



Berliner Juristische Universitätschriften
Grundlagen des Rechts

Band 57

Dominik Glorius

Im Kampf mit dem Verbrechen

Die Entwicklung der Berliner
Kriminalpolizei von 1811 bis 1925
Eine rechtshistorische Betrachtung



BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Dominik Glorius
Im Kampf mit dem Verbrechen

Berliner Juristische Universitätschriften

Herausgegeben im Auftrag der Professoren der Juristischen Fakultät
an der Humboldt-Universität zu Berlin

von Professor Dr. Michael Kloepfer,
Professor Dr. Rainer Schröder, Professor Dr. Gerhard Werle

Grundlagen des Rechts

Band 57

ISBN 978-3-8305-2104-4

Dominik Glorius

Im Kampf mit dem Verbrechen

Die Entwicklung der Berliner
Kriminalpolizei von 1811 bis 1925
Eine rechtshistorische Betrachtung



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-8305-2104-4

© 2016 BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

VORWORT

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/2015 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Martin Heger, für das mir entgegengebrachte Vertrauen. Nicht allein seine Bereitschaft, mich als externen Doktoranden zu betreuen, auch die über die Jahre meiner berufsbegleitenden Forschung ebenso verständnisvolle wie engagierte Unterstützung sind keineswegs selbstverständlich.

Zudem danke ich herzlich Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Auch möchte ich Herrn Prof. Dr. Gerhard Werle für die freundliche Aufnahme in diese Schriftenreihe danken.

Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der von mir besuchten Archive, insbesondere Herrn Julian Schulenburg, dessen Anregungen und Unterstützung mir im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz stets eine große Hilfe gewesen sind.

Schlussendlich gilt ein großer Dank meiner Familie, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit auf vielfältige Weise unterstützt hat. Meine Mutter, Frau Dr. Cornelia Glorius-Rose, und mein Stiefvater, Herr Prof. Dr. Dr. h. c. em. Gerd Rose, waren mir stets Inspiration und Vorbild. Und ohne meine Frau Viola Glorius, die mir über die Jahre der Forschung stets den Rücken frei gehalten hat, wäre diese Arbeit nie entstanden.

Dominik Glorius

Kleinmachnow, Februar 2016

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Einleitung	1
I. Von der rechtshistorischen Bedeutung der Berliner Kriminalpolizei	1
II. Forschungsstand und Quellenlage	10
III. Forschungsziel und Vorgehensweise	12
Erstes Kapitel: Von der Criminal-Immediat-Commission zur Criminal-Polizei 1794–1811	14
I. Der Kriminalpolizeibegriff als Ausgangspunkt der rechtshistorischen Betrachtung	14
1. Polizeiverständnis und Kriminalpolizeibegriff	14
2. Das ALR als Wegbereiter polizeilicher Strafverfolgungstätigkeit	16
a) Die Entwicklung des Polizeiverständnisses im 17. und 18. Jahrhundert	18
b) Der Polizeibegriff des § 10 II 17 ALR	23
c) Polizeigerichtsbarkeit und Kriminalpolizei	25
II. Die Anfänge der Berliner Polizeiverwaltung	35
1. Die Einrichtung des Polizeidirektoriums	35
2. Die „Criminal-Immediat-Commission“ des Berliner Kammergerichts	40
3. Zusammenbruch und Neuanfang	42
4. Das Polizeipräsidium unter <i>Justus Gruner</i>	46
5. Wechsel der „Criminal-Polizei“ in das Polizeiressort	50

Zweites Kapitel: Die Berliner Kriminalpolizei im Vormärz 1815–1848.....	59
I. Gegen Demagogen und Demokraten.....	59
II. Der Beginn der preußischen Strafprozessrevision.....	65
1. Der Kampf um das rheinisch-französische Recht.....	66
2. Der „code d’instruction criminelle“.....	70
3. Kriminalpolizei, „police judiciaire“ und Gerichtliche Polizei: eine begriffliche Nuance?.....	75
III. Die Entwicklung der Berliner Polizei im Vormärz.....	77
IV. Das „Criminal-Commissariat“ am Berliner Stadtgericht.....	86
V. Die Entstehung des reformierten preußischen Strafprozesses.....	100
1. Der lange Weg der Gesetzesrevision.....	100
2. Der Polen-Prozess und die Einführung der Berliner Staatsanwaltschaft.....	111
Drittes Kapitel: Revolution, Reaktion und Neue Ära 1848–1882.....	120
I. Die März-Revolution in Berlin.....	120
II. Das reformierte preußische Strafverfahren.....	125
III. Das Polizeipräsidium in der Ära <i>Hinckeldey</i>	131
1. Die Neuordnung der Kriminalpolizei unter <i>Wilhelm Stieber</i>	134
2. Polizei und Staatsanwaltschaft in der Praxis.....	142
3. Das <i>Stiebersche</i> Willkürregime.....	152
IV. Die „Neue Ära“.....	156
1. Der „Fall“ <i>Stieber</i>	159
2. Konsequenzen.....	163
3. Die gescheiterte Kriminalpolizeireform v. <i>Drygalskis</i>	165

V. Reichshauptstadt.....	173
1. Großstädtische Herausforderungen und neue Methoden.....	178
2. Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft.....	189
a) Die Reichsjustizgesetze	189
b) Das Konstrukt des „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“	195
c) Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei in der Praxis	201
 Viertes Kapitel: „Spree-Chicago“ 1883–1914.....	 208
I. Die Entdeckung des „Berufsverbrechers“	210
1. Der Aufstieg der Kriminologie.....	210
2. Der Berufs- und Gewohnheitsverbrecher in der Verbrechertypologie.....	214
II. Die Entstehung der modernen Kriminalpolizei	222
1. Der Fall „ <i>Dickhoff</i> “ und die Neuordnung der Berliner Kriminalpolizei	224
2. Pressekritik und Anpassung	240
a) Die Verfolgung von Kapitalverbrechen	242
aa) Die „ohnmächtige“ Kriminalpolizei	242
bb) Der Fall <i>Levy</i> und die Folgen	250
cc) Die Mordkommission entsteht.....	265
b) Die Bekämpfung des internationalen Mädchenhandels.....	272
3. Die Entwicklung der Berliner Kriminalpolizei bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges	281
a) Der Sternberg-Prozess und die Folgen.....	281
b) Im Kampf gegen steigende Vorgangszahlen	294
c) Der Beginn der Ära Hoppe	300
d) Die Schaffung des Polizeibezirksamtes Berlin-Mitte.....	306

III. Gescheiterte Reformen	313
1. Streit um das Rollenverständnis: Kriminalpolizei und Strafprozessrechtsreform	314
2. „Reichskriminalpolizei“ und „mobile Kriminalbrigaden“: Ideen für eine landesweite Kriminalpolizeireform	324
 Fünftes Kapitel: Weltkrieg 1914–1918.....	 338
I. Im Belagerungszustand.....	339
1. Die Renaissance des preußischen Belagerungszustandsgesetzes	339
2. Berlin im „Kriegszustand“	346
II. Mobilmachung und erste Ersatzprobleme	352
1. Wehrpflicht im Kaiserreich	352
2. Berliner Polizisten ziehen in den Krieg	355
III. Polizeidienst im Alltag des Krieges	370
1. Erste Maßnahmen.....	370
2. Die Kriminalpolizei an der „Inneren Front“	381
a) Kriegsstrafrecht.....	382
b) Im Kampf gegen den Kriegswucher	390
aa) Höchstpreispolitik und das Verbot übermäßiger Preissteigerungen	394
bb) Erste Schritte zur Kriegswucherbekämpfung	402
cc) Die Kettenhandelsverordnung vom 24. Juni 1916	407
dd) Die Errichtung des Kriegswucheramtes	413
ee) Die Schleichhandelsverordnung vom 7. März 1918	420
ff) Die Verordnung gegen Preistreiberei vom 8. Mai 1918	429
c) Die Verfolgung der indirekten Kriegskriminalität	435
aa) Vermögensdelikte.....	438
bb) Kapitaldelikte	448

IV. Am Scheitelpunkt des Krieges.....	450
1. „Totale Mobilmachung“	455
2. Lebensmittelunruhen und Massenstreiks.....	461
V. Verwaltungsreform im Krieg.....	468
1. „Von künftiger guter Polizei“:	
Die <i>Drewssche</i> Polizeireform.....	472
a) Stellungnahmen und Vorarbeiten	475
aa) Hugo Preuss.....	475
bb) Heinrich Lindenau	476
cc) Georg Doyé	484
dd) Heinrich v. Friedberg.....	487
b) Die <i>Drewssche</i> Denkschrift	489
2. <i>Mügels</i> Grundzüge einer	
landesrechtlichen Justizverwaltungsreform.....	498
a) Stellungnahmen und Vorarbeiten	502
aa) Freytag.....	502
bb) Cansland	503
cc) Lieber	505
dd) Kroschel	506
ee) Rust.....	507
b) Die Denkschrift von Mügel	508
3. Erneutes Scheitern und Kompensationsversuche	511
VI. Dem Ende entgegen.....	514
1. Der Januarstreik von 1918.....	516
2. Unsicheres Berlin	525
Sechstes Kapitel: Zusammenbruch und Neuanfang 1918–1920.....	536
I. Vom Sieger zum Besiegten	536
II. Der 9. November in Berlin	545
1. Gang der Ereignisse	548
2. Der Zusammenbruch	559
3. Die Übergabe des Polizeipräsidioms.....	564

III. Auf dem Weg zur republikanischen Polizei	569
1. Neuordnung der Verhältnisse: Das Kabinett <i>Hirsch</i> und die Beamtenfrage.....	573
2. Die Berliner Polizei unter revolutionärer Führung.....	583
3. Reformen und Reformversuche.....	595
4. Die Absetzung <i>Eichhorns</i> und der Januar-Aufstand	601
5. Im Bürgerkrieg	617
 Siebtes Kapitel: Polizeireform unter republikanischen Vorzeichen 1920–1925.....	 625
 I. Die neue Sicherheitspolizei	 629
1. Von den Freikorps zur Sicherheitspolizei	629
2. Der Umbau der Berliner Polizeiexekutive.....	639
3. Die „vielgestaltige“ Berliner Polizei	649
 II. Das Reichskriminalpolizeigesetz vom 14. Februar 1920.....	 659
1. Die Denkschrift <i>Heindls</i> und die Entstehung des Gesetzentwurfs	663
2. Preußens Widerstand gegen das Gesetzesvorhaben	669
3. Reichskriminalpolizei und Strafprozessrechtsreform	675
4. Das Scheitern des Reichskriminalpolizeigesetzes	680
 III. Das System <i>Severing</i> und <i>Abegg</i>	 685
1. Der <i>Kapp/Lüttwitz</i> -Putsch und die Folgen.....	686
2. Der Beginn des „Systems <i>Severing</i> “	696
3. Der <i>Abeggsche</i> Reformplan.....	700
4. Die Umsetzung der Polizeireform	704
 IV. Die Reform der Kriminalpolizei zwischen Polizeiverwaltungs- und Reichskriminalpolizeigesetz	 712
 V. Die Kriminalpolizei Gross-Berlins	 724

Schlussbetrachtung 736

Quellen- und Literaturverzeichnis 744

Personen- und Stichwortverzeichnis..... 806

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Die verwendeten Abkürzungen richten sich, soweit sie nachfolgend nicht gesondert ausgewiesen sind, nach: *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Aufl. Berlin 2013.

A	Abendausgabe
AA	Auswärtiges Amt
AB	Acta Borussica
AdC (n.F.)	Archiv des Criminalrechts, neue Folge
ADStZ	Allgemeine deutsche Strafrechtszeitung zur Förderung einheitlicher Entwicklung auf den Gebieten des Strafrechts, des Strafprozesses und des Gefängniswesens sowie für strafgerichtliche Medizin
AG	Ausführungsgesetz
AK	Armee-Korps
AKO	Allerhöchste Kabinettsorder
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
AnnfPuG	Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung (Brauns Annalen)
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“
AR	Akten der Reichskanzlei
ArchPolGesch	Archiv für Polizeigeschichte
Art.	Artikel
BArch	Bundesarchiv
BayZ	Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern
BBC	Berliner Börsen-Courier
BB n.F.	Badische Biographien Neue Folge
BKA	Bundeskriminalamt

BLA	Berliner Lokalanzeiger
BLHA	Brandenburgisches Landeshauptarchiv
BMI	Bundesministerium des Innern
BRErmG	Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen und über die Verlängerung der Fristen des Wechsel- und Scheckrechts im Falle kriegerischer Ereignisse (Bundesratsermächtigungsgesetz)
BRVO	Bundesratsverordnung
bspw.	beispielsweise
BT	Berliner Tageblatt und Handelszeitung
BZ	Berliner Zeitung
BZ M	B. Z. am Mittag
CCC	Constitutio Criminalis Carolina
CIC	Code d'instruction criminelle
Cirk. Vfg.	Cirkular Verfügung
d.	der/die/das
DPBZ	Deutsche Polizeibeamten-Zeitung
DBZ	Deutsche Bauzeitung
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPBZ	Deutsche Polizeibeamten-Zeitung
d. R.	der Reserve
DRZ	Deutsche Rechtszeitung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSt	Der Staat
DStrafZ	Deutsche Strafrechtszeitung
Dt.	deutsch/deutsche
DtGesG	<i>Wehler, Hans-Ulrich</i> , Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1–5, München 2008
DtP	Deutsche Politik. Wochenzeitschrift für Welt- und Kulturpolitik

DtPolZ	Deutscher Polizeibeamten-Zeitung
d. Verf.	der Verfasser
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DtVerwG	<i>Jeserich, Kurt G. A.; Pohl, Hans; Unruh, Georg-Christoph (Hrsg.)</i> , Deutsche Verwaltungsgeschichte, Stuttgart 1983–1988
FdPe	Führer der Polizeiexekutive. Zeitschrift zur Förderung der beruflichen und wirtschaftlichen Interessen der höheren Polizei-Exekutiv-Beamten. Beilage zu der Zeitschrift „Die Polizei“
Frhr.	Freiherr
G	Gesetz
GA	(Goldammer’s) Archiv für preußisches Strafrecht (1853–1870); ab 1871: Archiv für gemeines deutsches und für preußisches Strafrecht; ab 1880: Archiv für Strafrecht; ab 1900: Archiv für Strafrecht und Strafprozeß (1900–1933); ab 1953 Goldammer’s Archiv für Strafrecht.
GenKdo	Generalkommando
GenO	Generaloberst
GerS	Der Gerichtssaal
GrBG	Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz)
Gross’ Archiv	Archiv für Kriminal-Anthropologie und Kriminalistik (1898–1916); Archiv für Kriminologie (1916–1918, ab 1955); Archiv für Kriminologie (Kriminalanthropologie und Kriminalistik) [1919–1944]
GüPV	Gesetz über die Polizeiverwaltung
GStA PK	Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
HBd.	Halbband
HdbprG	<i>Neugebauer, Wolfgang</i> , Handbuch der preußischen Geschichte, Berlin 1992–2009

HdbdStR	<i>Isensee, Josef; Kirchhof, Paul</i> , Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 2003–2011
HessPol	Die Hessische Polizei. Zeitschrift d. Landesverbandes der Polizeibeamten Hessens e.V.
HG	Hambacher Gespräche
HPG	Gesetz, betreffend Höchstpreise (Höchstpreisgesetz)
HZ	Historische Zeitschrift
i. G.	im Generalstab
IKV	Internationale Kriminalistische Vereinigung
IMKK	Interalliierte Militär-Kontrollkommission
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbGMOD	Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands
JBodR	Jahrbuch der Bodenreform
JMBL.	Justiz-Ministerialblatt für die preußische Gesetzgebung und Rechtspflege.
JBodR	Jahrbuch der Bodenreform
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift. Organ des Deutschen Anwaltvereins.
Kdo	Kommando
Kgl.	königlich
KethhVO	Verordnung über den Handel mit Lebens- und Futtermitteln und zur Bekämpfung des Kettenhandels (Kettenhandelsverordnung)
KG	Kammergericht Berlin
KM	Kriminalistische Monatshefte. Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis
KMPLK	Konservative Monatsschrift für Politik, Literatur und Kunst

KR	Kriminalistik
KrimO	Kriminalordnung
LAB	Landesarchiv Berlin
Leg.-Per.	Legislaturperiode
LVG	Preußisches Landesverwaltungsgesetz
LZ	Leipziger Zeitung für Deutsches Recht
M	Morgenausgabe
MBliV	Ministerial-Blatt für die gesammte innere Verwaltung in den Königlich Preußischen Staaten; ab 1908: Ministerialblatt für die Preußische innere Verwaltung
MdR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MilStGO	Militärstrafgerichtsordnung
MittKv	Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung
MittPPSt	Mitteilungen der Reichsprüfungsstelle für Lebensmittelpreise (1. Jg. Nr. 1–12); anschließend Mitteilungen für Preisprüfungsstellen, jeweils herausgegeben von der volkswirtschaftlichen Abteilung der Kriegsernährungsamtes.
Mk	Mark
MPr	Ministerpräsident
MSchKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
NDB	Neue Deutsche Biographie
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nschrbd.	Niederschriftenband
NZ	Nationalzeitung
o.BIA.	Ohne Blatt-Angabe
o. D.	ohne Datumsangabe
OHL	Oberste Heeresleitung
o. J.	Ohne Jahresangabe

OKidM	Oberkommando in den Marken
OPr	Oberpräsident
o.Verf.	Ohne Verfasserangabe
Pkt.	Punkt
Polizei	Die Polizei. Zeitschrift für Polizeiwissenschaft, -dienst und -wesen
PolPr	Polizeipräsidium/Polizeipräsident
Pr.	preußisch
Pr. AG GVG	Preußisches Ausführungsgesetz zum GVG
PrAH	Preußisches Haus der Abgeordneten
PrPBZ	Preußische Polizeibeamtenzeitung
PrBZG	Preußisches Gesetz über den Belagerungszustand
PrFM	Preußischer Finanzminister/Preußisches Finanzministerium
PrJb.	Preußische Jahrbücher
PrJM	Preußischer Justizminister/Preußisches Justizministerium
PrKM	Preußischer Kriegsminister/Preußisches Kriegsministerium
PrLV-DS	Drucksachen der verfassungsgebenden preußischen Nationalversammlung
PrMdI	Preußischer Minister/Preußisches Ministerium des Innern
PrMgUA	Preußisches Ministerium der geistlichen und Unterrichts-Angelegenheiten
PrMHG	Preußischer Minister/Preußisches Ministerium für Handel und Gewerbe
PrMöA	Preußischer Minister/Preußisches Ministerium für öffentliche Arbeiten
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des königlichen Oberverwaltungsgerichts
PrPBZ	Preußische Polizeibeamten-Zeitung
PrSchutzmZ	Preußische Schutzmannszeitung
PrStKomVE	Preußischer Staatskommissar für Volksernährung

PRStVO	Verordnung gegen übermäßige Preissteigerung
PrVU	Preußische Verfassungsurkunde
PrVwBl	Preußisches Verwaltungsblatt
PTVO	Verordnung gegen Preistreiberei
RAdI	Reichsamt des Innern
RegPr	Regierungspräsident
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RGewO	Reichsgewerbeordnung
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Rhdb.	Reichshandbuch der deutschen Gesellschaft
RK	Reichskanzlei
RKPA	Reichskriminalpolizeiamt
RKPG	Reichskriminalpolizeigesetz
RMG	Reichsmilitärgesetz
RMdI	Reichsminister/Reichsministerium des Innern
RMF	Reichsminister/Reichsministerium der Finanzen
RMJ	Reichsminister/Reichsministerium der Justiz
RStGB	Reichstrafgesetzbuch
RStPO	Reichsstrafprozessordnung
RT-Drucks.	Drucksachen des Reichstags
RR-Drucks.	Drucksachen des Reichsrates
RuPrVBl	Reichsverwaltungsblatt und preußisches Verwaltungsblatt
RuW	Recht und Wirtschaft (Zeitschrift für deutsches u. ausländisches Wirtschaftsrecht; erschienen 1911–1919)
RV	Rechtsgeschichtliche Vorträge/ Reichsverfassung des Deutschen Kaiserreichs v. 1. Juli 1871
S	Siehe; Sonntagsausgabe
SARpfl	Sächsisches Archiv für Rechtspflege (erschieden 1906–1923)
Sav. Z. Germ. Abt.	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte/ Germanistische Abteilung

SchleicchVO	Verordnung gegen den Schleichhandel vom 7. März 1918
Schmollers JB	Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche
StbZg	Staatsbürger-Zeitung
StenBer	Stenographischer Bericht
StO	Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazugehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsgemäßen Versammlungen (Städteordnung).
StO SH	Preußische Städteordnung für die Provinz Schleswig-Holstein
StSchr	Staatssekretär
u.	und
UA	Untersuchungsausschuss
Unv.	Unveröffentlicht
v.	von/vom
Verh.d.NV	Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung
Verh.d.RT	Verhandlungen des Reichstags
VerwArch	Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit
VwBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verw.Ber.	Verwaltungsbericht
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VO	Verordnung
vorg.	vorgenannt
VZ	Vossische Zeitung
WO	Deutsche Wehrordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WUA	Das Werk des Untersuchungsausschusses der Deutschen Verfassunggebenden Nationalver-

	sammlung und des Deutschen Reichstages 1919 –1926
WWR	Wehrwissenschaftliche Rundschau
WZJena	Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich- Schiller-Universität Jena
z.	zu/zum
ZAngPs	Zeitschrift für angewandte Psychologie
ZdStrV (n.F.)	Zeitschrift für deutsches Strafverfahren ein- schließlich des Gefängniswesens, neue Folge
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff.	Ziffer
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZRG GA	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsge- schichte/ Germanistische Abteilung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissen- schaft

Erstes Kapitel

EINLEITUNG

I. Von der rechtshistorischen Bedeutung der Berliner Kriminalpolizei

Das Verhältnis von Polizei und Justiz im Strafverfahren gilt als labil und konfliktträchtig, weil sich die verfahrensrechtliche Rollenverteilung von Polizei und Staatsanwaltschaft im strafprozessualen Vorverfahren von der tatsächlichen derart unterscheidet, dass im Schrifttum von einer „Verpolizeilichung des Ermittlungsverfahrens“ gesprochen wird.¹ Nach der gesetzlichen Aufgabenverteilung sind die Beamten und Behörden des Polizeidienstes gemäß § 163 I StPO verpflichtet, von sich aus Ermittlungen anzustellen, wenn der Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung gegeben ist. Nach Beendigung dieses sog. Ersten Angriffs² haben sie ihre Verhandlungen, d. h. „sämtliche polizeilichen Ermittlungsvorgänge“³, ohne Verzug der Staatsanwaltschaft zu übersenden (§ 163 II StPO). Diese entscheidet, wie sie mit dem Verfahren weiter verfährt, ob die gemachten Feststellungen für eine Anklage ausreichen, ob weitere Ermittlungen notwendig erscheinen, die sie entweder selbst vornimmt oder durch Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen lassen kann, oder ob das Verfahren eingestellt wird. Dabei ist die Polizeibehörde verpflichtet, den Ersuchen der Staatsanwaltschaft zu genügen (§ 161 I 1 StPO), während Beamte, die zu Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft bestellt sind, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks überdies Folge zu leisten haben (§ 152 I GVG). Nach der gesetzlichen Konstruktion figuriert die Staatsanwaltschaft somit als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“, während ihr die Polizei als „Erfüllungsgehilfe“ zur Seite gestellt ist.

1 So z. B. in: *Hüls*, Polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit, 2007, S. 229; *Ostendorf*, Strafprozessrecht, 2012, S. 70 f.; *Roxin*, Strafverfahrensrecht, 27. Aufl. (2012), S. 60.

2 Unter dem Begriff des „Ersten Angriffs“ werden „alle unaufschiebaren Feststellungen und Maßnahmen zur Aufklärung einer Straftat“ zusammengefasst. Er gilt als „wichtigster Abschnitt“ des polizeilichen Ermittlungsverfahrens. Vgl. *Möllers*, Wörterbuch der Polizei, 2001, S. 495.

3 *Soiné*, Ermittlungsverfahren und Polizeipraxis, 2013, S. 47.

In der Realität wird das strafrechtliche Ermittlungsverfahren hingegen nicht von der Staatsanwaltschaft, sondern von der Polizei dominiert. Ihr kommt im Wesentlichen die Rolle der Ermittlungsbehörde zu, die ihre Ermittlungen insbesondere in den Bereichen der leichten und mittleren Kriminalität erst nach Abschluss der Staatsanwaltschaft vorlegt, die damit auf die Funktion als Anklage- bzw. Einstellungsbehörde beschränkt ist.⁴ Weil ihr damit die Möglichkeit genommen ist, für einen Großteil der Strafverfahren auf die strafverfolgende Tätigkeit der Polizei einzuwirken, wird nunmehr die Polizei als „die wahre ‚Herrin‘ des Vorverfahrens“⁵ apostrophiert. Das Auseinanderfallen von rechtlichem und rechtstatsächlichem Verhältnis beider Behörden hat im juristischen Schrifttum zu einer anhaltenden Kontroverse über die Gründe jener Entwicklung und die daraus zu ziehenden Konsequenzen geführt.⁶ Norma-

- 4 Zu dem Problem des Auseinanderfallens der verfahrensrechtlichen und tatsächlichen Rollenverteilung von Polizei und Staatsanwaltschaft vgl. beispielhaft *Habel*, Möglichkeiten einer Reform des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, 1982, S. 58–62; *Schlachetzki*, Die Polizei – Herrin des Strafverfahrens?, 2003; *Eisenberg*, Kriminologie, 6. Aufl. (2005), S. 263–265; *Hüls*, Polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit, 2007, S. 229–237; *Frister*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 2012, S. 602 (612 f.).
- 5 So *Hüls*, Polizeiliche und staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit, 2007, S. 229. Inhaltlich übereinstimmend z. B. *Wieczorek*, KR, 40 (1986), S. 385 (387); *Schünemann*, KR, 53 (1999), S. 74–79, 149–152 (146); eine a. A. vertritt bspw. *Ostendorf*, Strafprozessrecht, 2012, S. 65, der der Staatsanwaltschaft auch weiterhin eine Kontrollfunktion der polizeilichen Ermittlungstätigkeit, wenn auch nach „Aktelage“, zuspricht.
- 6 Mit diesem Themenfeld hat sich nicht nur ein Flut von Aufsätzen befasst, so z. B. *Görgen*, ZRP, 9 (1976), S. 59; *Gössel*, GA, 127 (1980), S. 325; *Rüping*, ZStW, 33 (1983), S. 894; *Stümper*, KR, 40 (1986), S. 395; *Uhlig*, DRiZ, 64 (1986), S. 247; *Wieczorek*, KR, 40 (1986), S. 385; *Knemeyer/Deubert*, NJW, 45 (1992), S. 3131; *Lilie*, ZStW, 106 (1994), S. 625; *Schünemann*, KR, 53 (1999), S. 74–79, 149–152; *Jaeger*, Der Kriminalist (2011), S. 13, es findet sich auch in nahezu jedem Lehrbuch zum Straf- oder Polizeirecht, so z. B. in: *Hellmann*, Strafprozessrecht, 2. Aufl. (2006), S. 26 f.; *Denninger/Poscher*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 59 (97); *Ostendorf*, Strafprozessrecht, 2012, S. 64–66; *Roxin*, Strafverfahrensrecht, 27. Aufl. (2012), S. 59 f. Auch mehrere Dissertationen haben bereits das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft untersucht: z. B. *Görgen*, Die organisationsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft zu ihren Hilfsbeamten und zur Polizei, 1973; *Habel*, Möglichkeiten einer Reform, 1982; *Schröder*, Das verwaltungsrechtlich organisatorische Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft, 1996; *Schlachetzki*, Die Polizei – Herrin des Strafverfahrens?, 2003; *Hüls*, Polizeiliche und staatsanwaltliche

tiv gilt die in § 163 I StPO verankerte Verpflichtung zur eigenständigen Strafverfolgung gepaart mit dem Recht des Ersten Angriffs als „Einfallstor“ für den Machtzuwachs der Polizei im Strafverfahren, weil diese über den Zeitpunkt der Unterrichtung der Staatsanwaltschaft nach eigenem Ermessen entscheiden kann. Zudem leiste die der Polizei zugesprochene Doppelfunktion als Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörde einer Vermischung von Prävention und Repression Vorschub, weil die Polizei über den rechtlichen Rahmen ihrer Maßnahmen, z. B. in der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“, allein befinden könne. So habe der Umstand, dass die Polizei sowohl mit der Gefahrenabwehr als auch mit der Strafverfolgung befasst sei, „seit jeher Unbehagen und Verwirrung gestiftet“⁷. Faktisch wird die schlechtere sachliche und personelle Ausstattung und die daraus resultierende Arbeitsüberlastung bei den Staatsanwaltschaften für das bestehende Missverhältnis verantwortlich gemacht. Als „Armenhaus der öffentlichen Hand“⁸ müsse sich diese darauf beschränken, der Polizei „unbestimmte Ermittlungsaufträge“ zu erteilen. Schlussendlich gilt sowohl der Umstand, dass die Strafanzeigen in der Regel bei den Polizeibehörden erstattet werden als auch die kriminalistische Kompetenz der Polizei als für die Verlagerung der Ermittlungsrolle ursächlich.

Während die faktische Rollenverteilung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft im Strafverfahren zumindest in praxi einem gemeinhin geduldeten Modus Vivendi gleichkommt, wird im Schrifttum mit einer gewissen Regelmäßigkeit die Diskussion geführt, ob nicht die Rechtslage der Realität oder umgekehrt die Realität der Rechtslage angepasst werden müsse. Dabei wird die Argumentation getragen von dem Umstand, dass die in Rede stehenden Vorschriften seit Verabschiedung von StPO und GVG im Jahr 1877 nahezu unverändert geblieben sind. Wenn daher dem Bereich der Polizei zuzuordnende Autoren fordern, das Prinzip der Über- und Unterordnung im Ermittlungsverfahren aufzuheben und Polizei und Staatsanwaltschaft zu gleichberechtigten Partnern zu machen, geschieht dies z. B. mit Blick darauf, dass die gesetzlichen Regelungen aus einer Zeit stammten, als die Polizei der Justiz „Bütteldienste“ habe leisten müssen.⁹ Inzwischen sei die Staatsanwaltschaft als alleinige Herrin des Strafverfahrens überfordert und die Polizei „den Stiefeln des Knechtes“ längst entwachsen.¹⁰ Entsprechenden Forderungen treten die

Ermittlungstätigkeit, 2007; *Elsner*, Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei?, 2008.

7 *Görgen*, ZRP, 9 (1976), S. 59 (59).

8 Vgl. *Uhlig*, DRiZ, 64 (1986), S. 247 (248).

9 Den Begriff verwendet *Jaeger*, Der Kriminalist (2011), S. 13 (13).

10 So der Berliner Polizeipräsident *Klaus Hübner* in einer Rede v. 4. Dez. 1984,

Vertreter der Justizseite entgegen, indem sie an die Rolle des „Gesetzeswächters“ erinnern, die der Gesetzgeber der Staatsanwaltschaft auch gegenüber der Polizei zugewiesen habe. Mit Blick auf den in der Mitte des 19. Jahrhunderts geführten Kampf um die Einführung des reformierten Strafprozesses erscheint die Staatsanwaltschaft als „ein Kind freiheitlichen Denkens und zugleich eine der ältesten Säulen des Rechtsstaats“¹¹, weshalb auch eine Stärkung der polizeilichen Kompetenz zu ihren Lasten einer Rückkehr zu Polizeistaat und Inquisitionsprozess gleichkommen würde.¹² Es müsse vielmehr eine „Gerichtliche Polizei“, d. h. die Unterstellung der Kriminalpolizei unter die Staatsanwaltschaft, als Vollendung des historischen Willens des Gesetzgebers geschaffen werden.

Vom jeweiligen Standpunkt aus wird somit die Forderung *de lege ferenda* im Wege einer historischen Herleitung der Funktionen von Staatsanwaltschaft und Polizei im Strafverfahren begründet, wenn auch mit unterschiedlichem Ergebnis. So liegt die Frage nahe, ob hierbei die historischen Tatsachen ausreichend Berücksichtigung gefunden haben. Vor allem die implizite Annahme, das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft sei im Zeitpunkt der Verabschiedung der Reichsjustizgesetze ein anderes gewesen oder vom Gesetzgeber zumindest anders gewollt gewesen, erscheint fragwürdig. Beispielhaft zeigt sich dies an den aus der Feder des sächsischen Generalstaatsanwalts *Friedrich Oskar v. Schwarze* stammenden „Bemerkungen über die Criminalpolizei“ aus dem Jahr 1862. In einer Zeit, als in Berlin die „erste moderne Staatsanwaltschaft in Deutschland“¹³ 16 Jahre und ihr sächsisches Pendant gerade einmal sieben Jahre alt gewesen war und in den deutschen Staaten über das reformierte Strafverfahren noch leidenschaftlich diskutiert wurde, war auch „die Frage über die Stellung und den Wirkungskreis der Criminalpolizei-Behörden bei den ihnen überwiesenen Vorerörterungen ... in neuester Zeit wiederholt Gegenstand der Besprechung geworden“, weil man „gegenwärtig die polizeilichen und richterlichen Funktionen bei der strafgerichtlichen Verfolgung schärfer zu scheiden begonnen und die ersteren möglichst zu beschränken versucht hat“¹⁴. Aus Sicht *Schwarzes* sollte die „Thätigkeit der Criminalpolizei-Behörden ... nur vorbereitender Natur“ sein, „alles was über die Vorbereitung hin-

Zit. nach: *Uhlig*, DRiZ, 64 (1986), S. 247 (247).

11 *So Börker*, JR (1953), S. 237 (237).

12 *So z. B. Wagner*, MDR, 27 (1973), S. 713. Im Ergebnis auch *Uhlig*, DRiZ, 64 (1986), S. 247 (250).

13 *So Roxin*, in: *Senatsverwaltung für Justiz* (Hrsg.), Festgabe 150 Jahre Staatsanwaltschaft Berlin, 1997, S. 13 (18).

14 *Schwarze*, ADStZ, 2 (1862), Sp. 148 (148).

ausgeht, gehört zur richterlichen Thätigkeit“¹⁵. Die wichtigste Aufgabe der Polizei sei „die Sorge für Erforschung und Erhaltung der Spuren und Beweise des Verbrechens, wie für Sicherung des Thäters und der auf seine Schuld bezüglichen Beweise.“ Zum „Mittelpunkt“ dieser sog. „Gerichtlichen Polizei“ solle der Staatsanwalt erhoben werden, „dergestalt, daß die Polizeibehörden den ersten Angriff selbstständig übernehmen, im Uebrigen aber in Stellvertretung des Staatsanwalts und nach dessen Anweisung handeln“¹⁶. Dies gelte für die Polizeibehörden kleinerer Städte wie für die größeren Polizeibehörden, die in dem Staatsanwalt „nicht ihren Vorgesetzten, wohl aber diejenige Behörde zu erblicken haben, deren Thätigkeit sie unterstützen und deren Anweisungen in einzelnen Verbrechensfällen sie nachzugehen haben“. Dem Staatsanwalt wollte er eine „maßgebende Einwirkung auf die Criminalpolizei vindicieren und der Polizeibehörde selbst die Stelle einer Gehülfin anweisen“. Dessen ungeachtet sollte die Stellung der Polizei „nicht bei den ersten Angriffen, und auch nicht bei der Ausführung der Anträge des Staatsanwalts“ beschränkt werden, „eine selbstständige Behandlung der Sache“ werde ihr nicht zu versagen sein. Wie *Schwarze* am Ende betonte, bedürfe es

„vor allen Dingen ... eines verständigen und einträchtigen Zusammenwirkens aller beteiligten Behörden. Die strenge Festhaltung der gegenseitigen Kompetenzgränzen darf nicht in Eifersüchteleien und unerquicklichen Kompetenzstreitigkeiten ausarten, die der eigenen Thätigkeit gesteckte Gränze muß als eine innere Nothwendigkeit erkannt und darf nicht mit Unlust und Unmuth befolgt werden“.

Der Beitrag *Schwarzes* ist nicht allein aus dem Grund beachtenswert, weil er die spätere das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft betreffende Regelung der Reichsjustizgesetzgebung und mithin auch die hieraus resultierenden Schwierigkeiten zumindest im Kern vorwegnimmt, er indiziert überdies, dass die Frage der Rollenverteilung beider Behörden im Strafverfahren bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts streitig gewesen ist. Und dass dieser Streit auch in den Jahrzehnten nach Verabschiedung der Reichsjustizgesetze fortgeführt wurde, davon zeugen die zahllosen Beiträge im juristischen Schrifttum der Kaiserzeit und den Jahren der Weimarer Republik.¹⁷ Demensprechend

15 Ebd., Sp. 150–152.

16 Ebd., Sp. 155 f.

17 Vgl. beispielhaft *Schwickerath*, DJZ, 5 (1900), S. 518; *Woermann*, DJZ, 6 (1901), Sp. 133; *Elvers*, DJZ, 9 (1904), Sp. 626; *Feisenberger*, ZStW, 24 (1904), S. 715; *Langer*, DJZ, 10 (1905), Sp. 1136; *Mettgenberg*, ZStW, 34 (1913), S. 789; *Lindennau*, DStrafZ, 6 (1919), S. 244; *Mettgenberg*, DStrafZ, 6 (1919), S. 313; *Boyens*, Polizei, 17 (1920), S. 4 f.; *Boyens*, Polizei, 18 (1921), S. 317; *Gay*, Polizei, 18

findet sich auch in einem 1925 erschienenen Lehrbuch zum Strafprozessrecht die Feststellung: „Das organische Verhältnis der Polizei zur Staatsanwaltschaft bildet eines der schwierigsten Probleme der Behördenorganisation.“¹⁸

Obwohl damit die historische Dimension der Kontroverse über die Stellung der Polizei im Strafverfahren offenkundig ist und auch rechtsdogmatische Untersuchungen jüngerer Datums den historischen Hintergrund als „Grundlage für das Verständnis des Zusammenspiels der am Strafverfahren beteiligten Institutionen“ betrachten,¹⁹ wurde die Beziehung von Polizei und Staatsanwaltschaft rechtshistorisch bislang nur bezogen auf die Entwicklungsgeschichte der Staatsanwaltschaft untersucht. Dabei beschränkt sich der Großteil der Untersuchungen auf eine Rezeption und Würdigung der im 19. Jahrhundert im Schrifttum geführten Reformdiskussion im Lichte der nachfolgenden Partikular- und Reichsgesetzgebung.²⁰ Erst *Peter Collin* hat die Entstehungsgeschichte vor allem der Berliner Staatsanwaltschaft nicht allein auf Grundlage des Schrifttums, sondern anhand der unveröffentlichten Aktenbestände des preußischen Justizministeriums untersucht und hierbei das bis dahin meinungsbestimmende und von Justizbehörden selbst gepflegte Bild der Staatsanwaltschaft als „liberale

(1921/22), S. 404; *Wilhelm*, Polizei, 19 (1922), S. 178–185, 205–208; *Klaiber*, DJZ, 32 (1927), Sp. 38; *Matthes*, DRZ (1927), S. 179 ff.; *May*, ZStW, 52 (1932), S. 612; *Schlanbusch*, ZStW, 52 (1932), S. 621. Überdies entstammen die ersten Dissertationen zur Frage des Verhältnisses von Polizei und Staatsanwaltschaft der Weimarer Zeit, so z. B. *Dehler*, Die Stellung der Polizei zu Staatsanwaltschaft und Untersuchungsrichter unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Preußen, 1930. Auch in der NS-Zeit haben sich wissenschaftliche Arbeiten mit dem Thema befasst, die zwar in Teilen auch eine zeitgenössische Diktion aufweisen, als rechtshistorische bzw. rechtsvergleichende Arbeiten aber auch wertvolles Material enthalten, wie z. B. *Deuschle*, Die Stellung der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, insbesondere ihr Verhältnis zur Kriminalpolizei und zu den im Ermittlungsverfahren tätigen gerichtlichen Behörden, 1936 und *Friedrich*, Kriminalpolizei und Strafverfahrensrecht, 1939.

18 *Dohna*, Das Strafprozeßrecht, 2. Aufl. (1925), S. 127.

19 So z. B. *Schlachetzki*, Die Polizei – Herrin des Strafverfahrens?, 2003, S. 23. Auch *Schröder* hat bereits festgestellt, dass dem historischen Gesetzgeber „große und auch entscheidende Bedeutung beigemessen wird“. Vgl. *Schröder*, Das verwaltungsrechtlich organisatorische Verhältnis, 1996, S. 17.

20 So z. B. *Elling*, Die Einführung der Staatsanwaltschaft in Deutschland, 1911; *Wohlers*, Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft, 1994, oder die dem Jahr 1932 entstammende und 2012 neu aufgelegte und ergänzte Untersuchung von *Carsten/Rautenberg*, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart, 2. Aufl. (2012), die nun auch die Forschungsergebnisse *Collins* rezipiert.

Errungenschaft“ oder gar als „Kind der Revolution“ relativiert.²¹ Aber sowohl in der Arbeit *Collins* als auch in den älteren Untersuchungen von *Carsten*, *Elling* und *Wohlers* wird das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft nur kurz behandelt, es bildet nirgends einen Untersuchungsschwerpunkt, was vor dem Hintergrund des facettenreichen Streits um die Einführung der Staatsanwaltschaft nicht verwundert.

Demgegenüber sind polizeigeschichtliche Untersuchungen zur Entwicklung des Verhältnisses von Polizei und Staatsanwaltschaft rar. Eine das Thema isoliert betrachtende Studie fehlt bislang, jedoch haben die Habilitationsschriften von *Albrecht Funk*²² und *Andreas Roth*²³ auch die Entstehungsgeschichte großstädtischer Kriminalpolizeibehörden und deren Beziehung zu Strafjustiz und Staatsanwaltschaft anhand unveröffentlichten Aktenmaterials beleuchtet. Beide Arbeiten behandeln aber nur die von Urbanisierung, Industrialisierung und sich auswachsendem Konstitutionalismus geprägte Umbruchphase zwischen 1848 und 1914 und haben ihr Thema hierbei so weit gefasst, dass die Entwicklung der Kriminalpolizei ebenfalls keinen Schwerpunkt bildet. Wenngleich *Funk* und *Roth* Grundlagenforschung auf dem Gebiet der Polizeigeschichte geleistet haben, bleiben ihre Forschungen in den vorgenannten, das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft behandelnden Untersuchungen jüngerer Datums meist außer Acht. Ihr historisches Fundament besteht zu meist aus den vorgenannten, mit Blick auf die Staatsanwaltschaft verfassten

- 21 Vgl. *Collin*, „Wächter der Gesetze“ oder „Organ der Staatsregierung“?, 2000, S. 405. Zu einem vergleichbaren Ergebnis ist bereits *Wohlers* gekommen, der bereits auf Grundlage der Materialien der Partikulargesetzgebung die These *Eb. Schmidts* widerlegt hat, dass die Einführung des reformierten Strafverfahrens von der Wissenschaft getragen und von ihren inhaltlichen Zielen bestimmt worden sei. Vgl. *Wohlers*, Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft, 1994, S. 202 f. Auch *Roxin* hat hieran anknüpfend festgestellt, dass die Frage, ob die Staatsanwaltschaft „eine Frucht der liberal-aufklärerischen Reformbewegung des 19. Jahrhunderts oder ob sie das Produkt eines staatsershaltenden Konservatismus ist, ob sie den Freiheitsrechten des Bürgers oder eher der Funktionstüchtigkeit und Effizienz der Strafrechtspflege dient“, von Beginn an umstritten war, anlässlich staatsanwaltschaftlicher Jubiläen jedoch „gern ihre liberale Funktion in den Vordergrund gerückt“ werde. Vgl. *Roxin*, in: *Senatsverwaltung für Justiz* (Hrsg.), FS 150 Jahre StA Berlin, S. 13 (13).
- 22 *Funk*, Polizei und Rechtsstaat, 1986. Die Arbeit von *Funk* befasst sich mit der preußischen Polizei als solches, rekurriert aber im Wesentlichen auf die Berliner Verhältnisse.
- 23 *Roth*, Kriminalitätsbekämpfung in deutschen Großstädten 1850–1914, 1997. Die Arbeit *Roths* behandelt die polizeiliche Entwicklung in Berlin, Duisburg und Hamburg.

Arbeiten von *Carsten* und *Elling*, in Teilen ergänzt um polizeihistorische Werke populärwissenschaftlichen Charakters.²⁴ Die zwangsläufige Folge ist eine Einseitigkeit in der Betrachtung und eine Reduktion des historischen Bildes, das allerdings die heutige Interpretation des historischen Kontextes bestimmt. Mit Fokussierung auf die Auseinandersetzung um den reformierten Strafprozess erscheint darin die Staatsanwaltschaft entgegen der neueren Forschung noch immer als liberales Produkt des Verfassungskonfliktes postnapoleonischer Zeit, während der Polizei die Rolle als andauernder Widerpart der Justiz zugewiesen wird. So heißt es z. B. bei *Schlachetzki*, „die liberale Bewegung“ habe die Unterstellung der Polizei unter die Staatsanwaltschaft „als Fortschritt auf dem Weg zum Rechtsstaat“ gesehen und auch das Bürgertum habe sich hierdurch „einen gewissen Schutz vor Willkür und Repression“ erhofft.²⁵ Dieses Bild erscheint verkürzt und mithin verzerrt, weil es die politische Strafverfolgung der Restaurations- bzw. Reaktionszeit in den Vordergrund stellt, obwohl in jener Zeit die für die Verfolgung politischer Verbrechen verantwortliche Politische Polizei noch mit der Kriminalpolizei „durch Personalunion“ verbunden war, so dass beide polizeilichen Bereiche zunächst eine gemeinsame Entwicklungsgeschichte aufweisen.²⁶ Mit der im Verlauf des späten 19. Jahrhunderts zunehmenden Ausdifferenzierung der Innenverwaltung erlangt auch die Kriminalpolizei alsbald an Eigenständigkeit, wobei sie von steigender Kriminalität, noch eher aber von einer vom gesellschaftlichen Wandel genährten Kriminalitätsfurcht des Bürgertums profitierte, dessen „Ruf nach Polizei“ dem Ausbau der Polizeiverwaltung zur machtvollen Zivilexekutive des Staates entscheidend den Weg geebnet hat.²⁷

Somit erscheint die Frage berechtigt, wie sich das Verhältnis von Polizei und Justiz jenseits der literarischen Debatte in praxi entwickelt hat, welche Korrelationen zwischen behördlicher Entwicklung und kriminalpolitischen Entscheidungen bestanden, wie sie die Normsetzung und auch deren Anwendung beeinflussten, um daran zu prüfen, ob die bisherige Interpretation der Entwicklungsgeschichte der zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft bestehenden Beziehung zutreffend ist. Eine derartige behördenzentrierte Betrachtungsweise lässt sich hingegen nicht generalisieren, hierfür ist die Entwick-

24 So z. B. *Wehner*, *Dem Täter auf der Spur*, 1983 oder das als polizeugeschichtliches „Standardwerk“ geltende Buch *Harnischmacher/Semerak*, *Deutsche Polizeigeschichte*, 1986, das jedoch allein auf veröffentlichten Quellen fußt und aufgrund seiner Kürze tatsächlich nicht mehr als eine allgemeine Einführung in die polizeihistorischen Grundlagen ist.

25 Vgl. *Schlachetzki*, *Die Polizei – Herrin des Strafverfahrens?*, 2003, S. 23.

26 Vgl. *Obenaus*, *Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei*, 1940, S. 1.

27 So *Funk*, *Polizei und Rechtsstaat*, 1986, S. 207–216.

lungsgeschichte der deutschen Polizei viel zu stark mit lokalen Gegebenheiten verbunden. Die Polizei, so der preußische Innenminister und nachmalige Präsident des PrOVG *Bill Drews* zutreffend, ist „dem Namen wie der Sache nach die Mutter der gesamten Verwaltung“²⁸. Ihre Entstehung resultiert aus einer Ordnungsproblematik, die sich aus der Entwicklung der Städte im Mittelalter ergab; Polizeigeschichte ist insofern stadtbezogen.²⁹ Dies gilt umso mehr für die Kriminalpolizei, die als eigenständiger Zweig der Polizeiverwaltung erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts entstand und das auch nur in den von Industrialisierung und Urbanisierung geprägten Großstädten, wobei auch hier die Entwicklungslinien in den deutschen Territorien ganz unterschiedlich verliefen. Die erste Kriminalpolizeibehörde Deutschlands entstand 1811 in der preußischen Haupt- und Residenzstadt Berlin, wo auf Befehl *Friedrich Wilhelms III.* die sog. „Criminal-Deputation“ des Berliner Stadtgerichts in das erst zwei Jahre zuvor geschaffene Berliner Polizeipräsidium überführt und deren Personal, ein „Criminal-Inspector“, drei „Criminal-Commissarien“ und zwei „Criminal-Sekretären“, in die polizeiliche Exekutive eingegliedert wurde. In Berlin resortierten die „kriminalpolizeilichen Geschäfte“ seither bei der Polizeibehörde,

„die Vermuthungen, welche es wahrscheinlich machen, daß ein Verbrechen begangen sey, sammelt und zusammenstellt und die Spuren zur Entdeckung des Thäters verfolgt, ohne die ordentlichen Gerichte zuzuziehen, vielmehr in beider Rücksicht ihnen Behufs der Feststellung des Tatbestandes, oder Eröffnung der Untersuchung mit voller Glaubwürdigkeit, bey ihren Verhandlungen, vorarbeitet“³⁰.

Weil die nähere Ausgestaltung der Grenzen zwischen Polizei- und Justizbehörde in Form eines Abkommens geregelt wurde, das zwischen dem Direktor des Berliner Stadtgerichts *Schoenermarck* und dem Polizeipräsident *v. Schlechtendahl* am 1. April 1811 geschlossen worden war, gilt jener Tag noch heute als der Geburtstag der Berliner und mithin der deutschen Kriminalpolizei.³¹ In den anderen Teilen Deutschlands erfolgte die Gründung von Kriminalpolizeibehörden erst viel später, so z. B. in Hamburg 1875 oder in Leip-

28 *Drews*, Preußisches Polizeirecht, 2. Aufl. (1929), S. 1.

29 Vgl. *Boldt/Stolleis/Petri*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 1 (3 f.).

30 So bestimmte es die AKO König *Friedrich Wilhelm III.* v. 12. Febr. 1811, in: *GSIA PK*, I. HA, Rep. 84a, Nr. 7954.

31 So der seinerzeitige Berliner Senator für Inneres und Sport *Ehrhardt Körting* in: *Der Polizeipräsident in Berlin* (Hrsg.), Festschrift 200 Jahre Kriminalpolizei Berlin, 2011, S. 3. S. auch *Selowski/Dobler*, Die Berliner Kriminalpolizei zwischen 1811 und 1885, 2011, S. 23.

zig 1882.³² Die damit bestehende „Vorreiterrolle“, die der Berliner Kriminalpolizei für die weitere Entwicklung attestiert wird,³³ lässt sich aber auch auf die Staatsanwaltschaft übertragen, da in Berlin mit dem Gesetz vom 17. Juli 1846³⁴ auch die erste moderne Staatsanwaltschaft Deutschlands entstand, die – so *Roxin* – „zur Neugestaltung des deutschen Strafverfahrens entscheidend beigetragen“ hat und aufgrund ihres Vorbildcharakters für die spätere Reichsjustizgesetzgebung „zur Grundlage selbst noch geltenden Rechts“ geworden ist.³⁵ Somit verfügte Berlin über zwei „Musterbehörden“ und wurde somit zu einem Experimentierfeld für das Verhältnis von Polizei und Strafjustiz. Die dort gemachten Erfahrungen beeinflussten zwangsläufig die in der Hauptstadt tätigen politischen Entscheidungsträger, die erst dem preußisch-deutschen Hegemonialstaat, später dann dem Deutschen Reich seine Gesetze gaben. Die historische Bedeutung der Berliner Polizei reicht infolgedessen weit über das hinaus, was üblicherweise mit lokaler Behördengeschichte assoziiert wird, weil sie im gleichen Maße wie die dortigen Justizbehörden prägend auf den normativen Rahmen des heutigen Strafprozesses eingewirkt hat.

II. Forschungsstand und Quellenlage

Die vorliegende Arbeit bildet mit ihrer Themenstellung die Schnittmenge zweier bislang losgelöst betrachteter Forschungsgegenstände: der Entwicklungsgeschichte der Berliner (Kriminal)Polizeibehörde sowie der Rolle, welche das Strafverfahrensrecht der Polizei zuweist. Eine rechtshistorische Darstellung der Entwicklungsgeschichte der Berliner Kriminalpolizei fehlt bislang, obwohl sich bereits eine Vielzahl polizeihistorischer Publikationen mit der Geschichte der Berliner Polizei befasst hat. Jedoch genügt nur ein geringer Anteil jener Veröffentlichungen wissenschaftlichen Ansprüchen, weil häufig die genutzten Quellen nicht ausgewiesen sind oder sie sich allein auf Sekundärliteratur oder polizeiliche Periodika stützen. Die wenigen polizeihistorischen Veröffentlichungen, die über ein populärwissenschaftliches Niveau hin-

32 Vgl. *Friedrich*, Kriminalpolizei und Strafverfahrensrecht, 1939, S. 8; *Teufel*, in: *Nitschke* (Hrsg.), Die deutsche Polizei und ihre Geschichte, 1996, S. 72 (81).

33 So *Funk*, Polizei und Rechtsstaat, 1986, S. 207; *Roth*, Kriminalitätsbekämpfung, 1997, S. 17.

34 PrGS 1846, S. 267–290.

35 So *Roxin*, in: *Senatsverwaltung für Justiz* (Hrsg.), FS 150 Jahre StA Berlin, S. 13 (18).

ausgehen, beschränken sich auf bestimmte Epochen der Polizeigeschichte, weshalb – wie von *Reinke* festgestellt – die „Lückenhaftigkeit“ noch immer ein „Hauptmerkmal“ der deutschen Polizeigeschichte ist.³⁶

Als vergleichsweise gut erforscht kann der Zeitraum von 1848 bis 1914 angesehen werden, der noch immer als „Schwerpunkt der polizeugeschichtlichen Forschung“ gilt.³⁷ Der Entwicklung der Berliner Polizei in dieser Zeit haben sich die bereits erwähnten Habilitationsschriften von *Funk*³⁸ und *Roth*³⁹ sowie die auf die polizeiliche Homosexuellenverfolgung fokussierte Dissertation von *Jens Dobler*⁴⁰ gewidmet. Diese Arbeiten sind aber eher gesellschaftsgeschichtlich als rechtshistorisch ausgerichtet und behandeln auch die Kriminalpolizei nur am Rande. Bei den rechtshistorischen Untersuchungen, die sich mit der in die gleiche Zeit fallende Entstehung des reformierten Strafprozesses befasst haben, hat allein die bereits erwähnten Dissertation von *Peter Collin* das Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft näher beleuchtet, wobei auch nicht veröffentlichtes Quellenmaterials berücksichtigt worden ist.⁴¹ Wenig erforscht ist demgegenüber die Zeit von 1809 bis 1848, zu der bislang nur die Untersuchung von *Walter Obenaus* aus dem Jahr 1940⁴² und – wenn auch mit dem alleinigen Fokus auf die Politische Polizei – die Habilitationsschrift von *Wolfram Siemann*⁴³ vorgelegt wurden. Gleiches gilt für die Zeit der Weimarer Republik, wo für deren Frühzeit die umfangreiche Untersuchung von *Johannes Buder*⁴⁴ und für deren Spätphase die Habilitationsschrift von *Patrick Wagner*⁴⁵ zu nennen sind. Das heute noch als Standardwerk für jene Zeit geltende Werk „Die Berliner Polizei in der Weimarer Republik“ des amerikanischen Historikers *Hsi-Huey Liang*⁴⁶ weist demgegenüber eine Vielzahl fragwürdiger Quellen und infolgedessen auch einige Ungenauigkeiten auf, was nicht zuletzt daran gelegen haben mag, dass sich seinerzeit ein Teil der Originalbestände aus

36 So *Reinke*, in: *Nitschke* (Hrsg.), *Die deutsche Polizei und ihre Geschichte*, S. 13 (13).

37 Vgl. ebd., S. 15.

38 *Funk*, *Polizei und Rechtsstaat*, 1986.

39 *Roth*, *Kriminalitätsbekämpfung*, 1997.

40 *Dobler*, *Zwischen Duldungspolitik und Verbrechensbekämpfung*, 2008.

41 *Collin*, „Wächter der Gesetze“, 2000.

42 *Obenaus*, *Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei*, 1940.

43 *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985.

44 *Buder*, *Die Reorganisation der preußischen Polizei 1918–1923*, 1986.

45 *Wagner*, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher*, 1996.

46 *Liang*, *Die Berliner Polizei in der Weimarer Republik*, 1977.

preußischem Innenministerium und Berliner Polizeipräsidium noch in DDR-Archiven befand. Zumindest hat *Liang* noch Zeitzeugen für seine Forschung befragen können. Vollkommen unerforscht ist hingegen die Zeit des Ersten Weltkriegs, wo allein eine offiziöse Schrift des Polizeipräsidioms selbst vorliegt.⁴⁷

Im Gegensatz zu dem überschaubaren Forschungsstand gestatten die vorhandenen Quellen eine Aufarbeitung des Themas anhand unveröffentlichtem Aktenmaterials. So sind die Bestände des Berliner Polizeipräsidioms im Landesarchiv Berlin überliefert, die eine – wenn auch nicht lückenlose – Rekonstruktion der Entwicklungsgeschichte der dortigen Kriminalpolizei zulassen. Ergänzt wird dieser Bestand durch die umfangreiche Korrespondenz der Berliner Polizei mit dem Preußischen Innenministerium, dessen Bestände sich ebenso im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz in Berlin befinden wie die des Preußischen Justizministeriums. Sie geben in besonderem Maße Aufschluss über kriminalpolitische Entscheidungen im Kontext von Behördenentwicklung und Gesetzgebung. Vor allem Personalentscheidungen lassen sich in den ebenfalls im Geheimen Staatsarchiv überlieferten Akten des Geheimen Zivilkabinetts nachvollziehen, während noch vorhandene Nachlässe namhafter Innenpolitiker wie *Bill Drews*, aber auch der des Kriminalkommissars *Hans Brebeck* Einblicke in die Reformbemühungen der frühen Weimarer Jahre zulassen. Gleiches gilt für die polizeibezogenen Aktenbestände und Nachlässe im Bundesarchiv Berlin, die für die Weimarer Jahre von besonderer Bedeutung sind, wie auch die einschlägigen Bestände des Oberpräsidiums Potsdam im Brandenburgischen Landeshauptarchiv, wo sich auch das eine oder andere grundlegende Dokument für die Berliner Polizeientwicklung hat finden lassen. Nicht überliefert sind hingegen die Bestände des Berliner Stadtgerichts und der dortigen Staatsanwaltschaft, so dass hier allein mit den in den übrigen Beständen überlieferten Abschriften etwaiger Aktenstücke gearbeitet werden musste.

III. Forschungsziel und Vorgehensweise

Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, die vorgenannte Forschungslücke zu schließen, die Entwicklung der Kriminalpolizei in den Fokus der rechtshistorischen Betrachtung zu rücken und deren Wechselwirkungen mit der strafprozessualen Entwicklung darzustellen, um daran zu prüfen, ob die bisherige Interpretation der Entwicklungsgeschichte der Beziehung von Polizei und Staatsanwaltschaft zutreffend ist. Weil sich diese Entwicklung

47 *o.Verf.*, Die innere Front. Das Königliche Polizeipräsidium in Berlin, 1917.

hingegen nicht binnen weniger Jahre vollzog, sondern vielmehr integraler Bestandteil des gesellschaftlichen Wandlungsprozesses des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts gewesen ist, musste der Untersuchungszeitraum entsprechend weit gefasst werden. Der gewählte Zeitraum von 1811 bis 1925 erscheint dabei zunächst willkürlich, er folgt jedoch dem Umstand, dass sich die Polizeihistoriographie nur bedingt an epochalen Grenzen orientiert. Der Zeitraum wurde daher anhand einer Korrelation von Norm- und Behördengeschichte bestimmt, beginnend mit der Geburtsstunde der Berliner Kriminalpolizei im Jahr 1811 und endend mit der am 20. Mai 1925 erfolgten Einrichtung des Preußischen Landeskriminalpolizeiamtes. Während dieser 114 Jahre erhielt auch der Strafprozess seine heutige Gestalt, wobei nicht nur die Reformgesetzgebung der Jahre 1846/49 und 1877 berücksichtigt werden konnte, sondern auch die sich anschließenden, zumeist jedoch gescheiterten Reformbemühungen, die jedoch gerade über die Frage der zeitgenössischen Betrachtung des Verhältnisses von Polizei und Staatsanwaltschaft Aufschluss geben. Dies gilt insbesondere für die Jahre nach Verabschiedung der Reichsjustizgesetze, in denen sämtliche Reformvorhaben nicht zuletzt infolge des Kriegsausbruchs unerledigt blieben. Der Erste Weltkrieg war dann auch für die weitere Entwicklung der Kriminalpolizei eine einschneidende, von der Polizeihistoriographie bislang vernachlässigte Zäsur, wobei der Neuanfang der Weimarer Jahre von ebensolchen Brüchen wie Kontinuitäten gekennzeichnet ist.

Als Grundlage der vorliegenden Untersuchung dient das überlieferte Archivgut von Berliner Polizei und preußischem Innen- bzw. Justizministerium. Berücksichtigt wurde ferner das vorgenannte Schrifttum zur Berliner (Kriminal-)Polizei nebst einschlägiger Periodika, wobei aus arbeitsökonomischen Gründen auf eine wiederholte Auswertung solcher Aktenbestände verzichtet wurde, die bereits verschiedentlich aufgearbeitet wurden. Dem unbenommen ließ sich feststellen, dass selbst in den bereits erforschten Epochen der Berliner Polizeientwicklung Teile der relevanten Überlieferungen bislang unausgewertet geblieben sind, was aber vor dem Hintergrund der entweder sehr allgemeinen oder ganz spezifischen Fragestellungen der vorgenannten Untersuchungen nicht überrascht. Daher wurde angestrebt, entsprechende Forschungslücken mit Blick auf das oben dargestellte Untersuchungsziel zu schließen, wobei die Darstellung von Entwicklungslinien sowohl der Behördengeschichte wie auch der einschlägigen Normengeschichte im Vordergrund stehen soll. Es steht außer Frage, dass gerade in den bislang unerforschten oder wenig erforschten Epochen der Berliner Polizeigeschichte noch weiter ins Detail hätte gegangen werden können, hierauf wurde aber in Ansehung der bereits umfangreichen Untersuchung verzichtet und sich stattdessen auf die Marksteine der Entwicklung konzentriert.

Erstes Kapitel

VON DER CRIMINAL-IMMEDIAT-COMMISSION ZUR CRIMINAL-POLIZEI 1794–1811

I. Der Kriminalpolizeibegriff als Ausgangspunkt der rechtshistorischen Betrachtung

1. Polizeiverständnis und Kriminalpolizeibegriff

Bevor mit der Betrachtung der Entwicklungsgeschichte der Berliner Kriminalpolizei begonnen werden kann, bedarf der Begriff der Kriminalpolizei selbst der Erläuterung. Weder die Strafprozessordnung noch das Gerichtsverfassungsgesetz kennen ihn, dort wird lediglich von „Behörden und Beamten des Polizeidienstes“ gesprochen, eine Formel, die sich nahezu unverändert bereits in der ersten Fassung beider Gesetze aus dem Jahr 1877 finden lässt.¹ Der Begriff der Kriminalpolizei ist somit kein Begriff im Rechtssinne. Aber auch im Schrifttum findet sich keine allgemeingültige Definition, obwohl der Begriff der „Criminalpolizey“ dort bereits seit Ende des 18. Jahrhunderts Verwendung findet.² Begriffliche Klarheit erscheint aber notwendig, nicht nur um den Untersuchungsgegenstand klar zu fassen, auch ergibt sich aus der begrifflichen Bestimmung der Kriminalpolizei die Grenzziehung zwischen Polizei- und Justizsachen, insbesondere weil die Kriminalpolizei selbst im Schrifttum als „ein

1 So sprachen § 161 RStPO i. d. f. d. Ges. v. 1. Febr. 1877 bzw. § 153 S. 1 GVG i. d. f. d. Ges. v. 27. Jan 1877 von „Behörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes“ (Hervorhebung nicht im Original, *d. Verf.*).

2 So z. B. bei *Steltzer*, Kritik über Preussens neues Criminalgesetz, 1795, S. 45, der den Begriff für die Verbrechensverhütung gebraucht. Versuche, dem Kriminalpolizeibegriff eine Definition zu geben, finden sich bereits in älteren Untersuchungen. Sie blieben aber stets die Interpretation des Verfassers. Vgl. beispielhaft *Menz*, Rechte und Pflichten der preußischen Kriminalpolizei im Kampf gegen das Verbrechen, 1917, S. 11–15; *Schambacher*, Begriff, Organisation und Tätigkeit der modernen Kriminal-Polizei, 1924, S. 12; *Niggemeyer*, in: *Elster/Lingemann/Sieverts u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch der Kriminologie II, 1977, S. 19 (19).

eigentümliches Mittelding zwischen der Justiz und der Polizei“ bezeichnet wird.³ Was jedoch eine Polizeisache ist, welche staatliche Tätigkeit überhaupt dem Begriff der Polizei unterfällt, beschäftigt die Rechtswissenschaft seit langem.

Die heutige Lehre kennt nicht einen, sondern verschiedene Polizeibegriffe, die den unterschiedlichen Facetten des heutigen Polizeiverständnisses Rechnung tragen sollen. Unterschieden wird in der Regel zwischen dem institutionellen Polizeibegriff, der die als „Polizei“ firmierenden Behörden bezeichnet, dem materiellen Polizeibegriff, unter dem die Staatstätigkeit der Gefahrenabwehr verstanden wird, sowie dem formellen Polizeibegriff, der auf die den Polizeibehörden gesetzlich zugewiesenen Tätigkeiten abhebt, die aber nicht zwingend dem materiellen Polizeibegriff entsprechen müssen.⁴ Hierzu gehört beispielsweise auch die der Polizei zugewiesene Aufgabe der Strafverfolgung, die im Schrifttum vereinzelt auch als „Kriminalpolizei im materiellen, funktionalen Sinne“ bezeichnet wird.⁵ Diesem materiellen Kriminalpolizeibegriff lässt sich in einer Analogie zu den vorgenannten Polizeibegriffen ein institutioneller wie auch ein formeller Kriminalpolizeibegriff an die Seite stellen, wobei ersterer diejenigen Beamten und Behörden bezeichnet, welche als Kriminalpolizei firmieren – so z. B. die den hiesigen Untersuchungsgegenstand bildende Berliner Kriminalpolizei –, und letzterer die Gesamtheit der den Kriminalpolizeibehörden übertragenen Aufgaben umfasst, zu denen gewöhnlich auch die „präventive Verbrechensbekämpfung“ hinzugerechnet wird.⁶ Demzufolge gibt es verschiedene Kriminalpolizeibegriffe, was für die nachfolgende Betrachtung von entscheidender Bedeutung ist, weil mit Blick auf die in der Entwicklungsgeschichte der Kriminalpolizei stets virulente Frage, ob deren Tätigkeit eher als polizeilich oder als justiziell zu qualifizieren ist, zunächst festgestellt werden muss, dass sich kriminalpolizeiliches Handeln nicht auf die

3 Vgl. *Stieber/Schneickert*, Praktisches Lehrbuch der Kriminalpolizei unter besonderer Berücksichtigung der Kriminologie und Kriminaltaktik, 2. Aufl. (1921), S. 8.

4 Zur Entwicklung der heutigen Polizeibegriffe s. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2007, S. 1–6; *Schoch*, in: *Schmidt-Assmann/Badura* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2008, S. 132–135; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. (2013), S. 1–8.

5 Vgl. *Meyer-Göfner/Schmitt*, Strafprozessordnung, 58. Aufl. (2015), S. 8.

6 Vgl. *Menz*, Rechte und Pflichten der preußischen Kriminalpolizei, 1917, S. 14; *Bitter*, Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung, Bd. I, 3. Aufl. (1928), S. 1116; *Niggemeyer*, in: *Elster/Lingemann/Sieverts u. a.* (Hrsg.), Handwörterbuch der Kriminologie II, S. 19 (21).

Kriminalpolizeibehörden, d. h. die Kriminalpolizei im institutionellen Sinne, beschränken lässt. So ist für die Durchführung des Ersten Angriffs in der Regel die Revierpolizei verantwortlich, weshalb auch der Schutzmann später zutreffend als „Vorposten der Kriminalpolizei“ bezeichnet wurde.⁷ Des Weiteren beschränken sich die Kriminalpolizeibehörden auch nicht auf eine rein repressive Verfolgungstätigkeit, sondern operieren häufig im Bereich der Verbrechenverhütung, d. h. im Bereich der Gefahrenabwehr. Begreift man nunmehr die der Polizei übertragene Strafverfolgungstätigkeit, wie sie heute in § 163 I StPO normiert ist, als den materiellen Wesenskern der Kriminalpolizei, gilt es nachfolgend dessen normativen Ursprung zu bestimmen, der zugleich den rechtshistorischen Ausgangspunkt für die Darstellung der Entwicklungsgeschichte der am 1. April 1811 institutionalisierten Berliner Kriminalpolizei darstellt. Dieser findet sich im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794.

2. Das ALR als Wegbereiter polizeilicher Strafverfolgungstätigkeit

Wer sich mit preußisch-deutscher Polizeigeschichte befasst, kommt am Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten nicht vorbei. Sein § 10 II 17⁸ war bis in die Zeit der Weimarer Republik das „Grundgesetz des preußischen Polizeirechts“⁹ und als 1931 mit dem Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz¹⁰ eine zeitgemäße Kodifikation geschaffen worden war, lebte die dem Jahr 1794 entstammende Norm in § 14 des Gesetzes fort, das „mit seinen liberal-rechtstaatlichen Traditionslinien noch heute zu den besten Referenzen des geltenden Polizeirechts“ gehört.¹¹ Dass diese Norm derartige Berühmtheit

7 So *Wilhelm*, *Polizei*, 19 (1922), S. 178–185, 205–208 (185).

8 Der Normtext lautete: „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.“

9 So formuliert es zu Recht *Reinke*, in: *Reinke* (Hrsg.), „... nur für die Sicherheit da ...“?, 1993, S. 9 (18).

10 PVG v. 1. Juni 1931, PrGS 1931, S. 77–94.

11 So *Naas*, *Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931*, 2003, S. 1. Übereinstimmend *Boldt/Stolleis/Petri*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 1 (22 f.). Der Normtext des § 14 I PVG lautet: „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit

erlangt hat, verdankte sie vornehmlich dem preußischen Oberverwaltungsgericht, das in seiner nicht minder berühmten „Kreuzberg“-Entscheidung vom 14. Juni 1882¹² den § 10 II 17 ALR zu der „für die Aufgabe der Polizei grundlegende Bestimmung“¹³ erklärt hat, womit ab diesem Zeitpunkt das polizeiliche Handeln weitestgehend auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie auf die Gefahrenabwehr beschränkt war. Somit galt bis in die 1980er Jahre im polizeihistoriographischen Schrifttum die Entwicklungslinie vom ALR über die „Kreuzberg“-Entscheidung bis hin zum PVG zu den rechtshistorischen Marksteinen auf dem Weg zum modernen Polizeiverständnis.¹⁴ Erst die grundlegende Arbeit „Polizeibegriff und Staatszwecklehre“ von *Peter Preu*¹⁵ führte zu einer Revision dieser Ansicht, weil dieser nachweisen konnte, dass die Rechtsprechung des PrOVG den § 10 II 17 ALR im Lichte eines sich im Laufe des 19. Jahrhundert stark gewandelten Polizeiverständnis-

und Ordnung bedroht wird.“ Zu der Frage der Bedeutung des § 10 II 17 ALR für das PVG s. *Naas*, Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes, 2003, S. 116–139.

- 12 S. *PrOVGE* 9. (1887), S. 353–384. Wenngleich im Schrifttum regelmäßig nur auf das Kreuzberg-Urteil des Jahres 1882 Bezug genommen wird, hat das PrOVG bereits in einer vergleichbaren Entscheidung des Jahres 1880 den § 10 II 17 ALR mit selbiger Begründung herangezogen. Die Kreuzbergentscheidungen der Jahre 1880 und 1882 sind neu abgedruckt in: DVBl 1985, 216–226. Vgl. hierzu auch *Kroeschell*, VwBIBW, 14 (1993), S. 268; *Walther*, JA, 29 (1997), S. 287 und *Boldt/Stolleis/Petri*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 1 (21 f.). Grundsätzlich hierzu *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 322–328.
- 13 PrOVGE 9, 372.
- 14 So z. B. in: *Pioch*, Das Polizeirecht, 2. Aufl. (1952), S. 2 f.; *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, 1966, S. 258; *Badura*, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, 1967, S. 34 f.; *Drews/Wacke/Vogel, et al.*, Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 8. Aufl. (1977), S. 3; *Knemeyer*, in: *Brunner/Conze/Koselleck* (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, 1978, S. 875 (894); *Rüfner*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte II, 1983, S. 470 (470); *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte I, 1983, S. 388 (423).
- 15 *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983. Dessen Auffassung hat sich in der Literatur durchgesetzt. S. u. a. *Kroeschell*, in: *Kroeschell* (Hrsg.), Gerichtslauben-Vorträge, 1983, S. 57 (57); *Kroeschell*, VwBIBW, 14 (1993), S. 268 (269); *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. (2007), S. 4 f.; *Schmidt-Aßmann/Schoch*, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. (2008), S. 133 und *Boldt/Stolleis/Petri*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, S. 1 (10).

ses betrachtet und damit historisch falsch interpretiert hatte, weshalb die höchstrichterliche Auslegung des § 10 II 17 ALR seither zu den „größten Mißverständnisse[n] der preußisch-deutschen Polizeihistoriographie“ gehört.¹⁶ Die Gefahrenabwehr als materieller Kern polizeilicher Tätigkeit war demzufolge eine Neuschöpfung der Rechtsprechung, die dem damaligen Entwicklungsstand einer mehr und mehr ausdifferenzierten und zunehmend an rechtsstaatliche Grundsätze gebundenen Verwaltung Rechnung trug. Mit dem Polizeiverständnis des ausgehenden 18. Jahrhunderts hatte sie hingegen wenig gemein. So hat *Preu* herausgearbeitet, dass § 10 II 17 ALR keine Definition von Polizei enthielt, sondern „im Einklang seiner Stellung im Abschnitt ‚Von der Gerichtsbarkeit‘ ... ausschließlich der Abgrenzung der polizeilichen zur ordentlichen, und zwar primär zur Kriminalgerichtsbarkeit“ diente,¹⁷ so dass die §§ 10 bis 16 II 17 ALR für die Entwicklung der Rolle, welche das heutige Strafprozessrecht der Polizei zuschreibt, von grundlegender, bis heute jedoch weitestgehend verkannter Bedeutung sind.¹⁸ Um zu verstehen, in welchem Zusammenhang die Polizei Eingang in das Strafverfahren fand, bedarf es eines kurzen Rückblicks auf das Polizeiverständnis des 18. Jahrhunderts sowie auf die Entstehung des ALR.

a) *Die Entwicklung des Polizeiverständnisses im 17. und 18. Jahrhundert*

Wie es *Bill Drews* zutreffend formuliert hat, ist Polizei „dem Namen wie der Sache nach die Mutter der gesamten Verwaltung“¹⁹. Der etymologisch vom griechischen *πολιτεια* sowie dem lateinischen „Politika“ abstammende Begriff der „Polizey“²⁰ hat in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts Eingang in die deutsche Kanzleisprache gefunden.²¹ Sein Aufkommen stand im engen Zu-

16 So *Reinke*, in: *Reinke* (Hrsg.), „... nur für die Sicherheit da ...“?, S. 9 (18).

17 Vgl. *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 291 f.

18 Auf die Bedeutung der §§ 10 II 17 ff. ALR für die Entwicklung des Strafprozessrechts hat bereits *Görgen* hingewiesen. Vgl. *Görgen*, Die organisationsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft, 1973, S. 39.

19 *Drews*, Preußisches Polizeirecht, 2. Aufl. (1929), S. 1.

20 Der Begriff wurde im deutschen Sprachraum in unterschiedlichen Schreibweisen gebraucht: z. B. „Pollicey“, „Pollicei“, „Policey“, „Policei“, „Pollizey“, „Pollizeei“ oder „Pollizey“. Vgl. *Knemeyer*, in: *Brunner/Conze/Koselleck* (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, S. 875 (875).

21 Zu der durchaus komplexen und vielschichtigen Entwicklung des Polizeibegriffs s. *Knemeyer*, AÖR, 92 (1967), S. 154; *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, 1966, S. 257–260; *Scupin*, Die Entwicklung des Polizeibegriffs und seine Verwendung in den neuen deutschen Polizeigesetzen, 1970; *Winter*, Der Polizeibegriff im

sammenhang mit der Überwindung der Fehde und der Übernahme der Friedenssicherung durch die neu entstandenen Obrigkeiten.²² Polizei bezeichnete insofern sowohl diejenigen öffentlichen Einrichtungen, die der Herstellung und Wahrung öffentlicher Sicherheit und der Gewährleistung eines friedlichen Zusammenlebens dienen sollten, wie auch der mit diesen Einrichtungen anzustrebenden Zustands innerstaatlicher Ordnung. So bestand „gute Polizey“, wo das Zusammenleben innerhalb des menschlichen Gemeinwesens geordnet war und sich der Untertan ordentlich, züchtig, gesittet und ehrbar verhielt. Zur Herstellung oder Erhaltung von „Polizey“ wurden von Seiten der Obrigkeit allgemein verbindliche Verhaltensgebote in Form sog. Polizei- oder Landesordnungen erlassen.²³ Dabei lag die Polizeigewalt (*ius politae*), d. h. das Recht zur Gestaltung von „Polizey“ durch entsprechende Gesetze, analog der mittelalterlichen Herrschafts- und Gesellschaftsstrukturen zunächst in Händen des Reichs und der Stände, mit der neuzeitlichen Entstehung souveräner Territorialstaaten ging diese jedoch auf die jeweiligen Landesfürsten über.²⁴ Indem aber dem Begriff der Polizei jedweder materieller Inhalt fehlte, bedeutete das *ius politae* eine fast grenzenlose Gesetzgebungskompetenz, womit „Polizey“ nicht mehr gewesen war als ein Etikett für obrigkeitliche Maßnahmen, die nicht nur im heutigen Sinne alle Rechtsgebiete umfassten, sondern auch den Untertanen bis in den intimsten Bereich dezidierte Vorgaben machten. So reichte der Regelungsbereich der Polizeiordnungen von privatrechtlichen und wirtschaftlichen Vorschriften, so z. B. über Zölle, Maße und Gewichte oder Erb- und Vertragsrecht, bis zu Vorgaben den persönlichsten Bereich betreffend, wie religiöse Maßgaben für ein gottgefälliges Leben, Maßgaben für die Einhaltung der Standesunterschiede in Form von Kleider-, Hochzeits- und Begräbnisordnungen oder auch die Regelungen des Verhältnisses von Eltern und Kindern der-

preußischen öffentlichen Recht von 1808 bis 1914, 1977; *Knemeyer*, in: *Brunner/Conze/Koselleck* (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, S. 875; *Maier*, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, 2. Aufl. (1980), S. 92–263; *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), *DtVerwG I*, S. 388 und *Boldt/Stolleis/Petri*, in: *Denninger/Rachor* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, S. 1 (3).

- 22 Vgl. *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), *DtVerwG I*, S. 388 (391 f.).
- 23 Vgl. *Knemeyer*, *AÖR*, 92 (1967), S. 154 (160); *Maier*, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, 2. Aufl. (1980), S. 79–81; *Ebel*, *Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland*, 2. Aufl. (1988), S. 50 f., 60–64.
- 24 Vgl. *Bornhak*, *Geschichte des Preußischen Verwaltungsrechts*, Bd. I, 1884, S. 375; *Conrad*, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 1966, S. 257 f.; *Mattes/Mattes*, *Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten*, Bd. I, 1977, S. 59–62. Zu Umfang und Herleitung des *ius politae* s. *Preu*, *Polizeibegriff und Staatszwecklehre*, 1983, S. 37–54.

art, dass z. B. „Kindern das Duzen ihrer Eltern nicht gestattet ist“²⁵. Es war diese allumfassende Regelungsdichte, welche dem absolutistischen Staat später das Attribut des Polizeistaats eingebracht hat.

Enthielten die Polizeiordnungen anfänglich Verhaltensver- oder -gebote ohne die Androhung von Zwangs- und Pönalmaßnahmen, wurden die Verstöße gegen die Maßgaben der Polizeigesetze seit Mitte des 17. Jahrhunderts zunehmend unter Strafe gestellt und damit ein landesherrliches Polizei- oder Verwaltungsstrafrecht begründet, welches sich sukzessive neben und unter das hergebrachte gemeine Kriminalrecht schob und zu einer Erweiterung der Straftatbestände nach polizeilicher Maßgabe führte.²⁶ Mit der Einführung des sog. Polizeistrafrechts stellte sich die Frage der Justiziabilität der sog. „Polizeisachen“. Hatten diese zunächst noch vor die ordentliche Gerichtsbarkeit gehört, gingen sie in Preußen nach Regierungsantritt *Friedrich Wilhelms I.* in die Hände der bereits mit der polizeilichen Rechtssetzung betrauten Verwaltungsbehörden über, die nunmehr auch als Kammerjustiz oder Polizeigerichtsbarkeit bezeichnet wurden.²⁷ Dass damit Rechtssetzung und Rechtsprechung, aber auch in zunehmenden Maße exekutive Aufgaben in Händen der stetig ausgebauten landesherrlichen Zentralverwaltung lag, entsprach durchaus dem Wesen des Absolutismus, in dem sich die Staats- und Territorialgewalt nach Auflösung der feudalen, mittelalterlichen Herrschaftsstrukturen ungeteilt in Händen des Landesfürsten konzentrierte und dessen Administration ihre Kompetenzen unmittelbar vom Souverän ableitete.²⁸ Weil mit der Neuregelung zugleich eine strengere Trennung von Justiz und Administration erreicht werden

25 Vgl. *Ebel*, Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland, 2. Aufl. (1988), S. 62. Zu den verschiedenen Regelungsinhalten der Polizeiordnungen s. auch *Funk*, ZgS, 19 (1863), S. 489 (494 f.); *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 16–20 sowie *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerwG I, S. 388 (390).

26 Vgl. *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 57–62; *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerwG I, S. 388 (396); *Ebel*, Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland, 2. Aufl. (1988), S. 66; *Härter*, in: *Blauert/Schwerhoff* (Hrsg.), Kriminalitätsgeschichte, 2000, S. 459 (466).

27 Vgl. Allgemeine Ordnung zur „Verbesserung des Justizwesens“ v. 21. Juni 1713, welche die Polizeisachen der Verwaltung und nicht der Justiz zuwies. Vgl. *Rönne/Simon*, Das Polizeiwesen des Preußischen Staates, Bd. II, 1841, S. 469. S. zur Entwicklung der Kammerjustiz auch *Loening*, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen, 1914, S. 30–64; *Knemeyer*, AÖR, 92 (1967), S. 154 (171) und *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 62–69.

28 Vgl. *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, 1966, S. 231–238; *Knemeyer*, AÖR, 92 (1967), S. 154 (167).

sollte, kam es nach Einführung der Kammerjustiz zu langanhaltenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen ordentlicher Justiz und landesherrlicher Verwaltung, weil die „Polizeisachen“ nach wie vor keinen materiellen Gehalt aufwiesen und sich demgemäß eine praktische, dogmatische Trennung zu den „Justizsachen“ nicht erreichen ließ.²⁹ Um diesen Streit zu beendigen, räumte das Ressortreglement *Friedrichs II.* vom 17. Juni 1749 der ordentlichen Gerichtsbarkeit zumindest wieder den Vorrang ein, wobei die Kammerjustiz selbst nicht aufgehoben wurde. Die Kriegs- und Domänen-Kammern, die Mittelbehörden der königlich-preußischen Verwaltung, blieben auch weiterhin für die „Polizeisachen“ verantwortlich.³⁰

Eine Konkretisierung des Polizeibegriffs erfolgte erst, als sich im Laufe des 18. Jahrhunderts eine sog. Polizeiwissenschaft etablierte.³¹ Sie resultierte aus der Naturrechtslehre der Aufklärung und hatte sich zum Ziel gesetzt, das uferlose *ius politae* aus dem Staatszweck heraus zu definieren und es auf diesem Wege gleichermaßen zu beschränken.³² Auf der einen Seite erfuhr „Polizei“ als Inbegriff für die Gesamtheit allen auf die innere Ordnung gerichteten staatlichen Handelns eine negative Abgrenzung, in dem Justizsachen, Militärsachen, Finanz- und Kameralssachen sowie die äußeren Angelegenheiten, für die sich das Wort „Politik“ einbürgerte, vom Begriff der Polizei ausgenommen wurden.³³ Was übrig blieb, sollte nach der Mehrzahl der seinerzeitigen Literaturmeinungen allein dem Zweck dienen, die öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu erhalten und die gemeine Wohlfahrt zu befördern, d. h. „die Pflege

29 Zur Abgrenzung der „Polizeisachen“ und „Justizsachen“ s. die zeitgenössische Abhandlung von *Berg*, Handbuch des Teutschen Policeyrechts, Bd. IV, 1804, S. 369–387. Aus dem Schrifttum vgl. *Loening*, Gerichte und Verwaltungsbehörden, 1914, S. 41–64; *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 68–90 und *Kroeschell*, in: *Kroeschell* (Hrsg.), Gerichtslauben-Vorträge, S. 57.

30 Vgl. *Rönne/Simon*, Das Polizeiwesen des Preußischen Staates II, 1841, S. 469; *Loening*, Gerichte und Verwaltungsbehörden, 1914, S. 75–77; *Kern*, Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts, 1954, S. 46 f.; *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 70–74.

31 Die Polizeiwissenschaft wurde dem Bereich der Ökonomie- und Kameralwissenschaften zugeordnet. Vgl. hierzu *Funk*, ZgS, 19 (1863), S. 489 (497); *Knemeyer*, AÖR, 92 (1967), S. 154 (166); *Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 2. Aufl. (1980), S. 195–200; *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerwG I, S. 388 (416).

32 Vgl. *Winter*, Der Polizeibegriff im preußischen öffentlichen Recht, 1977, S. 8.

33 Vgl. *Schulze*, Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1877, S. 519 f.

und Vermehrung des Güterstandes des einzelnen und der Allgemeinheit“³⁴. Der wissenschaftliche Polizeibegriff der Aufklärung umfasste somit all jene Tätigkeiten, welche ausschließlich diesen Zwecken dienten, womit das in der späteren Literatur regelmäßig verwandte dichotome Begriffspaar der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei entstand.³⁵ Die Verpflichtung des Staates, für die Sicherheit seiner Bürger und ein friedvolles Miteinander zu sorgen, rückte bei namhaften Autoren des ausgehenden 18. Jahrhunderts, unter ihnen insbesondere *Johann Stephan Pütter* und *Nicolaus Thaddäus Gönner*, zunehmend in den Mittelpunkt des Polizeiverständnisses, wobei die Wohlfahrtsförderung nicht ausgeschlossen wurde, sondern lediglich als nachrangig gegenüber Sicherheitspolizei bzw. als Mittel zur Erzielung öffentlicher Sicherheit angesehen wurde.³⁶

Der neue Begriff der Sicherheitspolizei wurde alsbald auch von der aufgeklärten Strafrechtswissenschaft aufgegriffen, welche sich bei der Frage nach dem Strafzweck von der theokratischen Lehre von Vergeltung und Entsühnung zusehends gelöst und diesen nunmehr in der Verhinderung zukünftiger Verbrechen erblickt hatte.³⁷ Vor dem Hintergrund des nunmehr übereinstimmenden Zwecks von Kriminalgewalt und Sicherheitspolizei kam es in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zu einer Neufassung des Verhältnisses von Kriminal- und Polizeigerichtsbarkeit. Ursprünglich zerfiel die Strafgerichtsbarkeit in Kriminal- und Ziviljustiz. Während die den Obergerichten übertragene Kriminaljustiz die Untersuchung und Bestrafung sog. peinlicher oder auch „Criminalverbrechen“ übertragen war, die Strafen nach sich zogen, die an Leib, Leben oder der Ehre vollstreckt wurden und somit in der Regel mit der Zufügung von Schmerzen (Pein) verbunden waren, fiel die Untersuchung und Bestrafung der nicht-peinlichen Verbrechen, der sog. „Civilverbrechen“, in die

34 Vgl. *Anschütz*, Die Polizei, 1910, S. 8.

35 Vgl. *Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. (1948), S. 425; *Badura*, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, 1967, S. 32–36.

36 Insbesondere *Pütter* gilt als geistiger Urheber des § 10 II 17 ALR, wobei auch seine Lehre nach dem Kreuzburger Urteil uminterpretiert worden ist. Zumindest war er der erste, der die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als eigentliche Aufgabe der Polizei bezeichnete, was auch den Schöpfer des ALR, *Carl Gottlieb Svarez*, beeinflusst haben mag, der als ein Anhänger der *Pütherschen* Lehren gilt. Vgl. dazu u. a. *Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. (1948), S. 423 f.; *Scupin*, Die Entwicklung des Polizeibegriffs, 1970, S. 11 f.; *Winter*, Der Polizeibegriff im preußischen öffentlichen Recht, 1977, S. 14–16.

37 Vgl. *Ignor*, Geschichte des Strafprozesses in Deutschland 1532–1846, 2002, S. 193–201; *Vormbaum*, Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte, 2009, S. 25–35.

Zuständigkeit der den Untergerichten übertragenen bürgerlichen Gerichtsbarkeit.³⁸ Die Polizeigerichtsbarkeit spielte in diesem Zusammenhang zunächst keine Rolle. Erst unter dem Einfluss der Aufklärung wurde das Polizeistrafrecht ein Mittel zur Humanisierung des materiellen Kriminalrechts, indem die Kategorie der Polizeivergehen zu einem „Auffangbecken für Delikte mit geringem Unrechtsgehalt“ wurden, für die eine peinliche Bestrafung nach rationalem bzw. säkularer Denken nicht mehr angemessen schien.³⁹ Überdies ließ sich derart die Zahl der langwierigen und kostspieligen peinlichen Prozesse reduzieren und zugleich eine Beschleunigung der Strafrechtspflege erreichen, da die Polizeigerichtsbarkeit nur summarisch verhandelte und so auch schnell entscheiden konnte.⁴⁰

b) *Der Polizeibegriff des § 10 II 17 ALR*

Die zuvor dargestellten Reformideen der aufgeklärten Polizei- und Strafrechtswissenschaft übten maßgeblichen Einfluss auf die Schöpfer des ALR aus, insbesondere der mit der Redaktion des Gesetzeswerks betraute *Carl Gottlieb Svarez* galt als ein „vom Geist der Aufklärung durchdrungener Jurist“⁴¹. Das Gesetzeswerk selbst geht zurück auf die Bemühungen *Friedrichs II.* um eine Gesetzesrevision, wobei sich die Idee eines einheitlichen, „bürgerlichen“ Gesetzbuchs für die noch immer ständisch geprägte preußische Monarchie nur verwirklichen ließ, indem den Provinzialrechten der Vorrang eingeräumt wurde.⁴² Weil aber das Gros der Provinzialgesetzbücher in den Vorarbeiten stecken blieb, hatte das ALR in der Gerichtspraxis „die Subsidiarität seines Geltungsanspruchs“ alsbald verloren.⁴³ Das am 1. Juni 1794 in Kraft getretene ALR umfasste eine Kodifikation des gesamten bürgerlichen Recht sowie des materiellen Strafrechts und einer Gerichtsverfassung. Es enthielt überdies grundlegende verfassungsrechtliche Bestimmungen über die Rechte und

38 Vgl. *Berg*, Handbuch des Teutschen Policeyrechts IV, 1804, S. 223–247; *Heyde*, Polizei-Strafgewalt in den Königlich Preußischen Staaten, Bd. I, 1837, S. 1–7; *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung von 1805, 1932, S. 10–24; *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 216–220.

39 Vgl. *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 266.

40 Vgl. ebd., S. 266 sowie *Ignor*, Geschichte des Strafprozesses, 2002, S. 160–162.

41 *Eisenhardt*, Deutsche Rechtsgeschichte, 6. Aufl. (2013), S. 152.

42 Zur Entwicklungsgeschichte des ALR s. *Hattenhauer/Bernert*, Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, 3. Aufl. (1996), S. 1–25.

43 Vgl. ebd., S. 16.

Pflichten des Staates, weshalb das ALR auch als „Grundgesetz des friderizianischen Staates“ bezeichnet worden ist.⁴⁴

Das unter dem 20. Titel des II. Teils geregelte materielle Strafrecht war gekennzeichnet von einer spezialpräventiven Ausrichtung und zeigte sich insofern als „eine Kodifikation mit durchaus modernen Horizonten“⁴⁵. Entsprechend der vernunftrechtlichen Lehre enthielt es sowohl Kriminalverbrechen als auch sog. Polizeivergehen, d. h. Maßregeln, die der Verhütung von Verbrechen dienen sollten.⁴⁶ Für die Abgrenzung von Polizeivergehen und Kriminalverbrechen wurde nicht auf das Strafmaß abgestellt, sondern allein auf die Frage der Rechtsgutverletzung, d. h. „das Kriminalgesetz befasste sich mit Rechtsverletzungen, das Polizeigesetz nur mit Rechtsgefährdungen“⁴⁷. So hat es dann auch *Svarez* in seinen Kronprinzenvorträgen selbst formuliert: „Solange durch Übertretung eines Polizeigesetzes noch kein wirklicher Schaden entstanden ist, gehört die Untersuchung und Bestrafung vor die Polizei-, sonst aber zur Kriminaljustiz“⁴⁸. Dieser nach *Svarez* „einfachste und natürlichste Grundsatz“ fand seine Entsprechung in der Gerichtsverfassung des ALR, die wiederum unter dem 17. Titel des II. Teils zu finden war.⁴⁹ Demgemäß handelt es sich bei § 10 II 17 ALR nicht – wie später angenommen – um einen abschließenden Polizeibegriff, er regelte zusammen mit § 11 II 17 ALR die Zuständigkeit der

44 Vgl. *Conrad*, Das allgemeine Landrecht von 1794 als Grundgesetz des friderizianischen Staates, 1965.

45 *Blasius*, in: *Birtsch/Willoweit* (Hrsg.), Reformabsolutismus und ständische Gesellschaft, 1998, S. 341 (343).

46 Vgl. *Schmidt*, ZStW, 86 (1974), S. 621; *Berner*, Die Strafgesetzgebung in Deutschland, 1978, S. 43; *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, 1966, S. 445; *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 74–80; *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 295. Zum Strafrecht des ALR im Allgemeinen s. *Regge*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), Das nachfriderizianische Preußen 1786–1806, 1988, S. 189 sowie *Blasius*, in: *Birtsch/Willoweit* (Hrsg.), Reformabsolutismus und ständische Gesellschaft, S. 341.

47 *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 301.

48 *Svarez*, Vorträge über Recht und Staat, 1960, S. 42. Derart einfach war die Abgrenzung von Polizeivergehen und Kriminalverbrechen hingegen nicht. Selbst *Svarez* musste feststellen, dass die Grenzen der Polizei- und Kriminaljustiz „sehr streitig und häufigen Kontestationen ausgesetzt“ seien. S. zu diesem Problem *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 76–80; *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 291–306.

49 Vgl. *Berg*, Handbuch des Deutschen Polizeirechts IV, 1804, S. 228–230; *Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1983, S. 291.

Polizeigerichtsbarkeit.⁵⁰ Ihr trug das Gesetz die Untersuchung und Bestrafung von Übertretungen der im Strafrechtsteil enthaltenen Polizeigesetze, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung dienten, zumindest „sobald damit kein vorsätzliches oder schuldbares Verbrechen verbunden ist“. Dabei hatte die Polizeigerichtsbarkeit „bey einem jeden Vorfalle, wodurch die unter der besondern Obsorge der Polizey stehende öffentliche Ruhe und Sicherheit gestört worden, ... das Recht des ersten Angriffs und der vorläufigen Untersuchung“ (§ 12 II 17 ALR). Wenn sich aber bei dieser Untersuchung herausstellte, „daß außer der Uebertretung des Polizeygesetzes, zugleich ein vorsätzliches oder schuldbares Verbrechen begangen worden“ war, musste „die Polizey die fernere Verfügung der ordentlichen Gerichtsbarkeit überlassen“. Ausgenommen hiervon waren die sog. „geringeren Verbrechen“, für welche die Gesetze nur höchstens vierzehntägiges Gefängnis oder Strafarbeit bzw. Geldstrafe bis fünf Taler verordnete und die ebenfalls von der Polizeigerichtsbarkeit untersucht und bestraft wurden, um im Bereich der Kleinkriminalität eine Beschleunigung der Rechtspflege zu erreichen.⁵¹

c) *Polizeigerichtsbarkeit und Kriminalpolizei*

Es ist unbestritten, dass § 12 II 17 ALR, welcher der Polizeigerichtsbarkeit das Recht der vorläufigen Untersuchung und des Ersten Angriffs zuerkannte, Wegbereiter der polizeilichen Strafverfolgungstätigkeit und damit Vorläufer des späteren § 161 I RStPO gewesen ist. Ob jedoch auch bereits das ALR der Polizei strafprozessuale Rechte zugestanden hat, darüber ist sich das Schrifttum uneins. So wird dort in Teilen die Auffassung vertreten, das ALR habe zwar der Polizeigerichtsbarkeit das Recht der vorläufigen Untersuchung und des Ersten Angriffs zugestanden, nicht aber der Polizei an sich.⁵² Dies ist jedoch irreführend, weil damit eine Trennung richterlicher und administrativer Tätigkeit impliziert wird, obwohl sich das Prinzip der Gewaltenteilung in

50 So bereits *o. Verf.*, Materialien zur wissenschaftlichen Erklärung der neuesten allgemeinen preussischen Landesgesetze, 1803, S. 202, 206 f.

51 Vgl. §§ 61, 62 II 17. Auch § 1124 II 20 ALR bestimmte, dass wenn bei einem Diebstahl „der Werth des wirklich Entwendeten fünf Thaler oder weniger beträgt, nur eben so polizeymäßig zu untersuchen, und mit Gefängniß auf acht Tage bis vier Wochen zu ahnden“ ist. S. auch *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 75; *Blasius*, in: *Birtsch/Willoweit* (Hrsg.), Reformabsolutismus und ständische Gesellschaft, S. 341 (355).

52 So *Görgen*, Die organisationsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft, 1973, S. 46 und *Schröder*, Das verwaltungsrechtlich organisatorische Verhältnis, 1996, S. 36.

Preußen erst im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts durchgesetzt hat.⁵³ Zwar bildeten sich unter dem Einfluss des aufgeklärten Absolutismus eine fortschreitende Sonderung von Justiz und Verwaltung, die Rechtssprechungsbezugnis blieb aber auch weiterhin ein wesentlicher Bestandteil übertragener Hoheitsrechte und gerade die Polizeihöhe galt seinerzeit ohne Strafgewalt als „unwirksam und illusorisch“⁵⁴. Denn im ausgehenden 18. Jahrhundert gehörten der Erlass und die Ahndung der Polizeigesetze noch zu den wesentlichen Mitteln für die der Polizeiverwaltung übertragene Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, nicht zuletzt weil ein flächendeckender Polizeivollzugsdienst noch gar nicht existierte.⁵⁵ Zu einem exekutiven Sicherheitsorgan entwickelte sich die Polizei erst im Verlauf des 19. Jahrhunderts, womit auch die polizeiliche Strafgewalt stark eingeschränkt wurde und als Reste nur mehr das verblieb, was erst Verwaltungsstrafrecht hieß und heute das Ordnungswidrigkeitenrecht ist.⁵⁶ Demzufolge gab es auch keine gesonderte Polizeigerichtsbarkeit, sie war funktional untrennbar mit der Polizeiverwaltung verbunden.⁵⁷ Nur wenn gesonderte Polizeibehörden nicht existierten, beispielsweise in kleineren Kreisen und Landgemeinden, wurde die Polizeigerichtsbarkeit, also die Untersuchung und Bestrafung der Polizeivergehen „dem mit der bürgerlichen Gerichtsbarkeit Beliehenen“, d. h. dem Träger der örtlichen Niedergerichtsbarkeit übertragen.⁵⁸ Offen bleibt damit jedoch, welche strafprozessualen Rechte der Polizei damit tatsächlich beigegeben waren und wie sich diese mit dem heutigen Verständnis von Kriminalpolizei in Einklang bringen lassen.

Das formelle Kriminalrecht jener Zeit, d. h. das damalige Strafprozessrecht, richtete sich in Preußen nach der Kriminal-Ordnung vom 1. März 1717.⁵⁹ Ihr Regelwerk beruhte weitgehend auf dem des kanonischen Inquisiti-

53 Vgl. *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 92.

54 Vgl. ebd., S. 68 f.

55 Einen Überblick über die Anfänge des Polizeivollzugsdienstes gibt *Unruh*, in: *Je- serich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), *DtVerwG I*, S. 388 (400).

56 Vgl. *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 62.

57 Vgl. *Rönne*, *Das Staats-Recht der preussischen Monarchie*, Bd. I/2, 3. Aufl. (1869), S. 339; *Schulze*, *Das preussische Staatsrecht II*, 1877, S. 537; *Mattes/Mattes*, Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten I, 1977, S. 79.

58 Vgl. § 61 II 17 ALR.

59 Die „Criminal-Ordnung“ galt zunächst nur in der Kur- und Neumark, wurde mit geringfügigen Änderungen auch auf andere Landesgebiete mit Ausnahme von der Provinz Preußen und Schlesien ausgedehnt. In Preußen galt ab 1721 das „Verbes-

onsprozesses, dessen normative Grundlage die aus dem Jahr 1532 stammende Peinliche Gerichtsordnung Kaiser *Karls V.* – die sog. *Carolina* – bildete.⁶⁰ Als eine Form frühzeitlicher Rahmengesetzgebung diente sie dem Ziel, der im alten Reich vorherrschenden strafrechtlichen Willkür eine förmliche Prozessordnung mit „materiell-rechtlichen Einsprengseln“⁶¹ entgegenzusetzen. Wenngleich die *Carolina* ein weitgehend akkusatorisches Verfahren regelte und den Inquisitionsprozess nur am Rande tangierte,⁶² entwickelte sich letzterer zu der das deutsche Strafverfahren beherrschenden Prozessart, weshalb die *Carolina* „in gewisser Weise als das erste deutsche Strafgesetzbuch und die erste deutsche Strafprozessordnung anzusehen [ist]“⁶³. Im Gegensatz zum Akkusationsprozess herrschten beim Inquisitionsprozess bereits die Official- und Untersuchungsmaxime, d. h. die Gerichte waren verpflichtet, beim Verdacht einer Straftat die Sache von Amtswegen zu untersuchen, anzuklagen und abzuurteilen, was auch der absolutistischen Staatsauffassung entsprach, nach welcher die Wahrung des Rechtsfriedens allein in Händen des Souveräns lag. Infolge seiner aber nur unzureichenden gesetzlichen Grundlage gaben ihm erst Wissenschaft und Rechtsprechung seine Form, die zunächst durch zwei scharf voneinander getrennte Verfahrensabschnitte gekennzeichnet war, der maßgeblich von *Benedikt v. Carpzov* entwickelten General- und Spezialinquisition.⁶⁴ Dabei diente die Generalinquisition allein der Feststellung des „corpus delicti“,

serte Landrecht des Königreichs Preußen“, dessen 6. Buch sich eng an die Kriminalordnung anlehnte. In Schlesien behielt die *Josephinische* Peinliche Gerichtsordnung Geltung. Vgl. *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung, 1932, S. 1.

- 60 Zur allgemeinen geschichtlichen Entwicklung des Inquisitionsprozesses s. *Elling*, Die Einführung der Staatsanwaltschaft, 1911, S. 14–25; *Schmidt*, Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 3. Aufl. (1965), S. 194–209; *Meckbach*, Inquisitionsrichter und Staatsanwalt – ein Vergleich, 1977, S. 3–28; *Eisenhardt*, Deutsche Rechtsgeschichte, 6. Aufl. (2013), S. 203–210; *Sellert*, *Doshisha Law Review* (2007), S. 15.
- 61 So *Vormbaum*, Strafrechtsgeschichte, 2009, S. 35.
- 62 Von den über 200 Artikeln der *Carolina* waren nur vier dem Inquisitionsprozess gewidmet. Vgl. *Meckbach*, Inquisitionsrichter und Staatsanwalt – ein Vergleich, 1977, S. 3 f.
- 63 *Samel*, Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens als Vorverfahren innerhalb des Strafprozesses, 2012, S. 97.
- 64 Vgl. *Schmidt*, Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 3. Aufl. (1965), S. 151–157, 195–198; *Meckbach*, Inquisitionsrichter und Staatsanwalt – ein Vergleich, 1977, S. 5–18; *Sellert*, in: *Achterberg/Krawietz/Wyduckel* (Hrsg.), Recht und Staat im sozialen Wandel, 1983, S. 161 (171 f.).

war somit eine Form der Voruntersuchung, wobei der Verdächtige noch nicht als Beschuldigter im Sinne des heutigen Strafprozessrechts behandelt wurde, er durfte nur als Zeuge gehört und nicht festgenommen werden.⁶⁵ Erst nach Einleitung der Spezialinquisition wurde aus dem Verdächtigen ein Beschuldigter, der sog. Inquisit, gegen den der sog. Inquirent die Untersuchung führte. Er wird infolgedessen in der Literatur zumeist als Untersuchungsrichter, vereinzelt jedoch auch als „Criminalbeamter“ oder „Criminalrespicient“ bezeichnet.⁶⁶ Übertragen auf heutige Verhältnisse war der Kriminalprozess bereits gekennzeichnet von „unterschiedlichen Ermittlungsstadien des Anfangsverdachts und de[n] Ermittlungen nach dem Eintreten eines dringenden Tatverdachts“, wengleich die heute übliche Abtrennung des Hauptverfahrens noch nicht stattfand.⁶⁷ Das weitere Verfahren war gekennzeichnet von der materiellen Wahrheitsfindung im Wege förmlicher Beweisregeln, die zu diesem Zweck auch zulässige Anwendung körperlicher Folter, die durchgängige Schriftlichkeit des Verfahrens, die Aktenversendung an „Rechtsverständige“ und die im Rahmen des sog. „Endlichen Rechtstags“ erfolgte Verurteilung des Inquisiten auf alleiniger Grundlage der Akten ohne vorausgegangene Verhandlung vor dem Spruchkörper.⁶⁸

Aufgrund der besonderen Förmlichkeit des Inquisitionsprozesses, wohl aber auch aufgrund des Phlegmas der Richter zogen sich Strafverfahren häufig in die Länge, was zu herber Kritik der Strafrechtswissenschaft und zu deren Forderung nach schnellerer Justiz führte.⁶⁹ Demgemäß war die Kriminalordnung in den nachfolgenden Jahrzehnten mehrfach geändert und ergänzt worden, um eine Beschleunigung der Kriminalprozesse zu erreichen, z. B. wurde die Aktenversendung an Universitäten und Provinzial-Kollegien mit AKO vom 20. Juli 1746 untersagt.⁷⁰ Eine wesentliche Veränderung erfuhr das Strafprozessrecht durch das von *Friedrich II.* noch im Jahr seiner Thronbesteigung

65 Vgl. *Samel*, Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens, 2012, S. 104.

66 So z. B. in: *Jagemann*, Handbuch der gerichtlichen Untersuchungskunde, Bd. I, 1838, S. 4.

67 So *Samel*, Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens, 2012, S. 108.

68 Vgl. *Schwerin*, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 1934, S. 327–331; *Kern*, Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts, 1954, S. 61; *Kleinheyer*, in: *Landau/Schroeder* (Hrsg.), Strafrecht, Strafprozess und Rezeption, 1984, S. 7 (9–14; 21–25); *Härter*, in: *Blauert/Schwerhoff* (Hrsg.), Kriminalitätsgeschichte, S. 459 (464).

69 Vgl. *Ignor*, Geschichte des Strafprozesses, 2002, S. 160–162.

70 Vgl. *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung, 1932, S. 2.

verfügte Folterverbot für die meisten Verbrechen.⁷¹ Im Jahr 1754 wurde die Folter endgültig abgeschafft worden, womit fortan ein tragendes Element des gemeinrechtlichen Inquisitionsverfahrens fehlte. Denn die Feststellung der Schuld des Beschuldigten erfolgte nicht im Wege der freien Beweiswürdigung, das Gericht unterlag stattdessen einer gesetzlichen Beweistheorie, bestehend aus einem starren, hierarchisch gegliederten System von Voll-, Halb- und Viertelbeweisen, das vorgab, welche Tatsachen als bewiesen ansehen durfte und welche Strafe sich hieraus ableitete.⁷² Der Beschuldigte konnte erst dann zu einer „ordentlichen Strafe“ verurteilt werden, wenn er ein Geständnis abgelegt hatte oder wenn zwei glaubwürdige Zeugen dessen Täterschaft aus eigener Wahrnehmung bekundeten. Somit war die Erlangung des Geständnisses in der Praxis die oberste Aufgabe des Inquirenten, zum einen weil im Inquisitionsprozess das Geständnis als „regina probationum“ galt,⁷³ zum anderen weil es schlichtweg schwer gewesen ist, glaubwürdige Zeugen zu finden. Polizei und Justiz waren bei ihren Ermittlungen häufig auf Spitzel oder sog. Vigilanten angewiesen. Hierbei handelte es sich in der Regel um vorbestrafte Verbrecher, die gegen Bezahlung Hinweise gaben, nicht selten aber an den Verbrechen selbst beteiligt und damit als Zeugen kaum zu gebrauchen waren.⁷⁴ Als Folge hieraus wurde die Verurteilung des Beschuldigten zu einer „poena extraordinaria“ zugelassen, wenn gewichtige Indizien für die Schuld des Angeklagten sprachen und somit ein Freispruch ungerechtfertigt erschien.⁷⁵

71 Die Folter wurde auch nach 1740 noch bei Hoch- und Landesverrat oder bei Mordtaten mit einer großen Opferzahl angewandt oder wenn bei Tätermehrheit die jeweilige Tatbeteiligung nicht feststand. Vgl. *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung, 1932, S. 2; *Conrad*, Deutsche Rechtsgeschichte, 1966, S. 445; *Berner*, Die Strafgesetzgebung in Deutschland, 1978, S. 32; *Schwennicke*, in: *Dölemeyer/Mohnhaupt* (Hrsg.), 200 Jahre Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten, 1995, S. 79 (85 f.).

72 Allgemein zur Beweislehre im Inquisitionsprozess s. *Krieter*, Historische Entwicklung des „Prinzips der freien Beweiswürdigung“ im Strafprozess, 1926, S. 3–11; *Jerouschek*, ZStW, 42 (1992), S. 328 (344); *Sellert*, RV, 2 (2005).

73 Vgl. *Elling*, Die Einführung der Staatsanwaltschaft, 1911, S. 18 f.; *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung, 1932, S. 54; *Schwerin*, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 1934, S. 328; *Ignor*, Geschichte des Strafprozesses, 2002, S. 155. Grundsätzlich zur historischen Rolle des Geständnisses im Strafverfahren s. *Kleinheyer*, in: *Kleinheyer/Mikat* (Hrsg.), Beiträge zur Rechtsgeschichte, 1979, S. 367.

74 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 81, 84; *Roth*, Kriminalitätsbekämpfung, 1997, S. 286–288.

75 Die Verurteilung zu einer auf Indizien beruhenden außerordentlichen Strafe wurde mit den AKO v. 27. Juni u. 4. Aug. 1754 eingeführt. Vgl. *Schwennicke*, in: *Döle-*

Der Wegfall der Folter, aber auch die Langsamkeit der Kriminalverfahren führten gegen Ende des 18. Jahrhunderts zu einer Revision der Kriminalordnung, deren Neufassung nach knapp zehnjähriger Vorarbeit am 11. Dezember 1805 in Kraft trat.⁷⁶ Das dort niedergelegte Strafverfahren beruhte noch immer auf den Prinzipien des Inquisitionsprozesses, hatte aber die überlieferten gemeinrechtlichen Formen vielfach abgekürzt und vereinfacht, womit ein Inquisitionsprozess „der aufgelockerten, formentbundenen Art“ entstanden war.⁷⁷ Kernstück des Prozesses blieb auch weiterhin die von dem Inquirenten geführte Untersuchung, jedoch war die bereits zuvor verwischte Trennung von General- und Spezialinquisition zugunsten eines als „Criminal-Untersuchung“ bezeichneten einheitlichen Ermittlungsverfahrens aufgegeben worden.⁷⁸ Zwar ließ sich auch dieses Verfahren in eine vorläufige und eine Generaluntersuchung untergliedern, die Grenzen waren aber fließend, so dass z. B. die Verhaftung des Beschuldigten bei hinreichendem Tatverdacht möglich war, ohne dass der Tatbestand bereits vollständig ermittelt zu sein brauchte.⁷⁹ Die Beweisaufnahme folgte noch immer im Wege der positiven Beweislehre, so dass die Vernehmung des Inquisiten und dessen Geständnis noch immer die Hauptaufgabe des Untersuchungsrichters gewesen ist.⁸⁰ Zu diesem Zweck durfte keine Folter mehr angewandt werden,⁸¹ jedoch gestattete die Kriminalordnung

meyer/Mohnhaupt (Hrsg.), 200 Jahre Allgemeines Landrecht, S. 79 (83). Zur Entwicklung der außerordentlichen Strafe im Inquisitionsprozess s. auch *Schaffstein*, ZStW, 101 (1989), S. 493.

- 76 Zu Entstehung und Inhalt der KrimO v. 1805 s. insbesondere die Diss. v. *Fels*, *Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung*, 1932. Einen kurzen Überblick geben zudem *Elling*, *Die Einführung der Staatsanwaltschaft*, 1911, S. 15–25; *Conrad*, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 1966, S. 447–449; *Schmidt*, *Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, 3. Aufl. (1965), S. 271–273; *Regge*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), *Das nachfriderizianische Preußen*, S. 189 und *Ignor*, *Geschichte des Strafprozesses*, 2002, S. 147–149.
- 77 Vgl. *Schmidt*, *Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, 3. Aufl. (1965), S. 271.
- 78 Vgl. *Fels*, *Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung*, 1932, S. 50 f.; *Ignor*, *Geschichte des Strafprozesses*, 2002, S. 147; *Samel*, *Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens*, 2012, S. 109.
- 79 § 206 KrimO. S. auch *Fels*, *Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung*, 1932, S. 33, 44; *Sellert*, in: *Achterberg/Krawietz/Wyduckel* (Hrsg.), *Recht und Staat im sozialen Wandel*, S. 161 (176 f.).
- 80 Vgl. *Fels*, *Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung*, 1932, S. 52–56 (54), 73–80.
- 81 Vgl. § 285 KrimO: „Um den Verdaechtigen zum Gestaendnisse zu bringen, duerfen keine gewaltsamen Mittel, von welcher Art sie auch seyen moegen, ange-

die Verhängung sog. Ungehorsams- oder Lügenstrafen, wenn sich „halsstarrige und verschlagene Verbrecher durch freche Luegen und Erdichtungen, oder durch verstocktes Leugnen oder gänzlichliches Schweigen, sich ... der verdienten Strafe entziehen“ wollten oder wenn der Beschuldigte sich weigerte, Mittäter oder den Aufbewahrungsort entwendeter Sachen zu benennen.⁸² Das Prinzip der Ungehorsams- oder Lügenstrafen beruhte auf der Verpflichtung des Beschuldigten an der prozessualen Wahrheitsfindung und damit im Zweifel auch an der eigenen Überführung mitzuwirken, der Grundsatz „in dubio pro reo“ war dem Inquisitionsprozess noch immer fremd.⁸³ Damit lief aber nicht nur das eigentliche Folterverbot leer, der Beschuldigte war in mancher Beziehung auch schlechter gestellt als zu Zeiten der peinlichen Befragung, weil diese anders als die Züchtigung nur bei bestimmten Verbrechen zulässig und mit Rechtsmitteln anfechtbar gewesen war.⁸⁴ Allein der Umstand, dass der Untersuchungsrichter die „Züchtigung“ nicht eigenmächtig anordnen durfte, sie stattdessen durch das vorgesetzte Kollegium oder Obergericht dekretiert werden musste, sollte richterliche Willkür verhindern, was letztlich daran scheiterte, dass die Entscheidung allein auf Grundlage des vom Inquirenten vorgelegten Berichts ohne Vernehmung des Beschuldigten getroffen wurde. Aber auch auf andere Weise konnte der Untersuchungsrichter Druck auf den Beschuldigten ausüben, so z. B. mittels mehrwöchiger oder gar mehrmonatiger Untersuchungshaft in maroden und ungeheizten Gefängnissen oder gar verschärfter Haft beispielsweise durch „Schmälerung der Kost“ oder Dunkelarrest.⁸⁵ Auch konnte er den Beschuldigten in langwierigen, wiederholten Verhörsitzungen „mürbe“ machen,⁸⁶ ihn mit Zeugen oder weiteren Tatverdächtigen konfrontieren, um ihn in Wider-

wandt werden.“

- 82 Vgl. § 292 KrimO. S. hierzu auch *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung von 1805, 1932, S. 55 f.; *Schmid*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), Das nachfriderizianische Preußen, S. 131 (150 f.).
- 83 Vgl. *Holtappels*, Die Entwicklungsgeschichte des Grundsatzes „in dubio pro reo“, 1965, S. 80 f.; *Schwennicke*, in: *Dölemeyer/Mohnhaupt* (Hrsg.), 200 Jahre Allgemeines Landrecht, S. 79 (92).
- 84 Vgl. *Fels*, Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung, 1932, S. 56.
- 85 Vgl. die zeitgenössische Kritik des Reformjuristen *Zachariä*, Die Gebrechen und die Reform des deutschen Strafverfahrens, 1846, S. 99–107. Eine historische Darstellung gibt *Härter*, in: *Blauert/Schwerhoff* (Hrsg.), Kriminalitätsgeschichte, S. 459 (471 f.).
- 86 Nach *Zachariä*, Die Gebrechen und die Reform des deutschen Strafverfahrens, 1846, S. 93, habe sich in diesem Kontext der „beliebte Kunstaussdruck“ des „mürbe“ Machens entwickelt.

sprüche zu verwickeln.⁸⁷ Schlussendlich normierte die Kriminalordnung auch das Prinzip der „außerordentlichen Strafe“, die verhängt werden konnte, wenn „bei nicht vollständigem Beweise“ mehrere Indizien zusammentrafen und übereinstimmten und „durch den schlimmen Character des Verdächtigen und die bisherige schlechte Lebensweise desselben unterstützt werden“⁸⁸.

So fremd derartige Regelungen dem heutigen Rechtsverständnis sind, zeigte die in der Kriminalordnung niedergelegte Kriminaluntersuchung in ihrem Verlauf bereits die Grundzüge des heutigen Ermittlungsverfahrens.⁸⁹ Veranlassung für die Einleitung einer Kriminaluntersuchung war der Verdacht einer Straftat, die auf eigener Wahrnehmung des Richters, einem „öffentlichen Gerücht“ eines begangenen Verbrechens oder der Denunziation eines Dritten beruhen konnte.⁹⁰ Der Untersuchungsrichter hatte zunächst den Tatbestand zu erheben, worunter der „Inbegriff derjenigen Umstände“ verstanden wurde, „die es gewiss oder doch höchst wahrscheinlich machen“, dass ein Verbrechen begangen worden ist (§ 133 KrimO) und festzustellen, wer als Täter in Frage kam. Die Feststellung des Tatbestands bzw. eines Tatverdachts erfolgte mittels Vernehmung der Zeugen sowie durch die Inaugenscheinnahme der Spuren des Verbrechens, wobei der Richter bereits die Aufgabe hatte sicherzustellen, dass der Tatort bis zur Inaugenscheinnahme nicht verändert wurde (§ 124 KrimO). Als Beweismittel dienten neben Geständnis und Zeugenbeweis beweis erhebliche Urkunden und Sachverständige, die insbesondere dann hinzuzuziehen waren, wenn die Schwere der Strafe von dem Erfolg des Verbrechens und dem angerichteten Schaden abhängig war. Die Kriminaluntersuchung endete mit einer förmlichen Erkenntnis darüber, ob der Beschuldigte zu bestrafen oder freizusprechen ist, wobei der untersuchende und erkennende Richter gerade bei den Untergerichten zumeist personenidentisch war.⁹¹

87 Eindrücklich hierzu das von *Ludwig v. Jagemann* im Jahr 1838 veröffentlichte „Handbuch der gerichtlichen Untersuchungskunde“; zeitgenössische Kritik gibt *Zachariä*, *Die Gebrechen und die Reform des deutschen Strafverfahrens*, 1846, S. 102 f. Vgl. zudem *Härter*, in: *Blauert/Schwerhoff* (Hrsg.), *Kriminalitätsgeschichte*, S. 459 (470); *Becker*, *Dem Täter auf der Spur*, 2005, S. 33–36. Zum artikulierten Verhör s. *Schmidt*, *Geschichte der deutschen Strafrechtspflege*, 3. Aufl. (1965), S. 197.

88 §§ 391, 405 KrimO.

89 Vgl. *Samel*, *Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens*, 2012, S. 109.

90 Zur Kriminaluntersuchung s. *Fels*, *Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung*, 1932, S. 41–70; *Samel*, *Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens*, 2012, S. 109–111.

91 Vgl. *Fels*, *Der Strafprozess der Preußischen Criminal-Ordnung*, 1932, S. 70.

Im Ergebnis lässt sich das auf Grundlage der Kriminalordnung von 1805 geführte Strafverfahren in drei Stufen gliedern: „die Entdeckung des Täters, den Nachweis seiner Schuld und die Bestrafung“⁹². Gehörten Nachweis der Schuld und die Verurteilung bereits zu jener Zeit unbestritten in Richterhand, bildete die erste Stufe, d. h. die Entdeckung des Verbrechers, die Schnittmenge polizeilicher und justizieller Tätigkeit: „Weil auch die Strafgerichte die Aufgabe haben, nicht bloß den Beweis für ein Verbrechen festzustellen und es zu bestrafen, sondern auch das geschehene Verbrechen zu entdecken, so begegnet sich hier die Thätigkeit der Gerichte und der Polizeibehörden auf demselben Gebiete.“⁹³ Das ALR spricht hier von der vorläufigen Untersuchung, die sich – wie es *Svarez* formuliert hat – auf den „wichtigsten Punkt beim Kriminalprozeß“ konzentrierte, nämlich die Frage, „ob wirklich ein Verbrechen begangen worden und wer der Täter sei“⁹⁴. Hier wirkten bereits die Vorboten des späteren polizeilichen Sicherheitsdienstes mit, Stadtknechte, Torwachen, Nachtwächter oder Soldaten, welchen vor allem in den Städten die Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze übertragen gewesen war.⁹⁵ Über ihre Tätigkeit gibt erneut *Svarez* Aufschluss, der schreibt:

„Das wichtigste und heilsamste Geschäft der Polizei besteht ohne Zweifel in den Bemühungen, die sie anwendet, den Verbrechen vorzubeugen und die Ausführung derselben zu hindern und zu erschweren. Dies bewirkt sie einestheils dadurch, daß sie durch ausgestellte Wachen und andre gleichen Anstalten, besonders an Orten und in Zeiten, welche zur Begehung von Verbrechen die bequemsten und gewöhnlichsten sind, die Personen und das Vermögen ihrer Bürger gegen die Beeinträchtigungen der Bösewichter zu schützen sucht, theils und vornehmlich aber dadurch, daß sie die Quellen der Verbrechen aufsucht und zu verstopfen sich bemüht. Die Quelle der meisten Verbrechen ist ohne Zweifel der Müßiggang und die damit entstehende Armut. Die Polizei richtet also ihre Aufmerksamkeit sächlich auf diejenige Klasse von Menschen, die, ohne irgendein nützlich Geschäft zur Erwerbung ihres Unterhalts zu treiben, müßig im Lande herumziehen und ihren Mitbürgern durch Betteln zur Last fallen. Sie unterscheidet den Bettler, den hohes Alter, Krankheit oder Gebrechlichkeit zur Arbeit wirklich unvermögend machen, von demjenigen, der aus bloßer Faulheit oder aus einem Hange zum

92 So *Samel*, Historische Entwicklung des Ermittlungsverfahrens, 2012, S. 86.

93 *Schulze*, Das preussische Staatsrecht II, 1877, S. 526 f.

94 *Svarez*, Vorträge über Recht und Staat, 1960, S. 34.

95 Vgl. *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerwG I, S. 388 (400).

liederlichen herumschweifenden Leben der Arbeit entzieht. Für den wirklich Armen sorgt sie durch Einrichtung zweckmäßiger Armenverpflegungsanstalten. Den andern Landstreicher treibt sie über die Grenze und verbietet ihm das Wiederkommen bei Festungsstrafe. Dem einheimischen arbeitsfähigen Bettler weist sie weder Gelegenheiten an, wo er durch Arbeit seinen Unterhalt verdienen kann, oder, wenn sie findet, daß es ihm nicht ernst sei, diese Gelegenheit zu benutzen, so schließt sie ihn in Arbeitshäuser ein, wo er so lange gezwungen arbeiten muß, bis er seinen Hang zum Müßiggange überwunden und soviel Kenntnis und Fertigkeit sich erworben hat, daß man es ihm nunmehr überlassen kann, sich sein Brot durch irgendein nützliches Geschäft in seiner Freiheit zu verdienen. Alle diese Maßregeln werden durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Bürger des Staats gegen ein Heer von Bettlern und Landstreichern zu sichern, die, wenn sie sich selbst überlassen und ohne alle Aufsicht bleiben sollten, der Person und dem Vermögen ihrer Mitbürger ganz ohnfehlbar äußerst gefährlich werden würden.“⁹⁶

Demzufolge bewegten sich die mit dem Polizeidienst betrauten Sicherheitsorgane vorzugsweise dort, wo sich Verbrechen ereigneten und richteten ihre Maßnahmen auf deviante Personen, die ihnen als besonders anfällig für kriminelles Verhalten galten. Wenn ihnen im Rahmen dieser Tätigkeit ein Verbrechen bekannt wurde, kam das Recht der vorläufigen Untersuchung zum Tragen, weil nach den Regelungen des ALR daraufhin die Feststellung zu treffen war, ob ein Polizeivergehen oder Kriminalverbrechen verübt worden war und wer als Täter in Frage kam. War der Täter gar auf frischer Tat ertappt worden, hatten die Polizeiorgane das Recht des Ersten Angriffs, was nach heutigem Sprachgebrauch in etwa dem Recht der vorläufigen Festnahme entspricht. Der „Angriff“ war aus dem gemeinrechtlichen „*ius apprehendi*“ hervorgegangen, das dem Gerichtsherrn der Niedergerichtsbarkeit im Fall der „handhaften Tat“ die Festnahme erlaubte, diesen aber verpflichtete, den Festgenommenen unverzüglich der Hochgerichtsbarkeit zu übergeben.⁹⁷

Im Ergebnis bleibt insofern festzuhalten, dass bereits im ALR eine im heutigen Sinne kriminalpolizeiliche, bei Kriminalverbrechen aber auf die vorläufige Untersuchung beschränkte Tätigkeit der Polizei geregelt worden war. Im zeitgenössischen Schrifttum wurde die Polizei daher schnell als „Vorgänge-

96 *Svarez*, Vorträge über Recht und Staat, 1960, S. 490 f.

97 Vgl. *Görgen*, Die organisationsrechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft, 1973, S. 44 f.

rin und Gehülfin“ der Kriminalgerichtsbarkeit bezeichnet.⁹⁸ Wie schnell sich die Rollen im Vorverfahren festigten, zeigt auch das an die Potsdamer Regierung gerichtete Reskript des Polizeiministeriums vom 21. Juni 1817. Wie es dort hieß, sei es

„nicht zu billigen, sondern vielmehr auf das Ernstliche zu tadeln, wenn die Polizeiverwaltung ihre Bestimmung so sehr verkennt, daß sie diejenigen, bei welchen ein Verbrechen begangen worden, und die zur Ermittlung oder Verfolgung der Spuren dieses Verbrechens die Hülfe der Polizei anrufen, von sich ab und an die Justiz verweist. Der Justiz fehlen größtentheils die Mittel, die noch überall nicht oder doch nur in schwachen Grade vorhandenen Spuren eines begangenen Verbrechens aufzuklären, und dem Damnicaten kann der damit verbundene Zeit- und Kostenaufwand schon deshalb nicht zugemuthet werden, weil ihm dazu theils die Mittel fehlen, theils aber die Ausmittlung des begangenen Verbrechens Sache des Staates ist. Deshalb ist die Polizei vorzüglich und ganz eigentlich dazu bestimmt, die Spuren der begangenen Verbrechen auszumitteln, zu verfolgen, und bis zu der Stärke zu führen, daß die Functionen der Criminaljustiz eintreten, und daher die Sache von der Polizei an Letztere abgegeben werden kann.“⁹⁹

II. Die Anfänge der Berliner Polizeiverwaltung

1. Die Einrichtung des Polizeidirektoriums

So wie sich der rechtliche Rahmen für die Entwicklung der Berliner Kriminalpolizei im Verlauf des 18. Jahrhunderts herausgebildet hat, entstand in etwa zur selben Zeit die Berliner Polizeiverwaltung.¹⁰⁰ Berlin war nach der Krönung

98 So *Globig*, System einer vollständigen Gesetzgebung für die Kaiserlich-Russische Gesetz-Commission, 1815, S. XXII.

99 So das „Rescript des Königl. Polizei-Ministeriums an die königliche Regierung zu Potsdam, über das Verhältnis der Polizei bei Ermittlung eines Verbrechens“, abgedruckt in *Heyde*, Repertorium der Polizeigesetze und Verordnungen in den Königlich Preußischen Staaten, Bd. III, 1820, S. 620–622 und *Hafemann*, Handbuch des Preußischen Criminal-Prozesses, 1832, S. 103.

100 Zur Darstellung der Entwicklung der Berliner Exekutivpolizei s. die amtlichen Darstellungen von *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852.; *Schmidt*, Die

Friedrichs I. am 18. Januar 1701 zur preußischen Haupt- und Residenzstadt aufgestiegen und aufgrund königlichem Reskript vom 17. Januar 1709 mit den Städten Cölln, Friedrichswerder, Dorotheenstadt und Friedrichsstadt zu einer neuen Einheitsgemeinde unter Leitung eines Magistrats vereinigt worden.¹⁰¹ Diesem oblag auch die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben, weshalb einzelne Stadtverordnete mit Polizeianglegenheiten betraut waren, denen als Exekutivpersonal Büttel, Stadtknechte, Torwachen sowie Soldaten der Garnison zur Seite standen. Nachdem erste Versuche gescheitert waren, zur schärferen Überwachung der Polizeiordnungen einen polizeilichen Exekutivdienst einzurichten, erfolgte im Jahr 1735 die Anstellung zweier Polizeimeister, *Georg Schultze* und *Petrus Brötzmann*, die als erste exekutive Polizeibeamte Berlins gelten.¹⁰² Sie waren königliche Beamte, unterstanden jedoch dem Magistrat und es war ihre Aufgabe, „dasjenige, was durch dero Magistrat allhier in Polizei-Sachen ein vor allemahl festgesetzt und angeordnet, zu Execution gebracht, in Ordnung gehalten und bearbeitet werde“¹⁰³. Zu diesem Zweck war die Stadt in zwei Distrikte unterteilt worden, nord- und südwärts der Spree, wo jeweils ein Polizeimeister nebst drei Polizeidienern ihren Dienst versahen.

Eine selbstständige, vom Magistrat getrennte Polizeibehörde erhielt Berlin nach dem Regierungsantritt *Friedrichs II.* im Jahr 1740. Mit Polizeireglement vom 20. Februar 1742 wurde ein königliches Polizeidirektorium unter der Leitung des vormaligen Berliner Bürgermeisters *Carl David Kircheisen* geschaffen, der bereits am 16. Januar 1742 zum Polizeidirektor ernannt und ihm das gesamte Polizeiwesen für Berlin und die Vorstädte übertragen worden war.¹⁰⁴ Das Polizeidirektorium wurde direkt dem Generaldirektorium, der preußischen Zentralbehörde für die Innen- und Finanzverwaltung, unterstellt.

ersten 50 Jahre der Königlichen Schutzmannschaft zu Berlin, 1898.; *Martell*, PrSchutzmZ, 2 (1915), S. 294 f., 302 f., 311 f., 318–320, 355 f. sowie die Untersuchungen von *Lemke*, Die Preussische Exekutiv-Polizei, 1904 und *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940.

101 Zur Entwicklung Berlins zur Haupt- und Residenzstadt s. *Heinrich*, Geschichte Preußens, 1981, S. 138–142.

102 Vgl. *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre, 1898, S. 5; *Lemke*, Die Preussische Exekutiv-Polizei, 1904, S. 139 f.; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 31.

103 Vgl. die „Instruction vor die Policey-Meistern derer Königlichen Residentzien in Berlin“ v. 23. Mai 1735. Zit. nach: *Ullrich*, Verbrechensbekämpfung, 1961, S. 39.

104 Zur Entwicklung des Polizeidirektoriums s. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 100–135; *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre, 1898, S. 6–14; *Lemke*, Die Preussische Exekutiv-Polizei, 1904, S. 140–147; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 36–67.

Weil aber *Kirchseisen* auch über Sitz und Stimme im Magistrat verfügte und insofern gleichsam dem Stadtpräsidenten *Heinrich Adam v. Neuendorf* unterstand, kam es wiederholt zu Streitigkeiten. *Kirchseisen* wurde daher am 6. Dezember 1746 zum Stadtpräsidenten ernannt und damit die Leitung von Polizei- und Stadtverwaltung in eine Hand gelegt, ohne dass man die behördliche Selbstständigkeit der Polizei antastete.¹⁰⁵ Die nachfolgenden sechzig Jahre sollte der jeweilige Polizeidirektor auch das Amt des Stadtpräsidenten innehaben.

Das Polizeidirektorium wurde in vier Hauptzweige gegliedert: die Polzeisachen, zu denen auch die Sicherheit der Stadt sowie die Überwachung „liederlicher und dienstloser“ Personen gehörte, die Bausachen, die Fabriksachen und die Gesindesachen. *Kirchseisen* hatte die Stadt in 27 Polizei-Bezirke aufteilen und deren Beaufsichtigung 30 sog. „commissaires de quartiers“ übertragen wollen, was der König aufgrund der hohen Kosten aber ablehnte. Er genehmigte die Schaffung von 18 Polizei-Bezirken, für die eine entsprechende Anzahl von Kommissaren verantwortlich sein sollte. Der weitere Polizeiapparat bestand aus vier Angehörigen des Magistrats, einem Syndikus und drei Senatoren sowie einem Polizeiinspektor, zwei Polizeimeistern, neun Polizeidienern und rund 40 Nachtwächtern, letztere noch mit einem Horn, einer Pfeife und einer Pike ausgerüstet, die nunmehr für eine Stadt mit knapp an die 100.000 Einwohnern verantwortlich waren.¹⁰⁶ Vergleichen lässt sich dieser Polizeiapparat mit den heutigen Sicherheitsorganen aber nur bedingt. So wurden die königlichen Polizisten vom Polizeidirektor bis zum Nachtwächter zwar staatlicherseits entlohnt, ihr Einkommen war aber derart bescheiden, dass diese das Polizeiamt nur als einen Nebenberuf ausübten. Als commissaires des quartiers fungierten vorwiegend Handwerker, aber auch ein Gastwirt, ein Chirurg und ein Apotheker.¹⁰⁷ Bei den übrigen Polizeibediensteten handelte es sich zumeist um Kriegsinvaliden, die den Anforderungen, welche der exekutive Polizeidienst an sie stellte, kaum gewachsen waren.¹⁰⁸ Erst 1791 erging die Anordnung, dass „junge, kräftige Leute“ für den Polizeidienst gewonnen und die

105 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 37.

106 Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 105; *Lindenberg*, Berliner Polizei und Verbrechen, 1892, S. 13; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 39 f. Die Bevölkerungszahl lag um 1735 bei 86.000 und erhöhte sich bis 1747 auf 106.803. Vgl. *Escher*, in: *Ribbe* (Hrsg.), Geschichte Berlins I, 2002, S. 341 (383).

107 Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 104; *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre, 1898, S. 7; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 39.

108 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 31.

alten Invaliden in den Ruhestand versetzt oder als Torschreiber verwandt werden sollten.¹⁰⁹ Zunächst wurde dieser Mangel aber dadurch kompensiert, dass die Berliner Garnison weiterhin für die Sicherheit der Stadt verantwortlich blieb und sich der Polizeidirektor und die commissaires de quartiers der Militärwachen bedienen konnten.¹¹⁰ Auch waren die Angehörigen der Polizei noch nicht uniformiert, erst 1787 wurde unter der Ägide des Polizeidirektors *Johann Albrecht Philippi* eine dem Militär nachgebildete graue Uniform eingeführt.¹¹¹ Glaubt man dem Berliner Chronisten *Friedrich Nicolai* war die Berliner Polizei zu dieser Zeit durchaus imstande, ihre Aufgaben zu erfüllen. So heißt es dort:

„Die öffentliche Sicherheit ist so vollkommen, als man es in einer so großen und volkreichen Stadt vermuthen sollte. Es gehen viel Jahre vorbei, ehe man von einem Straßenraube höret, und fast niemals bleibt der Täter unentdeckt; von Diebesbanden höret man selten, von Morden auf den Straßen gar nicht, von gewaltsamen Einbrüchen und andern beträchtlichen Diebstählen vergleichungsweise gegen andere große Städte, nicht viel.“¹¹²

Auch wenn diese Darstellung als „etwas geschmeichelt“ erscheint,¹¹³ machte das Berliner Polizeidirektorium Schule. So wurde nach seinem Beispiel Polizeibehörden in Königsberg (1752), Potsdam (1776), Elbing (1773), Danzig und Thorn (1794) eingerichtet.¹¹⁴

Im Jahr 1795 erfuhr die Berliner Polizeiverwaltung eine wesentliche Veränderung, nachdem der neue Polizeidirektor, der vormalige Kammergerichtsrat *Friedrich Philipp Eisenberg* das Polizeidirektorium in ein Polizeikollegium umwandelte.¹¹⁵ Um den polizeilichen Entscheidungen den „Schein der Will-

109 Vgl. *Martell*, PrSchutzMz, 2 (1915), S. 311 f. (312).

110 Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 101, 106; *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre, 1898, S. 6; *Lemke*, Die Preussische Exekutiv-Polizei, 1904, S. 142.

111 Vgl. *Schmidt*, Die ersten 50 Jahre, 1898, S. 11 f.

112 *Nicolai*, Beschreibung der Königlichen Residenzstädte Berlin und Potsdam, aller daselbst befindlicher Merkwürdigkeiten, und der umliegenden Gegend, Bd. I, 3. Aufl. (1786), S. 402.

113 So *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 50.

114 Vgl. ebd., S. 43. Im Ergebnis auch *Lindenberg*, Berliner Polizei und Verbrechertum, 1892, S. 14.

115 Vgl. das von *Friedrich Wilhelm II.* erlassene Reglement zur Verwaltung des Polizei Wesens in der hiesigen Residenzen v. 21. Jan. 1795, in: *LAB*, A Pr.Br.Rep. 030 Nr. 899/8, Bl. 81–95. Zur Ära *Eisenberg* s. auch *Ballhorn*, Das Polizei-

kür“ zu nehmen, entschied nunmehr ein Kollegium bestehend aus dem Polizeidirektor, einem Justiziar, drei Polizeiräten, davon zwei mit Befähigung zum Richteramt, einem Polizeiinspektor, zwei Polizeikommissaren und zwei Polizeimeistern über die wichtigsten polizeilichen Angelegenheiten. Der Polizeidirektor durfte nur noch bei „Gefahr im Verzug“ alleine entscheiden; ein Begriff, der hier erstmals aufkam.¹¹⁶ Das Kollegium tagte dreimal wöchentlich, in dringenden Fällen konnten auch außerordentliche Sitzungen anberaumt werden.¹¹⁷ Die Bemühungen des „vorsichtigen Juristen“ *Eisenbergs* werden dahingehend interpretiert, dass sie der Eindämmung polizeilicher Übergriffe dienen sollten.¹¹⁸ Der neue Geschäftsgang erwies sich jedoch als schleppend und lähmend, so dass die kollegiale Verfassung, aber auch das unzureichende Personal von *Eisenbergs* Polizei für eine gegen Ende des Jahrhunderts sprunghaft angestiegene Diebstahlskriminalität mitverantwortlich gemacht wird.¹¹⁹ Hinzu kam, dass das Verhältnis zwischen Polizeidirektorium und Stadtgericht gespannt und die Kriminal- und Polizeigefängnissen überfüllt und schlecht bewacht waren,¹²⁰ so dass sich im Ergebnis der gesamte Sicherheitsapparat gegen Ende des 18. Jahrhunderts den Herausforderungen in der florierenden Hauptstadt nicht mehr gewachsen zeigte, was nicht zuletzt daran lag, dass sich *Friedrich II.* ebenso wie dessen Nachfolger *Friedrich Wilhelm II.* (1786–1797) und *Friedrich Wilhelm III.* (1797–1840) lange Zeit gescheut hatten, mehr Geld für dessen Ausbau zu verwenden.

Präsidium zu Berlin, 1852, S. 127–131 sowie *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 53–62.

116 Vgl. *Teufel*, in: *Nitschke* (Hrsg.), Die deutsche Polizei und ihre Geschichte, S. 72 (75).

117 Vgl. *Martell*, PrSchutzMZ, 2 (1915), S. 311 f. (312).

118 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 54, 58.

119 Vgl. *Holtze*, Geschichte des Kammergerichts in Brandenburg-Preußen, Bd. 4, 1904, S. 27 f.; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 59. Die Zahl der vor dem Stadtgericht wegen Eigentumsvergehen anhängig gemachten Verfahren betrug 1798 423, 1799 bereits 623 und 1800 637, obwohl eine Vielzahl der Bagatelldelikte der Polizeigerichtsbarkeit unterfielen. Vgl. *Schmid*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), Das nachfriderizianische Preußen, S. 131 (149).

120 Vgl. *Holtze*, Geschichte des Kammergerichts 4, 1904, S. 27.

2. Die „Criminal-Immediat-Commission“ des Berliner Kammergerichts

Um dem überhandnehmenden Kriminalitätsproblem Herr zu werden, ergingen am 26. Februar 1799 zwei königliche Verordnungen, die für die Entwicklung der Kriminalpolizei richtungsweisenden Charakter hatten. Während die „Verordnung wegen der Bestrafung der Diebstähle und ähnlicher Verbrechen“ das erst jüngst im ALR geregelte Strafrecht deutlich verschärfte und Diebstahls- und Raubdelikte sowie die Flucht aus der Haft unter drakonische Strafen stellte, wurde mit der „Instruction wegen des in hiesigen Residenzen und deren Bezirk, bey Untersuchung und Bestrafung der Diebstähle und ähnlicher Verbrechen zu beobachteten Verfahrens“ ein beschleunigtes Gerichtsverfahren für Diebstahlsachen eingeführt und eine „Immediat-Commission“ als ständige Deputation des Berliner Kammergerichts geschaffen, welche die Oberaufsicht über die niederen Kriminalgerichte, das Gefängniswesen sowie die Polizei führen sollte, wenn sie Straftaten verfolgte. Demnach hatte die Polizei auch weiterhin das Recht zur vorläufigen Untersuchung in Kriminalsachen, stand hierbei nun unter der Aufsicht des Kammergerichts.¹²¹ Die Kommission sollte insbesondere auf die Einhaltung der in der Instruktion vorgeschriebenen Verfahrensart achten, mit welcher es möglich sein sollte,

„die Verbrecher leichter zu entdecken, dem Bestohlenen geschwin-
der zur Wiedererlangung des Entwandten zu helfen, die Dauer der
Untersuchung abzukürzen, die Abfassung der Urteile zu beschleuni-
gen, und das Entweichen der Gefangenen oder zur Strafarbeit Ver-
urtheilen zu verhüten“¹²².

Die für das Berliner Stadtgebiet und einen Umkreis von fünf Meilen zuständige Immediat-Kommission wurde dem Kammergerichtsrat *Heinrich Ludwig v. Warsing* unterstellt, der in dem Ruf stand, ein begabter Kriminalist zu sein, weil er verschiedene aufsehenerregende Straftaten hatte aufklären können, so z. B. die von der bis dahin geachteten verwitweten Geheimen Rätin *Charlotte Ursinus* verübten Giftmorde.¹²³ *Warsing* schuf sich eine eigene Exekutive, am

121 § 1 d. Instruktion. Beide VO sind überliefert in: *LAB*, A.Pr.Br.Rep. 030, Nr. 20526 bzw. abgedruckt in: *Schmid*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), Das nachfriderizianische Preußen, S. 131 (1175). Zur Immediat-Kommission s. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 58–62; *Holtze*, Geschichte des Kammergerichts 4, 1904, S. 27–29; *Schmid*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), Das nachfriderizianische Preußen, S. 131 (149).

122 Vgl. Vorspruch des Königs zur VO. Zit. nach: *Schmid*, in: *Hattenhauer/Landwehr* (Hrsg.), Das nachfriderizianische Preußen, S. 131 (136).

123 Vgl. *Holtze*, Geschichte des Kammergerichts 4, 1904, S. 28. *Ursinus* Taten wur-

Ende bestehend aus einem Kriminalinspektor, zwei Kriminalkommissaren und zwei Kriminalsekretären,¹²⁴ die bereits einen kleinen kriminaltechnischen Apparat verwalteten. Hierzu zählte ein alphabetisch geordnetes Steckbrief-Register sowie Listen über nicht aufgeklärte Verbrechen, über gestohlene Sachen, über verdächtige Personen und entflozene wie entlassene Gefangene, die in den letzten fünf Jahren wegen Diebstahls, Hehlerei, Brandstiftung oder Betrugs verurteilt worden waren, da nach den verschärften Strafvorschriften Wiederholungstäter mit einer weit höheren Strafe zu rechnen hatten.¹²⁵ Daneben unterhielt die Kommission eigene Vigilanten und führte mit Hilfe von Polizei und Militär Generalrazzien durch, die – wie es heißt – „zur Aufgreifung und Einschüchterung des Gesindels nicht wenig beitrugen“¹²⁶. Aber nicht nur durch kriminalistischen Sachverstand, auch durch körperlichen Zwang setzte die Kommission dem hauptstädtischen Verbrechertum zu. Die Verdachts- und Lügenstrafe, die im Jahr 1805 Eingang in die Kriminalordnung finden sollten, hatten ihren kodifizieren Ursprung in § 11 der Instruktion vom 26. Februar 1799 und ihre Anwendung gehörte zum „Handwerkszeug“ der Immediat-Kommission in Berlin.¹²⁷

Im Ergebnis trug die Verschärfung des Strafrechts und die Einsetzung der Immediat-Kommission zumindest mit dazu bei, dass die Kriminalitätsbelastung in Berlin zurückging, so dass die Kommission, die nicht mehr war als „ein ad hoc angewandtes Verlegenheitsmittel“¹²⁸, im Jahr 1804 aufgelöst werden konnte.¹²⁹ Ihre sicherheitspolizeilichen Kompetenzen wurden jedoch nicht an die Polizeiverwaltung zurückgegeben, sondern einer am Stadtgericht neu geschaffenen Kriminaldeputation unter der Leitung des Stadtgerichtsdirektor *Diederich Friedrich Carl v. Schlechtendahl* übertragen. Im selben Jahr trat der Kammerdirektor *Johann Stephan Büsching* an die Stelle des schwer erkrankten *Eisenbergs*.¹³⁰ Der neue Polizeidirektor machte sich gleich an eine Verbesse-

den literarisch verarbeitet, bspw. in: *Stephany*, Charlotte Ursinus die Giftmischerin, 1866.

124 So *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 61. Vgl. *Holtze*, Geschichte des Kammergerichts 4, 1904, S. 27 f.; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 59.

125 Die Führung der Register war in §§ 7, 8, 13, 14 d. Instruktion angeordnet worden.

126 *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 61.

127 Vgl. ebd., S. 60.

128 *Holtze*, Geschichte des Kammergerichts 4, 1904, S. 29.

129 Vgl. *Veit*, Justus Gruner, der Schöpfer des Berliner Polizeipräsidiums und der Geheimen Preußischen Staatspolizei, unv. Diss., Uni Rostock, 24.02.1934, S. 157.

130 Zur Ära *Büsching* s. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspoli-

zung des Polizeiwesens und schlug dem König einen personellen Ausbau der Polizeiverwaltung und eine Gehaltsaufbesserung der noch immer schlecht alimentierten Polizeibeamten vor, die Vorschläge fanden angesichts des nun folgenden preußischen Niedergangs jedoch keine Beachtung mehr.

3. Zusammenbruch und Neuanfang

Die Französische Revolution und der nachfolgende Aufstieg *Napoleon Bonapartes* markiert in der europäischen Geschichte eine Zeitenwende. Insbesondere die deutschen Staaten gerieten schnell in den Strudel der vom revolutionären Nachbarn ausgehenden politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die das Ende des alten Reiches bedeuteten und auch den preußischen Ständestaat in seinen Grundfesten erschüttern sollte.¹³¹ Dabei hatte Preußen zunächst zu den Nutznießern des Pariser Umsturzes gezählt. Als Teilnehmer des ersten Koalitionskrieges hatte es große Gebiete im Osten gewinnen können, die der zweiten und dritten Teilung Polens entstammten und dem Königreich gut zwei Millionen, zumeist jedoch polnischer Einwohner bescherte, deren Integration den preußischen Staat jedoch vor nahezu unlösbare Aufgaben stellte. Nach dem Zugewinn im Osten schied das finanziell schwer angeschlagene Preußen am 5. April 1795 im Frieden von Basel aus der antifranzösischen Koalition aus und erklärte seine Neutralität, was einem Bruch der Reichsverfassung gleichkam. Nach dem Tod des Königs im Jahr 1797 übernahm sein Sohn *Friedrich Wilhelm III.* die Regierungsgeschäfte. Er hielt an einer Politik der strikten Neutralität seines Landes fest, womit Preußen in eine zunehmende Abhängigkeit von dem zwischenzeitlich zur europäischen Hegemonialmacht aufgestiegenen Frankreich geriet, was wiederum die politische Isolation zur Folge hatte. Schlussendlich lavierte die unstete und wenig glückliche Außenpolitik des jungen Monarchen Preußen in eine Konfrontation mit Frankreich hinein, die es militärisch nicht bestehen konnte und den Staat an den Rand der Vernichtung führte. Die Auseinandersetzung hatte kaum begonnen, als Preußen am 14. Oktober 1806 in der Doppelschlacht von Jena und Auerstedt sein Cannae erlebte. Die preußisch-sächsische Armee wurde vernichtend geschlagen und als daraufhin französische Truppen auf Berlin marschierten, floh die königliche Familie mitsamt der Staatskasse und fast dem gesamten Hof gen Osten.¹³²

zei, 1940, S. 63–67.

131 Zur Geschichte Preußen in der Zeit der Revolutionen s. *Nipperdey*, *Deutsche Geschichte 1800–1866*, Bd. I, 5. Aufl. (1991), S. 11–31; *Clark*, *Preußen*, 5. Aufl. (2007), S. 333–363; *Neugebauer*, in: *Neugebauer* (Hrsg.), *Handbuch der preussischen Geschichte I*, 2009, S. 113 (355); *Schoeps*, *Preußen*, 2009, S. 90–102.

132 Eine Darstellung der damaligen Ereignisse in Berlin findet sich bei *Mieck*, in:

Der Berliner Gouverneur *Friedrich Wilhelm v. d. Schulenburg-Kehnert* gab per Maueranschlag die berühmt gewordene Losung aus: „Der König hat eine Bataille verloren. Jetzt ist Ruhe die erste Bürgerpflicht. Ich fordere die Einwohner Berlins dazu auf. Der König und seine Brüder leben.“¹³³, nur um am darauffolgenden Tag mitsamt den noch wenigen verbleibenden Truppen der Berliner Garnison seinem König nachzueilen. Berlin fiel somit am 23. Oktober 1806 ohne jedwede Gegenwehr in französische Hand und bereits vier Tage später konnte *Napoleon* feierlich in die Stadt einziehen.

Auch nach der französischen Besetzung blieben Berliner Magistrat und Polizeiverwaltung weitgehend erhalten, die dortigen Beamten mussten jedoch den Eid auf die neue Autorität leisten und standen fortan unter deren Aufsicht.¹³⁴ Während der Magistrat dem von *Napoleon* eingesetzten „Comité administratif“ unterstellt wurde, wurde die Polizeiverwaltung von dem für Berlin eingesetzten Intendanten *Louis-Pierre-Edouard Bignon* beaufsichtigt.¹³⁵ Um keine Truppen in Berlin zurücklassen zu müssen, verfügte *Napoleon* die Einrichtung einer 1.900 Mann starken „Bürgergarde“, die den polizeilichen Schutz in der Stadt übernehmen sollte und damit an die Stelle der geflohenen Berliner Garnison trat.¹³⁶ Polizeidirektor *Büsching* war auch nach der französischen Besetzung im Amt verblieben, ihm war die fragwürdige Ehre zuteil geworden, *Napoleon* am 25. Oktober 1806 in Potsdam die Schlüssel zur Stadt zu überreichen.¹³⁷ Er bat im Mai 1808 um seine Entlassung und war nachfolgend durch den französischen Kommissar *Teulon* ersetzt worden. Dieser leitete das Polizeikollegium bis die Franzosen im Dezember 1808 abzogen und *Büsching* das Amt einstweilen wieder übernahm.

Der preußisch-französische Krieg war am 9. Juli 1807 mit einem Diktatfrieden beendet worden, der dem preußischen Staat eine Fortexistenz von Frankreichs Gnaden gewährte. Dabei vereinnahmte der Sieger große Teil des in den Jahren zuvor erst vergrößerten preußischen Gebietskörpers, woraufhin

Ribbe (Hrsg.), *Geschichte Berlins I*, S. 406 (422); *Bauer*, *Napoleon in Berlin*, 2006. und *Granier*, in: *Giebel* (Hrsg.), *Die Franzosen in Berlin*, 2006, S. 13.

133 Zit. nach: *Mieck*, in: *Ribbe* (Hrsg.), *Geschichte Berlins I*, S. 406 (423) und *Granier*, in: *Giebel* (Hrsg.), *Die Franzosen in Berlin*, S. 13 (13).

134 Zur Berliner Polizei unter franz. Besetzung s. *Ballhorn*, *Das Polizei-Präsidium zu Berlin*, 1852, S. 131–135; *Veit*, *Justus Gruner* (1934), S. 17–20; *Obenaus*, *Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei*, 1940, S. 63–67.

135 Vgl. *Mieck*, in: *Ribbe* (Hrsg.), *Geschichte Berlins I*, S. 406 (424 f.).

136 Vgl. *Bauer*, *Napoleon in Berlin*, 2006, S. 130–142; *Granier*, in: *Giebel* (Hrsg.), *Die Franzosen in Berlin*, S. 13 (28).

137 Vgl. *Granier*, in: *Giebel* (Hrsg.), *Die Franzosen in Berlin*, S. 13 (27).

Preußen nur noch aus vier Provinzen bestand: Brandenburg, Pommern, Ost- und Westpreußen sowie Schlesien.¹³⁸ Zudem wurden Preußen Kontributionen in Höhe von 120 Millionen Franc nebst Besatzungskosten in Höhe einer weiteren Milliarde Francs auferlegt, welche die noch verbleibenden viereinhalb Millionen Einwohner des bankrotten Staats aufzubringen hatten. In dieser Staatskrise konnte eine reformorientierte Gruppe innerhalb der preußischen Beamenschaft in verantwortliche Positionen aufrücken, die eine grundlegenden Neuordnung des schwer angeschlagenen Staatswesens beabsichtigte. Innerhalb der nachfolgenden 15 Jahre folgten verschiedenste Reformvorhaben, die nach ihren Hauptinitiatoren gemeinhin als *Stein-Hardenbergsche* Reformen bezeichnet werden.¹³⁹ Diese vollzogen sich in mehreren Etappen, tangierten verschiedenste Bereiche der spätabsolutistischen Staats- und Gesellschaftsordnung und waren letzten Endes im Ergebnis auch unterschiedlich erfolgreich. Dies lag nicht zuletzt daran, dass sich innerhalb der preußischen Beamenschaft eine auf die Wiederherstellung der alten Ordnung gerichtete Restaurationspartei herausgebildet hatte, deren Anhänger die im Amt befindlichen Vertreter der liberalen Reformpartei alsbald ablösten.¹⁴⁰

Zu den nachhaltigsten und bedeutsamsten Reformen gehörte die Modernisierung der preußischen Verwaltung, deren Grundstruktur bis zur Auflösung Preußens in der Mitte des 20. Jahrhunderts weitgehend unverändert blieb. Mit dem Organisationsedikt vom 24. November 1808¹⁴¹ wurde das alte Kabinettsystem beseitigt und unterhalb des Monarchen das Staatsministerium gebildet.¹⁴² Von seinem Schöpfer, *Karl Freiherr vom Stein*, zunächst als kollegiales

138 Zum Frieden v. Tilsit s. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, 2. Aufl. (1975), S. 112–114; *Mieck*, in: *Büsch* (Hrsg.), Handbuch der preußischen Geschichte II, 1992, S. 16 (16).

139 Zu den preußischen Reformen s. insbesondere *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 145–290; *Nipperdey*, Deutsche Geschichte I, 5. Aufl. (1991), S. 33–69; *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerwG II, S. 399 (399); *Hubatsch*, Die Stein-Hardenbergschen Reformen, 2. Aufl. (1989); *Mieck*, in: *Büsch* (Hrsg.), HdbprG II, S. 16 (16).

140 Zur Reform- bzw. Reaktionspartei innerhalb der pr. Verwaltung s. *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 121–145.

141 Nicht veröffentlicht, in leicht modifizierter Form jedoch in Kraft gesetzt durch das „Publikandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung“ v. 16. Dez. 1808. So war z. B. die vorgesehene Errichtung eines Staatsrates zunächst suspendiert worden und erfolgte erst, jedoch in abgeänderter Form, im Jahr 1817. Vgl. *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 149.

142 Vgl. VO über die veränderte Verfassung aller oberster Staatsbehörden in den Preußischen Monarchie v. 27. Okt. 1810 (PrGS 1810, S. 3–23).

Entscheidungsorgan konzipiert, wurde es bereits ab 1810 von *Carl August v. Hardenberg* in der Funktion eines Staatskanzlers monokratisch geführt. Das Staatsministerium untergliederte sich in fünf von Fachministern eigenverantwortlich geführten Ressorts: Auswärtiges, Finanzen, Inneres, Justiz und Krieg (ab 1814). Die damit einsetzende zunehmende Ausdifferenzierung verschiedener Verwaltungsbereiche setzte sich fort im nachgeordneten Verwaltungsaufbau, der gleichsam neu geregelt worden war.¹⁴³ Die verbliebenen vier Provinzen verloren ihre Autonomie und waren fortan nur noch Verwaltungseinheiten, womit aus den einstmaligen preußischen Staaten ein preußischer Einheitsstaat geworden war. An die Spitze der Provinzen traten die Oberpräsidenten, die zunächst nicht als eine Verwaltungsinstanz gedacht waren, sondern nur als Kommissare des Staatsministeriums fungieren sollten.¹⁴⁴ Jedoch übten die Oberpräsidenten häufig auch das Amt des Regierungspräsidenten in den Provinzialhauptstädten aus.¹⁴⁵ Die sog. Regierungen waren als staatliche Mittelbehörden an die Stelle der Kriegs- und Domänenkammern getreten, wobei die vormals 23 Bezirke zu acht Regierungsbezirken zusammengefasst worden waren. Sie waren der eigentlichen Mittelbau der preußischen Verwaltung und als solche auch Landespolizeibehörden. Mit der Neuordnung der Verwaltung war auch die Kammerjustiz aufgehoben und das Richteramt ausnahmslos den ordentlichen Gerichten übertragen worden, weshalb auch die Kammer-Justizdeputationen aufgelöst wurden und an ihre Stelle sog. „Oberlandesgerichte“ traten.¹⁴⁶ In den Land- und Stadtgemeinden, welche die unterste Verwaltungsebene bildeten, hatte sich die Behördenstruktur noch nicht einheitlich regeln lassen, jedoch war zumindest den Städten mit der Städteordnung vom 19. November 1808¹⁴⁷ das Recht einer weitgehenden, wenn auch unter der Aufsicht

143 Vgl. VO wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden v. 26. Dez. 1808, PrGS S. 464–480. Zur Entwicklung der Verwaltung s. *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 145–172 sowie *Wehrstedt*, in: *Hubatsch* (Hrsg.), Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815–1945 A, 1978, S. 8 (85); *Heinrich*, Geschichte Preußens, 1981, S. 288–293, 312–319; *Unruh*, in: *Jesserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerwG II, S. 399 (452); *Mieck*, in: *Büsch* (Hrsg.), HdbprG II, S. 16 (16–18, 106–109).

144 Das Amt des Oberpräsidenten war 1810 wieder aufgehoben, aber bereits 1815 wieder eingeführt worden. Zur Entwicklung des Amtes der Oberpräsidenten s. *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 162–164.

145 Vgl. *Mieck*, in: *Büsch* (Hrsg.), HdbprG II, S. 16 (107).

146 Vgl. *Loening*, Gerichte und Verwaltungsbehörden, 1914, S. 143 f.

147 Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie mit dazugehöriger Instruktion, Behuf der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsgemäßen Versammlungen. PrGS 1806–1810, S. 324–360. Zur Städteordnung

des Staates stehenden Selbstverwaltung eingeräumt worden, zu der die örtliche Polizei- und Gerichtsgewalt hingegen nicht mehr gehörte.¹⁴⁸ Die Polizei war nunmehr Staatsaufgabe, die entweder in die Hände staatlicher Polizeiverwaltungen gegeben oder durch die Magistrate als staatliche Auftragsangelegenheit ausgeführt wurde, womit das staatliche Polizeimonopol geboren worden war.

4. Das Polizeipräsidium unter *Justus Gruner*

Von dem neuen Recht, königliche Polizeiverwaltungen einzurichten, machte Innenminister *Alexander Graf zu Dohna-Schlobitten* ausgiebigen Gebrauch, wobei er in den drei größten preußischen Städten, Berlin, Königsberg und Breslau, besondere Polizeipräsidien einrichtete, die seinem Ministerium unmittelbar unterstellt waren.¹⁴⁹ In der Haupt- und Residenzstadt Berlin war auf seinen Vorschlag hin der vormalige Kammerdirektor *Karl Justus Gruner* mit AKO vom 25. März 1809 zum ersten Polizeipräsidenten ernannt worden.¹⁵⁰ Sein Vorgänger *Büsching*, den *Dohna* einen „schlaffen und unnützen Offizianten“ nannte,¹⁵¹ verblieb im Magistrat, zunächst als Bürgermeister; er sollte im Jahr 1813 noch zum Oberbürgermeister gewählt werden und dieses Amt bis zum Jahr 1832 behalten.¹⁵² Der als vorzüglicher Organisator geltende *Gruner* erhielt den Auftrag, die Berliner Polizei zu reorganisieren, eine Aufgabe, der sich der neue Polizeipräsident mit besonderer Tatkraft widmete.¹⁵³ Zunächst ersetzte er die kollegiale Leitung der Polizeiverwaltung durch eine hierarchische Organisationsform; alle polizeilichen Verfügungen ergingen fortan im Namen des Polizeipräsidenten.¹⁵⁴ Mit Polizeireglement vom 5. Januar 1810

selbst s. *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 172–178.

148 Vgl. § 166 der StO. Zur Polizeiverständnis der StO s. auch *Schinkel*, DSt, 3 (1964), S. 315; *Funk*, Polizei und Rechtsstaat, 1986, S. 26–33.

149 Neben den benannten Städte waren 19 weitere königliche Polizeiverwaltungen eingerichtet worden. Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 34; *Funk*, Polizei und Rechtsstaat, 1986, S. 28.

150 Die AKO v. 25. März 1809 ist abgedruckt in: *Feigell*, Die Entwicklung des Königlichen Polizei-Präsidiiums zu Berlin in der Zeit von 1809 bis 1909, 1909, S. 6. Zur Person *Gruners* s. insbesondere die Diss. v. *Veit*, Justus Gruner (1934).

151 Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 29; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 67. Mit dem Begriff des Offizianten wurde eigentlich ein sog. Unterbeamter bezeichnet. Vgl. *Meyer*, Meyers Großes Konversations-Lexikon, Bd. 14, 6. Aufl. (1908), S. 918.

152 Vgl. *Feigell*, Die Entwicklung des Königlichen Polizei-Präsidiiums, 1909, S. 6.

153 Vgl. ebd., S. 8; *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 58.

154 Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 58.

wurde das nunmehr für das Berliner Stadtgebiet, die Stadt Charlottenburg, den Tiergarten sowie die Kreise Teltow und Niederbarnim zuständige Polizeipräsidium in vier Sachdepartements untergliedert: das Polizeiamt, das für die Untersuchung von Polizeiübertretungssachen zuständig war,¹⁵⁵ das Fremdenamt, zu dem auch das Passwesen gehörte, das für die Sicherheit der Stadt verantwortliche Sicherheitsbüro und das allgemeine Geschäftsbüro, das die Angelegenheiten bearbeitete, die nicht in den Bereich der anderen Abteilungen fielen bzw. solche, deren schriftliche Erledigung erforderlich war.¹⁵⁶

Die Leitung des Sicherheitsbüros und damit die der Berliner Sicherheitspolizei hatte *Gruner* dem Polizeiassessor *Carl Falkenberg* übertragen.¹⁵⁷ Ihm unterstanden die polizeilichen Exekutivbeamten, die von den übrigen Beamten des Polizeipräsidiiums strikt getrennt wurden. Zunächst hatte *Gruner* vorgeschlagen, eine 130 Mann starke Polizeitruppe einzurichten, was aus Kostengründen jedoch abgelehnt worden war. Zumindest hatte er aber erreicht, dass die Gehälter der Polizeibediensteten angehoben wurden, so dass ihnen die zuvor noch übliche Gewerbeausübung verboten werden konnte. Unfähige Polizeibeamte wurden aus dem Dienst entfernt und Bestechlichkeit unter strenge Strafe gestellt. Die Stadt verfügte nun über 24 Revierkommissare und 30 Polizeisergeanten – wie die Polizeidiener jetzt hießen –, die von vier Polizeiinspektoren beaufsichtigt wurden, von denen der Dienstälteste als „Kommandeur der Exekutivmannschaft“ fungierte.¹⁵⁸ Hinzu kam noch eine Anzahl von Gendarmen – im Jahr 1812 waren es 50 –, die jedoch dem Militär unterstanden, das infolge bestehender Rivalität mit der jungen Polizeibehörde deren unmittelbare Inanspruchnahme nicht gestattete, was deren Nutzen zwangsläufig einschränkte.¹⁵⁹ Jedoch bestand die Polizeiexekutive nunmehr zumindest aus

155 Nach dem Polizeireglement v. 5. Jan. 1810 durfte die Polizeibehörde Strafen aussprechen bei körperlicher Züchtigung bis zu 20 Streichen, bei Gefängnisstrafe bis 14 Tage, auf Geldstrafen bis 40 Reichstaler. Zudem war sie befugt, Gegenstände im Wert bis ebenfalls 40 Reichstaler zu beschlagnahmen und fremde und erwerbslose Personen aus der Stadt zu verweisen. Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 142 f.

156 Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 138–145; *PolPr Berlin*, Dritter Verwaltungsbericht für die Jahre 1891 bis 1900, 1902, S. 813.

157 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 75; *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 62.

158 Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 140; *Lemke*, Die Preussische Exekutiv-Polizei, 1904, S. 203; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 69.

159 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 68 f. Zur Gendarmerie s. *Bornhak*, Geschichte des Preußischen Verwaltungsrechts,

hauptamtlich tätigen Beamten, für die *Gruner* feste Anwesenheitszeiten ebenso eingeführt hatte wie eine einheitliche, erst hechtgraue, ab 1810 dann dunkelblaue Uniform, vorschriftsmäßig zu tragen mit Diensthut und Säbel.¹⁶⁰ Lediglich bei „geheimen Geschäften“ war es den „Polizei-Offizianten“ gestattet, anstatt in Uniform in angemessener bürgerlicher Kleidung zu erscheinen.¹⁶¹ In solchen Fällen war jedoch als „Legitimationszeichen“ unter der Weste eine Medaille mit preußischem Adler und Schriftzug „Polizei von Berlin“ zu tragen, bei dessen Vorzeigen jeder verpflichtet war, den Anordnungen des sich derart zu erkennen gebenden Polizeibeamten „unweigerlich“ Folge zu leisten. Wenngleich diese Medaille als Vorläufer der kriminalpolizeilichen Dienstmarke in die Polizeigeschichte eingegangen ist,¹⁶² bezogen sich die im Polizeireglement genannten „geheimen Geschäfte“ der Polizei nicht auf die eigentliche Verfolgung von Verbrechen. Geheim in diesem Sinne war die Tätigkeit der „höheren Polizei“, zu deren Hauptaufgabe inzwischen die Gewährleistung der „inneren Ruhe und Sicherheit des Staates“¹⁶³ zählte. Als staatsgefährdend galten vornehmlich französische Spione oder sog. „innere Feinde“, d. h. für „die innere öffentliche Sicherheit und Ruhe gefährliche und verdächtige Personen“ wie z. B. Kollaborateure, die mit dem französischen Regime zusammenarbeiteten, aber auch „unruhige Volksredner“ und „zweideutige Schriftsteller“, die nunmehr in den Fokus der höheren oder besser gesagt Politischen Polizei gerieten.¹⁶⁴ Wenn die höhere Polizei im Schrifttum häufig auch als „Geheimpolizei“ bezeichnet wurde, lag dies nicht allein in der Natur der Sache,¹⁶⁵ sondern hatte seinen Grund auch in der weiterhin nur nominell bestehenden Souveränität Preußens, das de facto ein „ohnmächtiger Trabant“ in dem „napoleonischen

Bd. III, 1886, S. 161–165.

160 Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 59–61.

161 Vgl. § 20 des Polizeireglements v. 5. Jan. 1810. Abgedruckt bei *Ullrich*, Verbrechensbekämpfung, 1961, S. 40 f.

162 Vgl. *Ballhorn*, Das Polizei-Präsidium zu Berlin, 1852, S. 144; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 79; *Teufel*, in: *Nitschke* (Hrsg.), Die deutsche Polizei und ihre Geschichte, S. 72 (76).

163 So die von *Gruner* im Jahr 1810 entwickelten „Grundzüge zur Organisation der Verwaltung der höheren Polizei“, abgedruckt bei *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 94–97 (95).

164 Zum Begriff u. Tätigkeit der politischen Polizei in Preußen s. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 162–288; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 89–125; *Huber*, Nationalstaat und Verfassungsstaat, 1965, S. 144–156; *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985, S. 61–71; *Nolte*, Demagogen und Denunzianten, 2007, S. 88–167.

165 So *Huber*, Nationalstaat und Verfassungsstaat, 1965, S. 146.

Protektoratsgebilde Europa¹⁶⁶ blieb. Aufgrund des engmaschigen, den gesamten *napoleonischen* Herrschaftsbereich überziehenden französischen Spionagenetzes blieben gegen Frankreich gerichtete Bestrebungen auch dort nicht folgenlos, wie es der Fall des gegen *Napoleon* intrigierenden preußischen Ministers *Stein* belegt, der auf Geheiß des französischen Kaisers im Jahr 1808 entlassen werden musste.¹⁶⁷

Die Notwendigkeit des polizeilichen Staatsschutzes hatte aus der höheren Polizei nicht nur eine Politische Polizei, sondern erstmals auch eine wirkliche Staatspolizei werden lassen, da sie für die gesamte Monarchie verantwortlich war und über eine, wenn auch kleine behördliche Zentrale in Berlin verfügte. Unter der Aufsicht der Polizeiabteilung des Innenministeriums fungierte Polizeipräsident *Gruner* als „Chef der geheimen Polizei“¹⁶⁸ und hatte für diese Aufgabe ein vom Generalbüro separiertes, mit lediglich drei vertrauenswürdigen Beamten besetztes „geheimes Polizeibüro“ eingerichtet.¹⁶⁹ Unter *Gruner* baute sich die Staatspolizei ein Netz von Informanten und Spitzeln auf, über eigene Exekutivorgane verfügte sie hingegen nicht. Die größeren Polizeibehörden wurden verpflichtet, der höheren Polizei wöchentlich zu rapportieren, die Berliner Polizei sogar täglich.¹⁷⁰ Bedarfsweise wurde außerdem die polizeiliche Exekutive des Polizeipräsidiiums genutzt, wo die Angelegenheiten der regulären Sicherheits- und insbesondere Fremdenpolizei mit denen der Politischen Polizei zusehends vermengt wurden. Daran sollte sich auch nichts ändern, als die geheime Polizei nach der Übernahme des Staatskanzleramtes durch *Hardenberg* auf Betreiben *Gruners* vom Innenressort in das Ressort des Staatskanzlers übergang und das geheime Polizeibüro mitsamt seinen drei Mitarbeitern in das Staatskanzleramt wechselte.¹⁷¹ Die Landes- und Ortspolizeibehörden waren nunmehr verpflichtet, der Staatspolizei unmittelbar zu berichten und deren Anordnungen Folge zu leisten. *Gruner* wurde am 12. Februar 1811 zum „Chef der Staatspolizei“ befördert und wechselte ebenfalls vom Polizei-

166 So *Schoeps*, Preußen, 2009, S. 102. S. auch *Hahn/Berding*, Reformen, Restauration und Revolution 1806–1848/49, 10. Aufl. (2010), S. 49 f.

167 Zur Entlassung *Steins* s. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte I, 5. Aufl. (1991), S. 21 f.; *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985, S. 63.

168 So die Bezeichnung von *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 164.

169 Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 164; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 97 und *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985, S. 63 f.

170 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 96.

171 Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 202–212; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 97.

präsidium in die Staatskanzlei.¹⁷² In dieser Stellung blieb er hingegen kaum ein Jahr, wegen der auch den Franzosen nicht verborgen gebliebenen antifranzösischen Ausrichtung seiner Staatspolizei musste er seinen Abschied nehmen.¹⁷³

5. Wechsel der „Criminal-Polizei“ in das Polizeiressort

Nach der Beförderung *Gruners* avancierte der Stadtgerichtsdirektor v. *Schlechtendahl* am 12. Februar 1811 zum neuen Polizeipräsidenten.¹⁷⁴ Ein Grund für seine Ernennung waren die zwischenzeitlich entbrannten Kompetenzstreitigkeiten zwischen Berliner Justiz und Polizeipräsidium, die sich vornehmlich aus der politischen Strafverfolgung ergaben, weil die Geheimhaltung der Staatspolizei auch vor den Gerichten nicht Halt machte. So kam es zwangsläufig zu Verwicklungen, wenn die Justiz von anderer Seite von strafprozessualen Schritten der Staatspolizei erfuhr.¹⁷⁵ *Gruner* hatte zumeist vergeblich versucht, sich gegen die Einmischung der Justiz zur Wehr zu setzen. So schrieb er bereits im September 1809 an den Innenminister:

„Soll die Polizei juristische Formen beobachten, so verliert sie ihre Eigentümlichkeit und Zweck. Ihr ist der Staat, nicht das Individuum, das heiligste. Soll dem nicht so seyn, soll das Glück des Einzelnen stets unangefochten bleiben und in ihm das Wohl des Ganzen beruhen, so bedarf man keiner Polizei, wenigstens nicht einer geheimen. Aber die Sicherheit des Throns, die Ruhe des Staates ist dann nie zu

172 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 103; *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985, S. 66 f.

173 Zu den Umständen von *Gruners* Rücktritt s. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 294–300.

174 Vgl. AKO v. 12. Feb. 1811 in: *GStA PK*, Rep 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 10. Diese ist abgedruckt in: *Selowski/Dobler*, Die Berliner Kriminalpolizei, 2011, S. 15. S. auch *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 156–159 und *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 69 f.

175 Der erste Konfliktfall soll der des Geheimen Postrates *Karl Ludwig Amelang* gewesen sein, der von der Polizei wegen staatsgefährdender Aktivitäten verhaftet worden war. Als die Festnahme bekannt wurde, beschwerte sich der Kammergerichtspräsident v. *Kircheisen* erst bei *Gruner*, dann beim König und reklamierte die eigene Zuständigkeit. *Gruner* erhielt in der Folge einen Verweis. Die eingeleitete Kriminaluntersuchung verlief im Sande, weil das Kammergericht – so *Veit* – nicht scharf genug vorgegangen sei. So wird *Amelang* letztlich entlassen. Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 172–182. S. auch *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 98 f.

garantieren. ... Besser ist, dass Einer verderbe, als das Viele ein Opfer seiner Rache werden.¹⁷⁶

Von *Schlechtendahl*, der *Gruner* in Sachen der höheren Polizei bereits als Syndikus zur Seite gestanden hatte, wurde erwartet, dass er Verständnis für die Anliegen der Staatssicherheit mitbrachte und somit als Mittler zwischen Polizeipräsidium und Gerichtsbehörden fungieren konnte. Mit der Ernennung *Schlechtendahls* sollte aber auch die noch immer dem Stadtgericht zugeordnete Kriminalpolizei wieder mit der übrigen Polizei vereinigt werden.¹⁷⁷ Einen entsprechenden Vorstoß hatte der Chef des Departements der allgemeinen Polizei im Ministerium des Innern, der Geheime Staatsrat *Johann August Sack*, beim König unternommen, der daraufhin in seiner AKO vom 12. Februar 1811 nicht nur die Ernennung *Schlechtendahls* zum Polizeipräsidenten verfügte, sondern überdies bestimmte,

„daß die bisher von der Kriminal-Deputation des Stadtgerichts verwalteten Kriminalpolizeilichen Geschäfte, mit den dazu bisher bestimmten Offizianten, den sogenannten Kriminal-Kommissarien und Kriminal-Sekretairs, zur Polizei, wohin sie eigentlich gehören, übergehen, und das Geschäftsressort der letzteren gegen die Kriminalgerichte, mit Modificierung der Bestimmung des Allgemeinen Landrechts Theil II, Tit. 17 § 13 und 14 festgesetzt werden soll, daß sie die Vermuthungen, welche es wahrscheinlich machen, daß ein Verbrechen begangen sey, sammelt und zusammenstellt und die Spuren zur Entdeckung des Thäters verfolgt, ohne die ordentlichen Gerichte zuzuziehen, vielmehr in beider Rücksicht ihnen Behufs der Feststellung des Tatbestandes, oder Eröffnung der Untersuchung mit voller Glaubwürdigkeit, bey ihren Verhandlungen, vorarbeitet.“¹⁷⁸

Damit wechselte nicht nur die Kriminalpolizei in das Innenressort, die Polizeibehörde sollte zudem in Abänderung der Gerichtsverfassung nicht mehr allein auf die vorläufige Untersuchung und den Ersten Angriff beschränkt sein, sie erhielt hier erstmals die Funktion einer dem Gericht vorarbeitenden Ermittlungsbehörde. Jedoch war die königliche Weisung nur eine „allgemeine Festsetzung“, so dass die Ressorts beauftragt waren, die Kompetenzgrenzen von Polizei- und Gerichtsbehörde näher zu regulieren.

176 Zit. nach: *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 182.

177 Vgl. *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 157.

178 Vgl. *Friedrich Wilhelm III.*, AKO an Staats- und Justizminister v. *Kirchhausen* v. 12. Feb. 1811. *GStA PK*, I. HA Rep. 84a, Nr. 7954, Bl. 3. S. auch *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 70.

Zu diesem Zweck wurde am 1. April 1811 zwischen dem neuen Stadtgerichtsdirektor *Caspar Heinrich Schoenermarck* und dem Polizeipräsidenten *v. Schlechtendahl* ein 16 Paragraphen umfassendes Abkommen geschlossen.¹⁷⁹ Das Regulativ verpflichtete die Polizeibehörde, wenn sie von einem begangenen Verbrechen Kenntnis erhielt, die notwendigen Maßregeln zu treffen, „um sich davon, daß ein Verbrechen verübt worden ist, Überzeugung zu verschaffen und den Täter auszumitteln“. Bedurfte es hierzu nach den Vorschriften der Kriminalordnung richterlicher Untersuchungshandlungen, war dem zuständigen Kriminalgericht „augenblicklich“ Nachricht zu geben, so dass das Gericht das *Corpus delicti* erheben konnte. In allen anderen Fällen sollte das Gericht erst in Kenntnis gesetzt werden, wenn *Corpus delicti* und Täter feststanden. Der Polizei war gestattet worden, im Rahmen der Untersuchung Verdächtige vorläufig in Polizeihaft zu nehmen, ohne dass das Kriminalgericht hiervon in Kenntnis gesetzt werden musste; die Entscheidung über die Entlassung traf allein die Polizeibehörde. Das Kriminalgericht wurde verpflichtet, die Polizei über dort gemachte Anzeigen und daran anknüpfende Ermittlungen in Kenntnis zu setzen, „damit sich beide Behörden in ihren Operationen nicht etwa entgegen arbeiten“. Wenn das Gericht selbst eine Untersuchung durchführte, hatten die Polizeibeamten den gerichtlichen Ersuchen Folge zu leisten, ansonsten war der Untersuchungsrichter auf formale Eingaben an das Polizeipräsidium beschränkt.

Obwohl die Vereinbarung zwischen Polizei- und Justizbehörde einvernehmlich getroffen worden war, wandte sich der Justizminister und Präsident des Kammergerichts *Friedrich Leopold v. Kircheisen*, Sohn des ehemaligen Berliner Polizeidirektors, an den Geheimen Staatsrat *Sack*, um eine Änderung des Regulativs zu erreichen, das „die Befugnisse der Polizei-Behörde gegen die bestehenden Gesetze und dem Zweck jeder guten Criminal-Justiz entgegen ungebührlich erweitert [habe]“.¹⁸⁰ Er sei zwar „von der Nothwendigkeit einer Concurrenz der Polizey bey Ausübung der Criminal-Justiz“ vollkommen überzeugt, beide Behörden müssten sich gegenseitig behilflich sein und gemeinschaftlich wirken, um den Zweck der Bestrafung dem begangenen Verbrechen auf dem kürzesten Wege zu erreichen. Jedoch dürften die Kompetenzen des Kriminalrichters nicht beschnitten werden und die Befugnisse und Verpflichtungen der Polizeibehörde müssten auf die vorbereitenden Maßregeln zum Entdecken der Verbrechen und Täter beschränkt bleiben, sobald „Vermuthung-

179 Vgl. *GStA PK*, Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 14–17. Das Abkommen ist abgedruckt in: *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 141–144.

180 Vgl. *PrJM*, Schreiben an den Staatsrat *Sack* v. 3. Mai 1811. *GStA PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 20–24.

en gegen einen Thäter gesammelt worden [seien], habe die „Criminal-Behörde wieder mit voller Wirksamkeit [einzutreten]“. *Kirchseisen* wandte sich vor allem gegen die der Polizei eingeräumten Befugnis, den eines Kriminalverbrechens Verdächtigen auf eine unbestimmte Zeit in Haft zu nehmen. Eine solche für die Kriminaluntersuchung wichtige Maßnahme, „wobey die persönliche Freiheit und die Ehre des Angeklagten so sehr interessiert ist“, dürfe nicht „eine[r] Behörde überlassen werden, der es nach ihrer ganzen Organisation immer mehr darum zu thun seyn wird, einen Schuldigen als einen Unschuldigen zu finden“. Das Regulativ verstoße in diesem Punkt nicht nur gegen die Criminal-Ordnung, auch sei eine solche Regelung nicht erforderlich. Es stünde außer Zweifel, dass die Polizeibehörde in allen Fällen, in welchen „Gefahr beim Verzuge“ vorhanden ist, den Täter oder Verdächtigen verhaften könne. In allen übrigen Fällen bleibe die Verhaftung jedoch eine reine Justiz-Sache. So sah es auch das Berliner Kammergericht, dem *Kirchseisen* vorsah und das er um ein Gutachten zu dem Regulativ gebeten hatte.

Das Kammergericht hatte das Regulativ in seiner dem Schreiben an *Sack* beigefügten Stellungnahme im Allgemeinen als „der Sache angemessen“ befunden.¹⁸¹ Vor allem die dort bestimmten „Geschäfte der Criminalpolizei“, die der Kriminaljustiz insbesondere dadurch vorarbeiten sollte, dass sie die Materialien für die Untersuchungen sammle, über verdächtige Personen und gestohlene Sachen Verzeichnisse führen und entlassene Verbrecher beobachte, wurden gutgeheißen. Kritisiert wurde demgegenüber die der Polizei eingeräumte Befugnis, verdächtige Verbrecher, welche sie verhaftet habe, nach Willkür wieder zu entlassen. Dabei galt die Sorge der Richter weniger dem Umstand, dass allein die Polizei darüber entscheiden sollte, wie lange sie einen vielleicht unschuldig Verdächtigten in Haft behalten wolle. Sie sahen vielmehr die Gefahr, dass Verdächtige auf freien Fuß gesetzt würden, bloß weil die Polizei deren Benehmen für straflos hielt und dem Gericht somit die Gelegenheit genommen werde, gegen die Person eine peinliche Untersuchung zu führen. Daher müsse die Polizei den Gerichten von jeder Verhaftung eines verdächtigen Kriminalverbrechens sogleich Nachricht geben, damit diese von Anfang an die Vorbereitung für den Kriminalprozess, der bei verhängter Haft doch schon erheblich sein müsse, im Auge behalten und nötigenfalls auf die Beschleunigung der vorläufigen Recherchen dringen könne. Insbesondere dürfe aber die Entlassung eines von der Polizei verhafteten angeblichen Verbrechers nur allein von dem Gerichte abhängen. Die Polizei müsse daher, sobald sie der Meinung ist, dass die Haft aufzuheben sei, die Verhandlungen dem Gericht zur

181 Vgl. *KG Berlin*, Schreiben an den PrJM v. 8. April 1811. *GStA PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 25–29.

Prüfung übersenden, damit dort über die Eröffnung der Untersuchung oder die Entlassung des Verhafteten ohne Untersuchung befunden werden könne.

Kritisch wurde zudem das Recht der Polizei gesehen, unter gewissen Umständen den Tatbestand erheben zu können. Nach Auffassung des Gerichts müsse sich die Feststellung des *Corpus Delicti* immer auf „gerichtliche Verhandlungen“ gründen, weshalb die Polizei keinesfalls die Verhandlungen so lange betreiben dürfe, bis außer Zweifel stünde, dass ein Verbrechen begangen worden sei. Wenn die Polizei die Ermittlungen zudem nur dann abgebe, wenn ein Täter wirklich ermittelt sei, bestünde überdies die Gefahr, dass Personen, die eines Verbrechens nur dringend verdächtig seien, davonkämen, weil das Gericht nicht die Möglichkeit bekomme, eine „bedingte Verurteilung“ oder nur „vorläufigen Lossprechung“ auszusprechen. Dies könne aber nicht die Absicht der neuen Einrichtung sein, so dass man sich anscheinend nur ungenau ausgedrückt habe. Es wurde infolgedessen vorgeschlagen, das Regulativ dahingehend zu ändern, dass die Polizei so viele Materialien sammelt, dass der Tatbestand eines Verbrechens erhoben werden könne und die Sache dann an das Gericht abgebe.

Auf besonderen Widerstand des Kammergerichts stieß die Bestimmung der AKO, nach der die Polizei den Kriminalgerichten mit voller Glaubwürdigkeit vorarbeiten solle. Wenn hierunter zu verstehen sei, dass jede Art der Verhandlung, jedes Attest, jede Anzeige eines Polizei-Offizianten, auf welche Stufe er auch stehen wolle, völlige juristischen Gewissheit geben solle, wäre dies für die Sicherheit des Einzelnen höchst gefährlich. Die bisherigen Gesetze hätten „mit einer an Aengstlichkeit grenzenden Genauigkeit, die Formen unter welchen die Verhandlungen in Criminalfällen vollkommene Glaubwürdigkeit verdienen“ bestimmt, weil davon die Ehre, die Freiheit und das Leben der Einwohner des Staates abhängen. Was lasse sich dagegen von den Agenten der Polizei erwarten,

„die ohne Rücksicht auf eine solche Ausbildung, auf wissenschaftliche Kenntnisse, nur in Betracht ihrer Schlauheit, Thätigkeit, körperlichen Kräfte und gesundem Verstande angenommen werden, deren Ambitionen darin besteht, der Verbrecher recht viele auszumitteln, der Verbrecher recht viele zum Geständnis zu bringen, die keine so genauen Vorschriften über den Schimpf mit welchem auch die Schuldigen zu behandeln haben, als die Justiz-Personen, die durch Prämien dazu aufgemuntert werden, recht viele Verbrecher zu stellen, die durch den Umgang mit Leuten eindringender Denkart, in den Schlupfwinkeln des Verbrechens selbst unbemerkt an ihrer Moralität leiden müssen, die gewohnt sind auf den ersten Verdacht zuzufahren, zur übereilten Haft zu schreiten und oft nur durch uner-

laubte Mittel Geständnisse von dem Verhafteten erzwingen um ihre voreiligen Schritte zu beschönigen. Solchen Händen darf das höchste Gut der Staatsbürger nicht anvertraut werden. Es ist dieser Gefahr aber ausgesetzt, wenn die Anzeigen und Verhandlungen dieser Offizianten vollen gerichtlichen Glauben haben sollen.“

Insbesondere in diesem Punkt trat *Kirchseisen* der Position des Kammergerichts bei und bat in seinem Schreiben an *Sack* um dessen Meinung, damit alsdann im Wege einer gemeinschaftlichen Verfügung an das Kammergericht und das Polizeipräsidium eine Änderung des Regulativs erfolgen könne.

Sack legte das Schreiben *Kirchseisens* wie auch das Gutachten des Kammergerichts dem Polizeipräsidenten zur Stellungnahme vor, der hierauf am 15. Mai 1811 nicht ohne Empörung antwortete.¹⁸² Was es zu bedeuten habe, wenn der Justizminister von einer „ungebührlichen Erweiterung“ polizeilicher Kompetenzen spreche? Ob es heiße, dass der Stadtgerichtsdirektor und er bei der Ausfertigung des Entwurfs ihre Befugnisse überschritten hätten? Oder solle dadurch die ganze Sache schon im Voraus „ein gehässiges Ansehen“ erhalten? Er habe sich gemeinsam mit Herrn *Schoenermarck* alle Mühe gegeben, bei Aufstellung der Grundsätze den Zweck beider Behörden immer vor Augen zu behalten, ohne dass einer von ihnen ungebührliche Absichten dabei gehabt habe, die auch nicht denkbar seien, „da hier nur das ungebührlich heißen kann, was den Zweck der allgemeinen Sicherheit vereitelt und dem Königlichen Willen entgegen läuft“. Keineswegs sei durch das polizeiliche Verhaftungsrecht die bürgerliche Freiheit in Gefahr, denn es sei falsch so zu tun, als wäre die Polizei weniger verantwortlich als ein Gericht, wenn sie unschuldig oder ohne Not jemanden im Gefängnis belasse und als ob sie keine vorgesetzten Instanzen hätte, die dies kontrollierten. Überdies habe die Polizeibehörde durchaus das Recht, jemanden z. B. wegen „ermangelnden Broterwerbs“ in Arrest zu behalten, auch wenn ihn der Kriminalrichter nach der Kriminalordnung hätte entlassen müssen. Die Forderung, dass das Gericht immer erst prüfen müsse, ob in den Handlungen des von der Polizei verhafteten Personen ein Verbrechen liege, wurde ebenfalls zurückgewiesen, da dies einer unstatthaften Kontrolle polizeilicher Handlungen durch das Gericht gleichkomme.

Die Behauptung, die Polizei sei immer mehr daran gelegen, einen Schuldigen als einen Unschuldigen zu finden, bezeichnet *Schlechtendahl* als „wirklich ungerecht“. Die Polizei wolle die allgemeine Sicherheit befördern, was sie aber nicht tue, wenn es ihr mehr darum ginge, einen Schuldigen als einen Unschuldigen zu finden. Solange die Gerichte denselben Zweck vor Augen haben

182 Vgl. *PolPr Berlin*, Schreiben an den Geheimen Staatsrat *Sack* v. 15. Mai 1811. *GStA PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 38–42

wie die Polizei, werde die Kriminaljustiz ihre Bestimmung erfüllen. Überdies sei nicht beabsichtigt, die Kompetenzen des Gerichts zu beschneiden. Die Erhebung des Tatbestandes solle in der Regel ohne Frage durch den Richter erfolgen, jedoch müsse es bei Gefahr im Verzuge Ausnahmen geben. So sage ein ergriffener Dieb im ersten Moment der Überraschung oft, wer die Mittäter, Ankäufer gestohlener Sachen, Diebeshelfer etc. sind, und wenn diese Personen nicht auf der Stelle aufgesucht würden, seien zumeist alle Spuren entfernt.

Auch die Kritik des Kammergerichts an dem Regulativ wies v. *Schlechtendahl* zurück. So sei nirgends vorgeschrieben, dass sich der Tatbestand immer nur durch gerichtliche Untersuchung konstatieren lasse. Daher habe auch die AKO hier eben jeden Zweifel beseitigen wollen, indem sie festsetzte, dass die polizeilichen Verhandlungen mit den gerichtlichen gleiche Glaubwürdigkeit haben sollen. Auch die Behauptung, man habe sich bezüglich der Abgabe der Sache an die Gerichte undeutlich ausgedrückt, sei falsch. Es sei bewusst geregelt worden, dass die Untersuchung erst an das Gericht abgegeben werde, wenn der Umstand, ob ein Verbrechen begangen wurde, unzweifelhaft ist. Denn bis dahin könne die Polizei mehr wirken als das Gericht, denn ehe nicht bei feststehendem Corpus Delicti ein Täter oder ein Angeschuldigter ermittelt sei, könne das Gericht gegen Niemanden verfahren. In der Schlussbemerkung wirft *Schlechtendahl* dem Kammergericht vor, eine irrige Ansicht von der Qualifikation und Bestimmung der Polizeibeamten zu haben, bei deren Anstellung zuerst auf die Redlichkeit gesehen werde. Auch bestünde ihr Dienstzweck nicht darin, recht viele Verbrecher zu stellen; „ein Staat, welcher Behörden anordnet, die so organisiert sind, wie der Schriftsteller des Kammergerichts das Bild von der hiesigen Polizei entwirft, wird hoffentlich nicht existieren, wenigstens kann unseren Staat diese schimpfliche Darstellung nicht treffen“. Es sei überdies nicht zulässig darüber zu verhandeln, ob Justiz- oder Polizei-Bediente mehr Glauben verdienen, wenn sie als vereidigte Staatsdiener eine Tatsache bezeugten. Darüber habe die königliche Order entschieden und der Ausspruch derselben sei Gesetz. Er sehe aber auch nicht ein, wie gerechte Justizverwaltung durch ein solches Gesetz Gefahr laufen kann, weil der größte Teil des jetzigen Polizeipersonals aus ehemaligen Justiz-Offizianten bestünde. Hätten diese Staatsdiener denn mehr oder weniger Glauben, wenn sie in einem anderen Departement dienten?

Mit Schreiben vom 7. Juni 1811 wandte sich daraufhin *Sack* an *Kirchheisen*.¹⁸³ Mit versöhnlichem Ton ließ er den Justizminister wissen, dass man sich mit Ausnahme einzelner Punkte, in den Hauptprinzipien doch einig sei. Es werde immer schwierig sein zu bestimmen, wie weit die Polizei gehen und wo

183 Vgl. *Sack, Johann August*, Schreiben an den PrJM v. *Kirchheisen* v. 7. Juni 1811. *GSa PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 50 f.

die Justiz anfangen soll. Jedoch habe die AKO der Polizei nur denjenigen Anteil an den Maßregeln zur Verhinderung und Entdeckung der Verbrecher wieder zugewiesen, der dem Polizeipräsidium durch die Instruktion vom 26. Februar 1799 genommen worden sei. Er habe den Eindruck, dass sich die Verhältnisse zwischen der Polizeibehörde und der Kriminaldeputation des Stadtgerichts seit der Anstellung des Herrn *Schlechtendahl* als Polizeipräsident und des Herrn *Schoenermarck* als Stadtgerichtsdirektor von selbst geregelt hätten. Er sei daher der Meinung, das jetzt bestehende Verhältnis ein Jahr hindurch mitanzusehen und demnach zu beraten, inwiefern es überhaupt eines besonderen Regulativs zwischen beiden Behörden bedarf. Mit diesem Vorschlag zeigte sich auch *Kirchseisen* einverstanden.¹⁸⁴

Damit war die Auseinandersetzung um das Regulativ beendet; zu einer Neufassung sollte es weder nach einem Jahr noch danach kommen. Es blieb stattdessen bis in den 1840er Jahren in Kraft, als mit der Einführung des reformierten Strafprozesses die Staatsanwaltschaft Einzug ins preußische Recht fand. Dass das Regulativ nahezu vier Jahrzehnte in Kraft blieb, obwohl das Berliner Polizei- und Gerichtswesen während dieser Zeit verschiedene, teils gravierende Veränderungen erfahren hatte, ist ein Indiz dafür, dass sich die dort getroffenen Regelungen im praktischen Alltag zumindest en gros bewährten. So beschreibt auch der einstige Kriminalkommissar und Polizeischriftsteller *Carl Wilhelm Zimmermann* in seinem 1847 veröffentlichten Buch „Die Diebe in Berlin“ die mit dem Abkommen geschaffene Organisation als eine „vortreffliche“, die sich „bis in die neuere Zeit bewährt“ habe.¹⁸⁵ Auch aus dem überlieferten Aktenbestand lassen sich Streitigkeiten zwischen Polizei und Justiz, die sich aus der unklaren Grenzziehung der jeweiligen Strafverfolgungstätigkeit ergaben, nicht herauslesen. Allein über die im Regulativ festgeschriebene Glaubwürdigkeit polizeilicher Verhandlungen sollte es bereits kurz nach Inkraftsetzung des Abkommens noch einmal zum Streit kommen. Auslöser war der Fall einer Dienstmagd gewesen, die wiederholt mittels Nachschlüssels Geld aus dem Sekretär ihres Arbeitgebers gestohlen und die Tat vor zwei Beamten der Polizei gestanden, ihr Geständnis später aber widerrufen hatte.

184 Vgl. *PrJM*, Schreiben an den Staatsrat *Sack* v. 27. Aug. 1811. *GStA PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 52.

185 Vgl. *Zimmermann*, *Die Diebe in Berlin*, 1847, S. 214. *Zimmermann* soll wegen seiner liberalen Gesinnung aus dem Polizeidienst entlassen worden sein. In seinem stark zensierten Buch finden sich durchaus liberale Ansätze, indem er den zunehmenden Pauperismus und die fehlenden Möglichkeiten einer Resozialisierung für die wachsende Kriminalität verantwortlich macht. Auch das Vigilantenwesen lehnte *Zimmermann* ab. S. hierzu *Boehncke/Sarkowicz*, *Die Metropole des Verbrechens*, 1997, S. 84 f.

Während das Stadtgericht die Dienstmagd auf Grundlage des Geständnisses zu einer sechsmonatigen Zuchthausstrafe verurteilte, reduzierte das in zweiter Instanz angerufene Obertribunal die Strafe auf eine extraordinäre von einem Monat, weil die polizeilichen Verhandlungen keine volle Glaubwürdigkeit hätten.¹⁸⁶ Der Streit wurde von Stadtgerichtsdirektor *Schoenermarck* mit Verweis auf das Regulativ dem Justizminister *Kirchseisen* vorgelegt, der bestimmte, dass das Obertribunal richtig gehandelt habe und sich auch das Stadtgericht zukünftig an die Regeln der Kriminalordnung zu halten habe.¹⁸⁷ In diesem Punkt hatte sich die Justiz schlussendlich doch durchsetzen können.

Die Kriminalpolizei selbst war nun Teil des Sicherheitsbüros geworden. Dort wurden fortan auch die kriminalpolizeilichen Register geführt, die *Falkenberg* jedoch beträchtlich erweitern ließ.¹⁸⁸ Es sollten nun alphabetische Listen über Personen angelegt werden, die in Preußen in Festungshaft oder im Zuchthaus saßen oder gesessen hatten, die in der Kurmark wegen eines Verbrechens in Untersuchungshaft waren, die wegen Landstreicherei verhaftet worden waren, die unter Polizeiaufsicht standen, die dienst- oder arbeitslos waren sowie über Prostituierte, Hausierer, Trödler und Pfandleiher. Hinzu kamen noch Verzeichnisse über unentdeckte Verbrechen, gestohlene Sachen sowie ein Steckbriefregister. Der hiermit verbundene Arbeitsaufwand war derart immens, dass mit dem geringen Personalkörper alsbald einige Register nicht mehr bestückt werden konnten und auch der im Innenministerium entstandene Vorschlag, beim Polizeipräsidium ein „Generalrepertorium“ über alle die öffentliche Sicherheit in der Monarchie gefährdenden Personen einzurichten, am Widerstand des Polizeipräsidioms scheiterte.

186 Vgl. *Stadtgericht Berlin*, Schreiben an den PrJM v. 11. März 1812. *GStA PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 60 f.

187 Vgl. *PrJM*, Schreiben an das Stadtgericht Berlin v. 11. März 1812. *GStA PK*, I. HA Rep. 77, Tit. 235, Nr. 1, Bd. 1, Bl. 62 f.

188 Vgl. *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 75 f.

Zweites Kapitel

DIE BERLINER KRIMINALPOLIZEI IM VORMÄRZ 1815–1848

I. Gegen Demagogen und Demokraten

Die Zeit liberaler Reformen im preußischen Staatsdienst währte trotz ihrer Verdienste nur kurz. In Beamtenschaft und Offizierskorps hatte sich schnell eine Restaurationspartei herausgebildet, die eine Wiederherstellung der alten Ordnung anstrebte, und schon bald verdrängten die Reaktionäre die liberalen Köpfe aus den führenden Positionen.¹ Als das „Haupt der reaktionären Partei“² galt *Wilhelm Ludwig v. Wittgenstein-Sayn*, der nach der Entlassung *Gruners* die Leitung der Sicherheitspolizei „vereinigt mit allen Gegenständen der höheren Polizei“³ erhielt, womit eine der zentralen Figuren des „reaktionären Widerstands gegen die Stein-Hardenbergsche Reformpolitik“⁴ an die Spitze der Sicherheitspolizei getreten war. Als diese 1814 aus dem Innenministerium ausgegliedert und zum Gegenstand eines eigenen Ministeriums gemacht wurde, avancierte *Wittgenstein* zum Polizeiminister und damit zum „mächtigste[n] Mann in Preußen“⁵. Mit ihm wurden weitere reaktionär gesinnte Beamte in die höhere Polizei berufen, wie z. B. *Karl Christoph Heinrich v. Kamptz*, nunmehr Vortragender Rat in der Polizeiabteilung des Innenministeriums, oder *Fried-*

1 Zu Reform- und Restaurationspartei s. *Huber*, Dt VerfG I, 2. Aufl. (1975), S. 121–145.

2 So *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 122.

3 So der „Königliche Befehl wegen einer näheren Bestimmung der Verordnung v. 27sten Oktober 1810, über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der Preußischen Monarchie“ v. 24. April 1812 (PrGS S. 43–46 [44]).

4 So *Huber*, Nationalstaat und Verfassungsstaat, 1965, S. 149.

5 Zit. nach: *Steiger*, WZJena, 15 (1966), S. 183 (186). Das Polizeiministerium bestand hingegen nur fünf Jahre. Mit der Ernennung *Wittgensteins* zum Minister des Königlichen Hauses wurde es wieder in das PrMdi eingegliedert. Vgl. hierzu *Wehrstedt*, in: *Hubatsch* (Hrsg.), Grundriß zur deutschen Verwaltungsgeschichte A, S. 8 (125); *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh* (Hrsg.), DtVerfG II, S. 399 (459 f.).

rich v. Bülow, der unter Wittgenstein die geheime Polizei führte. Sie bildeten fortan das reaktionäre Triumvirat, das Schlüsselfunktionen innerhalb der Polizei in Händen hielt und der Politischen Polizei eine neue Ausrichtung gab. Diese sollte sich fortan weniger auf französische Spione konzentrieren als auf sog. Geheimbünde, die ausgehend von deren deutschnationaler Gesinnung als Hort des Umsturzes galten.⁶ Damit war der Schutz des monarchischen Systems und die „Niederhaltung des staatsbürgerlichen Lebens“ zur Kernaufgabe der hohen Polizei geworden, die – so *Obenaus* – bereits den „Geist der Demagogenverfolgung“ atmete.⁷ Indem die von *Gruner* entwickelten Strukturen demgegenüber unverändert geblieben waren, dienten die örtlichen Polizeibehörden auch weiterhin als Zuträger der Politischen Polizei.⁸ So auch das Berliner Polizeipräsidium, wo Polizeipräsident v. *Schlechtendahl* bereits am 24. April 1812 sein Amt verloren hatte, wobei sich nicht mehr feststellen lässt, ob er auf eigenen Wunsch hin oder auf Geheiß *Wittgensteins* entlassen wurde.⁹ Sein Nachfolger wurde der vormalige Gesandtschaftsrat an der preußischen Gesandtschaft in Paris *Paul Ludwig Lecoq*, der wiederum zu den „eifrigsten Reaktionen“¹⁰ zählte.

Mit dem 1814 erfochtenen Sieg über *Napoleon* endete dann auch in Preußen die Reformzeit, es folgte eine Phase der Restauration.¹¹ Die siegreichen Alliierten, die im September 1814 auf dem Wiener Kongress zusammengekommen waren, um eine territoriale Neuordnung Europas zu vereinbaren, hatten sich zugleich verpflichtet, die überkommene Ordnung zu wahren und alle nationalen und liberalen Bestrebungen zu bekämpfen.¹² Damit waren liberal-

6 Vgl. *Huber*, Nationalstaat und Verfassungsstaat, 1965, S. 149 f.; *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 106 f.; *Nolte*, Demagogen und Denunzianten, 2007, S. 92 f.

7 So *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 107. S. zudem *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985, S. 69; *Nolte*, Demagogen und Denunzianten, 2007, S. 58–60.

8 Vgl. *Steiger*, WZJena, 15 (1966), S. 183 (185); *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, 1985, S. 64, 69, 178 f.

9 Ersteres behauptet *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 85, letzteres *Veit*, Justus Gruner (1934), S. 159.

10 So *Obenaus*, Die Entwicklung der preussischen Sicherheitspolizei, 1940, S. 85.

11 Zur Restaurationszeit s. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte I, 5. Aufl. (1991), S. 272–402; *Mieck*, in: *Büsch* (Hrsg.), HdbprG II, S. 16 (179); *Hahn/Berding*, Reformen, Restauration und Revolution, 10. Aufl. (2010), S. 127–157.

12 Zum Wiener Kongress s. *Nipperdey*, Deutsche Geschichte I, 5. Aufl. (1991), S. 89–101; *Clark*, Preußen, 5. Aufl. (2007), S. 448–451; *Hahn/Berding*, Reformen, Restauration und Revolution, 10. Aufl. (2010), S. 95–112.