandersetzung mit den Folgen. Daher wurden die gesellschaftlichen Folgen des verstärkten Einsatzes von Spitzeln in den polizeiwissenschaftlichen Veröffentlichungen der vierziger Jahre des 19. Jahrhunderts eingehend thematisiert. 35

Die beschriebenen Ansätze kamen während der Demagogenverfolgung nicht als Rechtsgrundsatz zur Geltung. Die Zweckbindung als Grenze polizeilichen Handelns und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Maßstab der Rechtskontrolle für polizeiliches Handeln wurde erst vom Preußischen Oberverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung in Folge der sog. Kreuzberg-Erkenntnis nach 1882 entwickelt und durchgesetzt.⁵⁵ Aber die Diskussion hatte dennoch Auswirkungen auf die Verfolgungspraxis. Insbesondere der Einsatz von Spitzeln wurde während der gut 20 Jahre Demagogenverfolgung zunehmend funktionalisiert. Anfangs glich die Informationssammlung über V-Leute einer eher zufälligen, wahllosen Sammlung und Anhäufung von Information. Später wurden gezielt, zweckgerichtet Spitzel rekrutiert und eingesetzt, um bestimmte Information aus bestimmten Kreisen zu erheben. So waren in den dreißiger Jahren zum Beispiel viele preußische Spitzel gezielt in der Schweiz und in Frankreich 36

54 Vgl. dazu auch Becker, *Vigilanten* (Anm. 9), S. 136.

55 PrOVG 9, 353/363, 370; 13, 424/427 f.; 38, 422/426 f.; 51, 284/288; vgl. nur B. Pieroth/B. Schlink/ M. Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 5. Auflage, München 2008, Rn. 9-13.

eingesetzt, um aus den Flüchtlingsgemeinden zu berichten. Zum Teil wurden auch gezielt mehrere Spitzel eingesetzt, um die angesprochene gegenseitige Kontrolle zu erhalten.⁵⁶ Die Entstehung des Polizeirechts bedeutete also nicht weniger Polizei, sondern zunächst nur geregelte Polizei. Die Verrechtlichung ging in diesem Zusammenhang also keinesfalls mit einer Reduzierung polizeilicher Tätigkeit einher, sondern führte eher zu einer Professionalisierung.

56 Nolte, Demagogen und Denunzianten (Anm. 1), S. 300 ff.