

PolicyWorkingPapers 11 (2006)
WORKING PAPERS DES ARBEITSKREISES
POLICEY/POLIZEI IM VORMODERNEN EUROPA

*Herausgegeben von André Holenstein (Bern),
Frank Konersmann (Bielefeld), Josef Pauser (Wien),
Gerhard Sälter (Berlin) und Eva Wiebel (Konstanz)*

Jakob Julius Nolte

**DIE INSTITUTIONALISIERUNG
DER POLITISCHEN POLIZEI
IN PREUSSEN IM KONTEXT
DER DEMAGOGENVERFOLGUNG
ZWISCHEN 1809 UND 1840**

2006

Zitiervorschlag:

Jakob Julius Nolte, Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen im Kontext der Demagogenverfolgung zwischen 1809 und 1840 (= *PolicyWorkingPapers. Working Papers* des Arbeitskreises *Policy/Polizei in der Vormoderne* 11), 2006
[Online: <http://www.univie.ac.at/policy-ak/pwp/pwp_11.pdf>]

Autor:

Jakob Julius Nolte, Berlin
jakob.nolte@rewi.hu-berlin.de

Die¹ Gefahr der Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung durch Aufstand und Revolution ist aus heutiger Sicht eine geradezu klassische Gefahr für die Innere Sicherheit. Zum Schutz vor solchen Gefahren bestehen in nahezu allen Staaten politische Polizeien oder vergleichbare Inlandsgeheimdienste. In Deutschland sind das die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder. Mit der Institutionalisierung der Inneren Sicherheit ist unweigerlich die Frage nach der Institutionalisierung der politischen Polizei verbunden. In Preußen entstand eine politische Polizei in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts während der so genannten Demagogenverfolgung.

Zunächst wird dargestellt, wieso ein Ordnungsbedürfnis bestand, das zur Entstehung der politischen Polizei führte (I). Nachfolgend werden der Reihe nach die Entstehung und Entwicklung erst der obersten politischen Polizeibehörden (II) und danach der nachgeordneten Behörden erläutert (III-V). Schließlich wird der Frage nachgegangen, wie erfolgreich diese Behörden gearbeitet haben und wie ihre Arbeit durch die Schaffung eines eigenen Behördenapparates beeinflusst wurde (VI).

I. Gefahr für die Innere Sicherheit

Der Einmarsch der französischen Truppen führte 1806 zum Zusammenbruch des preußischen Staates. Nach fast sechsjähriger Besetzung kam es 1812/13 zu den deutschen Befreiungskriegen. Für die spätere Institutionalisierung der politischen Polizei war entscheidend, dass diese Befreiungskriege zu einem großen Teil von Freiwilligen ausgetragen wurden. Unter diesen waren viele junge Akademiker. Bekannt dafür ist das Lützowsche Freikorps, aber auch andere preußischen Truppenverbände waren nicht unerheblich mit Freiwilligen durchsetzt. Als Höhepunkt der Übertragung von Mitverantwortung auf das Volk kann das preußische Landsturmedikt von 21. April 1813 gesehen werden, in dem jeder Bürger zum aktiven Widerstand aufgefordert wurde. Ergebnis dieses Krieges mit dem Volk war eine politisierte Bevölkerung, eine

¹ Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Der Aufsatz basiert auf einem auf der IX. Münsteraner Tagung zur Polizeigeschichte: „Von der Policity zur Polizei: Die Institutionalisierung der inneren Sicherheit in Deutschland“ im August 2002 gehaltenen Vortrag. Er stellt im Wesentlichen Teilergebnisse einer Arbeit dar, die gerade im Erscheinen ist: Demagogen und Denunzianten. Die Rolle von Denunziation und Verrat als polizeiliche Informationserhebungsmethode während der politischen Verfolgungen im preußischen Vormärz, voraussichtlich Berlin 2006, 3. Kapitel und 4. Kapitel I.

Bevölkerung mit Bewusstsein für Staatsangelegenheiten, die dann auch in Friedenszeiten ein Interesse an einer ganz bestimmten politischen Gestaltung des befreiten Deutschlands hatte.² Dieses Interesse richtete sich zum einen auf einen gesamtdeutschen Staat und zum anderen auf eine dauerhafte, institutionalisierte politische Beteiligung der Bürger. Der Wunsch nach einem deutschen Staat wurde auf dem Wiener Kongress 1815 enttäuscht, statt dessen wurde der deutsche Bund gegründet. Dem Wunsch nach Mitbestimmung wurde nur in einigen, vor allem süddeutschen Landesverfassungen, und dort auch nur ungenügend nachgekommen. Dadurch entstand eine gesellschaftliche Opposition gegen die sich durchsetzende Restaurationspolitik. Diese Opposition setzte sich zum Teil in den zur Befreiung Deutschlands gegründeten (Geheim-)Bünden fort, zum anderen Teil sammelte sie sich an den Universitäten in der Burschenschafts- und Turnbewegung. Die zunehmende Etablierung der Burschenschaften in ganz Deutschland, die politische Manifestation auf dem Wartburgfest 1817 und der Mord an dem russischen Staatsrat August von Kotzebue führten zu der Einschätzung, es gebe eine ernstzunehmende deutschlandweite Verschwörung, und bildeten den Anlass, gegen die Studentenverbindungen vorzugehen.³

Anfangs war umstritten, ob von der Oppositionsbewegung eine Gefahr für die Innere Sicherheit der deutschen Staaten ausging. Ausgehend von einem Staatsverständnis, in dem die Ruhe die erste Bürgerpflicht war, stellte jede politische Betätigung der Bürger eine Infragestellung der politischen Ordnung dar. Wird dem Staat ein Willensbildungsmonopol zuerkannt, ist jede Äußerung politischen Inhalts eine Gefahr für die Verfassung des Staates.⁴ So war für einige Restaurati-

² Für viele *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Band 1, 2. Auflage, Stuttgart 1990, S. 244 ff. und 253 ff; *W. Siemann*, Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Die Anfänge der politischen Polizei 1806-1866, Tübingen 1985, S. 3, jeweils mit weiteren Nachweisen.

³ *H. Adler*, Staatsschutz im Vormärz. In: Derselbe (Hrsg.): Literarische Geheimberichte, Band 1, Frankfurt a. M. 1977, S. 1-45, hier S. 10 ff; *Huber*, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S. 705 ff; *G. Steiger*, Das „Phantom der Wartburgverschwörung“ 1817 im Spiegel neuer Quellen aus Akten der preußischen politischen Polizei – Quellenedition mit Beitrag. In: Wissenschaftliche Zeitschrift Friedrich Schiller-Universität Jena, Gesellschafts- und Sprachwissenschaftliche Reihe Jahrgang 15 (1966) Heft 2 1966, S. 183-212, hier S. 183 ff; *H. Treitschke*, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Band 3, 4. Auflage, Leipzig 1896, S. 433 ff.

⁴ Vgl. *A. Schweder*, Politische Polizei, Berlin 1937, S. 7; *K. Wolzendorff*, Der Polizeigedanke des modernen Staates – ein Versuch zur allgemeinen Verwaltungslehre unter be-

onspolitiker, namentlich für den Fürsten von Wittgenstein, die bloße Meinungsbildung ein Verhalten, das die Monarchie bedrohen konnte.⁵ Bloße Ambitionen, staatsbürgerliche Mitwirkungsrechte zu erlangen, waren damit eine Gefahr für das System. Die Reformbestrebungen der Opposition im Vormärz waren danach ein staatsgefährdendes Verhalten. Eine revolutionäre Gefahr war nach diesem Verständnis gar nicht Voraussetzung für ein polizeiliches Einschreiten. Diese Ansicht erhält eine greifbare Parallele in der Entwicklung des „geistigen Hochverrats“ als Straftatbestand und der zunehmenden Pönalisierung von geheimen Gesellschaften. Dagegen meinte etwa der nassauische Regierungsrat Friedrich Wilhelm Emmermann in seinem Handbuch der Staatspolizei von 1819, dass das Bilden eines Urteils über die Handlungen des Regenten nicht die „nötige Devotion“ vermissen lasse und erst recht keine Gefahr darstelle, solange dabei nicht zum Ungehorsam oder zum Aufstand aufgefordert werde.⁶ In Preußen waren durch das Vereinsedikt von 1816 eindeutig alle politischen Vereinigungen verboten und somit deren Bildung zumindest eine Gefahr für den Bestand der Rechtsordnung.⁷ Die Frage nach der Gefahr, die von solchen Vereinigungen ausging, war damit der rechtlichen Diskussion entzogen.⁸

Die Diskussion um das Bestehen einer Gefahr bezog sich nicht nur auf einen normativen Konflikt, sondern auch auf Unterschiede bei der Tatsachenbewertung. Die Polizei bejahte regelmäßig das Bestehen einer Revolutionsgefahr, während dies die Kritiker verneinten.⁹ So schilderte etwa Innenminister Kaspar Friedrich Schuckmann die studentische Opposition als eine große europäische Verschwörung, deren Zweck

sonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Preußen, Breslau 1918, Neudruck Aalen 1964, S. 88 und 91 f.

⁵ H. Branig, Fürst Wittgenstein. Ein preußischer Staatsmann der Restaurationszeit, Köln 1981, S. 93.

⁶ F. W. Emmermann, Die Staatspolizei in Beziehung auf den Zweck des Staates und seine Behörden, Wiesbaden 1819, S. 157.

⁷ Zur zunehmenden Pönalisierung E. Büsser, Die Karlsbader Beschlüsse von 1819, Hildesheim 1974, S. 367 f.; J. M. Ritter, Verrat und Untreue an Volk, Reich und Staat – Ideengeschichtliche Entwicklung der Rechtsgestaltung des politischen Delikts in Deutschland bis zum Erlaß des Reichsstrafgesetzbuchs, Berlin 1942, S. 288; das Vereinsedikt ist abgedruckt bei E. R. Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, 3. Auflage, Stuttgart 1978, S. 62 ff.

⁸ Dazu ausführlich Nolte, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 4. Kapitel I. 3.

⁹ Vgl. E. Müsebeck, Die Einleitung des Verfahrens gegen Ernst Moritz Arndt – Eine Untersuchung zur Geschichte der Reaktion in Preußen nach 1815. In: Historische Zeitschrift 105 (1910), S. 515-563, S. 540 und 543.

„der Umsturz der in Deutschland bestehenden Staatsverfassung“ sei. Die dazu eingesetzten Mittel seien nicht nur „Erregung von Unzufriedenheit“, sondern auch „Aufstand“, „Revolution“, „Meuchelmord“ und Ähnliches:

*„Es liegt hiernach von selbst vor, dass die ganze deutsche akadem. Jugend in Beziehung auf politische Gesinnung und Anhänglichkeit an Fürst, Vaterland und Verfassung, und in Rücksicht auf Hass gegen alles Bestehende und auf den törichten Irrwahn, zu dessen Verbesserung und Umsturz berufen zu sein, unter den unmittelbaren Einfluss eines, den vollen Tatbestand des Hochverrats in sich vereinigenden, und die gewaltsamsten Mittel zulassenden geh. revolutionären Bundes stand.“*¹⁰

Dagegen schilderten Gutachten des Kultusministeriums die Gefahr deutlich moderater. Auch dort sah man Verfehlungen der Studenten. Insgesamt wurde dies aber als Jugendproblem gesehen und die Gefahr für den Bestand des Staates zurückhaltender beurteilt. Entsprechend ungeeignet seien polizeiliche Maßnahmen. Stattdessen wurden erzieherische Mittel vorgeschlagen.¹¹

Bestandteil der divergierenden Gefahrenprognose war auch eine Kontroverse, ob akademische Verbindungen als verbotene „geheime Gesellschaften“ im Sinn des Vereinsedikts von 1816 galten. Durch die Kabinettsorder vom 21. Mai 1824 wurden die Studentenverbindungen per Gesetz zu verbotenen Gesellschaften erklärt und damit de lege als Gefahr definiert.¹² Die studentische Opposition war damit ein Grund zum polizeilichen Einschreiten.

Die Abwehr der Gefahr, das heißt die Verfolgung der Oppositionellen, fand in zwei Wellen statt.¹³ Die erste Verfolgungswelle, ausgelöst durch die Ermordung Kotzebues und eingeleitet durch die Karlsbader Beschlüsse, begann in Preußen mit einer großen Verhaftungswelle aller bekannten Geheimbündler und exponierter Burschenschafter und Turner im Sommer 1819. Diese erste Welle ging bis Mitte der zwanziger

¹⁰ Verordnung vom 4.6.1824, abgedruckt bei L. Rönne, Das Unterrichtswesen des Preussischen Staates, Band 2: Besonderer Teil, Berlin 1855, S. 572 f.

¹¹ Gutachtenentwurf für Kultusminister Altenstein vom 17.5.1819, Geheimes Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz, Berlin Dahlem (GStA) Rep. 76 Va) Sekt. 1 Tit. 2 Nr. 1 Vol. 1 Bl. 18-37.

¹² Huber, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S. 721, Anmerkung 2; die Kabinettsorder ist abgedruckt in der Gesetzessammlung für die Königlich preussischen Staaten (GS) 1824, S. 122.

¹³ Dazu zusammenfassend für viele Adler, Staatsschutz (Fußn. 3), S. 21 ff; Huber, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), Band 1, S. 739 ff. und Band 2, S. 125 ff; Siemann, Politische Polizei (Fußn. 2), S. 181 ff; jeweils mit weiteren Nachweisen.

Jahre, als sich die politischen Aktivitäten der Studenten nicht zuletzt dadurch, dass die Generation der Kriegsteilnehmer mittlerweile die Universitäten verlassen hatte, beruhigten.

Die Verfolgung wurde wieder aufgenommen, als es in den dreißiger Jahren zu einer Reihe revolutionärer Ereignisse in Europa kam: Die Julirevolution in Frankreich 1830, der Göttinger Aufstand 1831, der Frankfurter Wachensturm 1833. Auch das Hambacher Fest 1832 erregte in Preußen durch die Parallellität zum Wartburgfest erhebliches Aufsehen. Der Göttinger Aufstand und der Frankfurter Wachensturm mussten als Gefährdung der staatlichen Ordnung begriffen werden. Die sich in diesen Ereignissen manifestierende politische Opposition war eindeutig revolutionär und damit ohne Zweifel eine Gefährdung für den damaligen Bestand der deutschen Einzelstaaten und damit für die Innere Sicherheit in Deutschland. Die zweite Verfolgungswelle ging bis zum Beginn der vierziger Jahre. In Preußen lässt sich ein deutliches Ende durch den Thronwechsel von Friedrich Wilhelm III zu Friedrich Wilhelm IV 1840 ausmachen.

II. Die obersten Verfolgungsbehörden

Die Anfänge einer politischen Polizei in Preußen werden zum Teil schon in der Regierungszeit Friedrichs II vermutet, der den Aufbau einer politischen Polizei nach französischem Muster erwogen haben soll. Es ist nicht bekannt, was aus diesen Überlegungen geworden ist. Fest steht jedenfalls, dass es vor 1809 keine eigenständige politische Polizei in Preußen gab. Das schon früher bestehende Bedürfnis nach Überwachung politischer verdächtiger Vorgänge wurde offenbar von den vorhandenen Einrichtungen befriedigt.¹⁴

¹⁴ L. Henning, Das Wesen und die Entwicklung der politischen Polizei in Berlin. In: Mitteilungen des Vereins für die Geschichte Berlins 1925 Band 42 (1925), S. 88-92; P. Kampffmeyer, Geschichte der modernen Polizei im Zusammenhang mit der allgemeinen Kulturbewegung, Berlin 1897, S. 46 f; H. Schlierbach, Die politische Polizei in Preußen, Emsdetten 1938, S. 3.

Erster Schritt zur Einrichtung einer Staatspolizei¹⁵ war die Einrichtung des Berliner Polizeipräsidioms als staatsunmittelbare Behörde 1809. Das geschah im Rahmen einer allgemeinen Tendenz zur Zentralisierung der Polizeigewalt, die bereits in der Städteordnung von 1808 eingeleitet wurde. Danach waren Polizeiaufgaben nur noch Angelegenheiten, die von den Kommunen im Auftrag des Staates wahrgenommen wurden. Zusätzlich bekam das Berliner Polizeipräsidium ausdrücklich die Aufgabe, im gesamten Staatsgebiet die höheren (politischen) Polizeiaufgaben wahrzunehmen.¹⁶

Erster Berliner Polizeipräsident war Justus Gruner. 1811 wurde er Leiter einer verselbständigten Staatspolizei als Abteilung des Innenministeriums. Aufgabe dieser Staatspolizei war vor allem die Spionageabwehr gegen die Franzosen. Sie nahm also eher Aufgaben eines heutigen Auslandsgeheimdienstes wahr, mit dem Unterschied, dass sich die Franzosen zwischen 1806 und 1813 und massiv während der Vorbereitung des Russlandkrieges im eigenen Land befanden. Im Ergebnis wurde dadurch eine Staatsschutzpolizei aufgebaut, die ihren Tätigkeitsbereich und damit ihre Infrastruktur vor allem im Inland hatte, auch wenn das Zielobjekt zunächst keine inländische politische Opposition war.¹⁷

Diese höhere Polizei war die Basis der späteren Demagogenverfolgung. Noch während der französischen Besatzungszeit ergab sich durch einen Personalwechsel an der Spitze ein Wandel in der Zielsetzung der Behörde. Gruner wurde auf Druck der Franzosen durch den franzosenfreundlich gesinnten Fürst von Wittgenstein ersetzt. Von diesem Moment an waren nicht mehr die französischen Besatzer, sondern die patriotisch gesinnten Geheimbünde Beobachtungsgegenstand. Durch den Sieg über Napoleon fiel der ursprüngliche Beobachtungsgegenstand vollends weg. In dieser Zeit zwischen 1812 und 1815 wurden bereits die meisten der später während der Demagogenverfolgung führenden Beamten bei der Staatspolizei tätig. Seit dem so genannten Tugendbündstreit in Preußen 1815 sammelte diese Informationen über die

¹⁵ Der Begriff wird hier im doppelten Wortsinn verwendet: Im Sinne von Staatsschutzpolizei und im Sinne von staatsunmittelbarer Polizei. Ursprünglich bezeichnete der Begriff der Staatspolizei, der seit dem Dritten Reich unvermeidlich mit der politischen Polizei in Verbindung gebracht wird, die staatliche Polizei in Abgrenzung zu den kommunalen und städtischen Polizeieinrichtungen. Für politische Polizei wurden auch die Begriffe „höhere Polizei“ oder „geheime Polizei“ benutzt.

¹⁶ W. Obenaus, Die Entwicklung der preußischen Sicherheitspolizei bis zum Ende der Reaktionszeit, Berlin 1940, S. 90 f; Siemann, Politische Polizei (Fußn. 2), S. 62.

¹⁷ Siemann, Politische Polizei (Fußn. 2), S. 65.

Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen 7

Geheimbünde und spätestens seit dem Wartburgfest 1817 auch über die studentische Oppositionsbewegung.¹⁸

Im Jahr 1819 begann die tatsächliche Verfolgungstätigkeit: Festnahmen, Beschlagnahmen, Hausdurchsuchungen und etwas zeitversetzt auch Verurteilungen. Im Rahmen dieser Aktivität wurde eine spezielle Untersuchungs-Kommission eingesetzt. Dies spricht dafür, dass man ursprünglich davon ausging, es handle sich um einen einmaligen Untersuchungsgegenstand und um ein schnell zu lösendes Problem. Diese Kommission war einerseits mit Personal der Staatspolizei besetzt, andererseits mit Justizangehörigen. Das führte zu Konflikten innerhalb der Kommission über die bei den Ermittlungen anzuwendenden Methoden. Diese Konflikte führten in der Anfangszeit zur wiederholten Umgestaltung, Auflösung und Neueinrichtung der Kommission, bis sich schließlich Ende des Jahres 1819 federführend eine rein staatspolizeilich besetzte Ministerialkommission durchsetzte. Alle Beamten der höheren Polizei wurden Mitglieder dieser Kommission oder ihr beigeordnet. Die Kommission kann als institutioneller Nachfolger der höheren Polizei gesehen werden, die sich sowieso schon die ganze Zeit mit den Ermittlungen der Demagogenverfolgung befasste. Diese erste staatspolizeiliche Kommission arbeitete bis 1828, als es schien, man habe alle politischen Oppositionellen erfolgreich ermittelt. Nach den revolutionären Ereignissen zu Beginn der dreißiger Jahre wurde auf bewährte Methoden und Personen zurückgegriffen und nach dem Vorbild der letzten Kommission eine zweite staatspolizeiliche Ministerialkommission eingerichtet. Diese Kommission wurde dann im Zuge des Thronwechsels 1840 aufgelöst, womit die Zentralbehörden der Demagogenverfolgung in Preußen aufgelöst waren.¹⁹

III. Die Untersuchungsstellen an den Universitäten

Auf der Karlsbader Konferenz im August 1819 waren fast alle beteiligten deutschen Staaten der Ansicht, dass die Universitäten die Hauptherde der politischen Umtriebe seien. Obwohl der Bund für kulturelle Angelegenheiten eigentlich keine Kompetenz besaß, wurde aufgrund Artikel 2 der Deutschen Bundesakte zur „Erhaltung der inneren Si-

¹⁸ *Obenaus*, Sicherheitspolizei (Fußn. 16), S. 107 ff; *Siemann*, Politische Polizei (Fußn. 2), S. 68 ff.

¹⁹ Zum gesamten Absatz ausführlich *Müsebeck*, E. M. Arndt (Fußn. 9), S. 535 ff; *Obenaus*, Sicherheitspolizei (Fußn. 16), S. 116 ff; *Siemann*, Politische Polizei (Fußn. 2), 182 ff.

cherheit Deutschlands“ neben anderen Maßnahmen das Bundes-Universitätsgesetz beschlossen.²⁰ Dieses Gesetz sah die Berufung eines außerordentlichen Regierungsbevollmächtigten an jeder Universität vor. Dessen Hauptaufgabe war die Beobachtung und Beaufsichtigung der Lehre und allen wissenschaftlichen Wirkens und universitären Lebens, also die Überwachung von Professoren und Studenten.

In Preußen hatte die Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse eine umfangreiche Neuregelung der Universitätsverwaltung zur Folge.²¹ In einer „Instruktion für die außerordentlichen Regierungsbevollmächtigten“ und einem „Reglement für die künftige Verwaltung der akademischen Disziplin und Polizeigewalt an den Universitäten“ vom 18. November 1819 wurden dessen Aufgaben, Kompetenzen und das Verhältnis zu den anderen Universitätsorganen bestimmt. Hauptaufgabe war danach die „genaue kontinuierliche Beobachtung des ganzen Lebens und Treibens der Universität“. Außerdem wurde dem jeweiligen Regierungsbevollmächtigten auch die Funktion des Kurators übertragen, die bislang der Oberpräsident der jeweiligen Provinz ausübte. Damit waren die Regierungsbevollmächtigten auch Verwaltungsleiter der Universitäten und verantwortliche Vertretung der Zentralregierung. Die akademische Gerichtsbarkeit, die in Preußen bislang noch verhältnismäßig autonom von Universitätsrichtern, den Rektoren und ggf. dem akademischen Senat ausgeübt wurde, wurde dem Regierungsbevollmächtigten unterstellt. Dem Senat und den Rektoren verblieb nur noch die Sanktionierung rein sittlicher Verfehlungen. Außer den Universitätsrichtern hatten die Senate, die Rektoren und auch die örtlichen Polizeibehörden die Pflicht, den Regierungsbevollmächtigten zuzuarbeiten.²² Damit war durch die Regierungsbevollmächtigten und die ihm unterstellte akademische Gerichtsbarkeit, eine von der Zentralregierung unmittelbar abhängige Kontrollinstanz an den Universitäten geschaffen, die im Lebensbereich der Universität agierte und außerdem die Kompetenz besaß, Sanktionen zu verhängen. So konnte der Bevollmächtigte Disziplinarmaßnahmen gegen Professoren einleiten und ihm standen die akademischen Sanktionen gegen die Studen-

²⁰ Ausführlich *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse (Fußn. 7), S. 371 ff. Das Bundes-Universitätsgesetz ist abgedruckt bei *Huber*, Dokumente (Fußn. 7), S. 101

²¹ *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse (Fußn. 7), S. 452 ff; *Nolte*, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 3. Kapitel II. 2. b).

²² Instruktion für die außerordentlichen Regierungsbevollmächtigten und Reglement für die künftige Verwaltung der akademischen Disziplin und Polizeigewalt an den Universitäten vom 18.11.1819 abgedruckt in GS 1819 S. 233 ff. und 238.

ten zur Verfügung: Abbitte, Verweis, die Freiheitsstrafe in Form der Karzerstrafe und die verschiedenen Formen des Entfernens von der Universität (Unterschrift des Consilium abeundi, Exklusion, „wirkliches“ Consilium und die Relegation).²³ In einer späteren Kabinettsorder vom 7. Juli 1821 wurden die Regierungsbevollmächtigten berechtigt, Studenten, die bloß verdächtig waren, an verbotenen Verbindungen Teil zu haben, ohne weiteres förmliches Verfahren von der Universität zu entfernen.²⁴

Die Doppelstellung der Regierungsbevollmächtigten als Überwachungsorgan und Kurator der Universitäten führte zu Problemen. Aus Sicht der zentralen staatspolizeilichen Einrichtungen hatten die Maßnahmen, die die Universitäten selbst in die Verfolgung einbanden, nicht den gewünschten Erfolg.²⁵ Ihrerseits waren die Bevollmächtigten als Universitätsorgane nämlich vorerst ausschließlich dem Kultusministerium unterstellt. Mit ihnen wurden zwar Polizeistellen an den Universitäten geschaffen, die aber nicht mit den auf ministerialer Ebene getroffenen staatspolizeilichen Maßnahmen korrespondierten. Dies entsprach in mehrfacher Hinsicht nicht den staatspolizeilichen Interessen. Erstens waren die Regierungsbevollmächtigten als Kuratoren der Universität nicht nur der polizeilichen Arbeit verpflichtet. Zweitens unterstanden sie als Untergebene des Kultusministeriums dem eher dem Reformflügel zuzuordnenden Minister Karl Altenstein. Dieser ließ aus Sicht der Restaurationspartei, die das Innenministerium dominierte und sich auch in der Ministerialkommission durchgesetzt hatte, die nötige Rigorosität bei der politischen Verfolgung vermissen.²⁶ Altenstein versuchte die Regierungsbevollmächtigten in seinem Sinn zu beeinflussen und die Verfolgungstätigkeit durch eine nüchternere Bewertung der Gefahr zu bremsen, wie zum Beispiel aus folgendem Schreiben an den Regierungsbevollmächtigten in Halle hervorgeht:

„Wenn die akademischen Behörden bei unerheblichen Gegenständen und unschuldigen Äußerungen jugendlichen Frohsinns und selbst ju-

²³ § 8 des Reglements wegen Einrichtung der akademischen Gerichtsbarkeit bei den Universitäten.

²⁴ Kabinettsorder vom 7.7.1821 ist abgedruckt in GS (Fußn. 12) 1821, S. 107.

²⁵ Vgl. für viele *Büsse*, Karlsbader Beschlüsse (Fußn. 7), S. 454; *Huber*, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S.127 ff, 280 und 734 ff; *G. Kaufmann*, Geschichte der Universität Breslau 1811-1819 (Band 1 der Festschrift zur Feier des hundertjährigen Bestehens der Universität Breslau), Breslau 1911, S. 100 und 103 f; *M. Lenz*, Geschichte der königlichen Friedrich-Wilhelm Universität zu Berlin, Halle 1910, Band 2.1, S. 69-101.

²⁶ Zu den Parteien und Ministerien vgl. *Huber*, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S. 121 ff. und S. 160 f.

gendlicher Unbedachtheit mit zu großer Ängstlichkeit und Strenge verfahren, und Maßregeln ergreifen, welche nicht bloß gegen einzelne Schuldige gerichtet sind, sondern Misstrauen und Besorgnisse gegen die ganze studierende Jugend verraten, so wird in der akademischen Jugend Unmut und selbst ein Gefühl des Demuts [sic!], der zu ihren eigenem Besten erlassenen Verordnungen, und dadurch anstatt Anerkennung und Folgsamkeit, Gleichgültigkeit und Widerspenstigkeit erwirkt.“²⁷

Daraus entwickelte sich ein Konflikt zwischen Innenministerium bzw. der Ministerialkommission einerseits und dem Kultusministerium andererseits. 1820 unternahm Innenminister Schuckmann einen Vorstoß, den exklusiven akademischen Gerichtsstand der Studenten auf den Studienort zu beschränken, und so die Studenten bei ihrer regelmäßigen Rückkehr an den Heimatort für Verfehlungen von „überregionaler Bedeutung“ zu sanktionieren. Das scheiterte vorerst am Widerstand Altensteins.²⁸ Mit Kabinettsorder vom 21. Mai 1824 gelang es, die Studentenverbindungen zu „geheimen, politischen Verbindungen“ erklären zu lassen, die bereits seit 1816 verboten waren. Damit waren die akademischen Behörden zumindest für die Verfolgung dieser Verbrechen nicht mehr zuständig. Um den jetzt zur Verfolgung zuständigen Polizeibehörden Zugang zur notwendigen Information zu eröffnen, wurden die Regierungsbevollmächtigten „in Anschauung dieser Gegenstände“ – gemeint sind die geheimen Verbindungen – unmittelbar dem Innenministerium untergeordnet. Damit wurde das Innenministerium, soweit es um „politische Umtriebe“ ging, zur Fachaufsichtsbehörde und löste diesbezüglich das Kultusministerium als oberste universitätspolizeiliche Instanz ab. Nach dem Einsetzen der Regierungsbevollmächtigten war dies ein zweiter entscheidender Schub auf dem Weg zur Verpolizeilichung der akademischen Gerichtsbarkeit und Disziplinargewalt.²⁹

Ein weiterer Erfolg Schuckmanns war, dass es 1823 einer der federführenden Demagogenverfolger der Ministerialkommission, Karl Christoph Albert Heinrich Kamptz, gegen den Widerstand Altensteins zusätzlich zum Leiter der Unterrichtsabteilung im Kultusministerium ernannt wurde. Durch die Ämterverbindung war mehr Einfluss der Polizei auf die Universitäten erreicht. Ein späterer Versuch des Innenmi-

²⁷ Schreiben Witzlebens vom 7. Juli 1824, GStA Rep.77 Tit. 13 Nr. 3 Vol. 2 Bl. 1-8 (3).

²⁸ Der Vorgang befindet sich in GStA Rep. 77 Tit. 13 Nr. 2 Bl. 83.

²⁹ Die Kabinettsorder vom 21.5.1824 ist abgedruckt in GS 1824 S. 122; vgl. Nolte, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 3. Kapitel II. 2. c).

Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen 11

nisters Rochow im Jahr 1835, auch Einfluss auf die Ernennung der Universitätsrichter zu erlangen, scheiterte jedoch. Rochow meinte, angesichts der Fachaufsicht in Sachen politischer Umtriebe müssten die Regierungsbevollmächtigten zumindest teilweise als Organe des Innenministeriums begriffen werden. Deshalb sollte der Innenminister seiner Ansicht nach Einfluss auf die Auswahl der, den Regierungsbevollmächtigten zu diesem Zweck untergeordneten Organe haben. Friedrich Wilhelm III verwies jedoch auf das bereits bestehende Mitspracherecht des Justizministers, der als Mitglied der Ministerialkommission auch polizeiliche Belange in die Überlegung einbeziehen könne. Daraufhin ersuchte Rochow unter Berufung auf diese Kabinettsorder den Justizminister Mühlner, bei der Besetzung der Universitätsrichter Übereinstimmung mit ihm zu erzielen, was dieser ihm auch zusicherte. Damit hatte sich Rochow zumindest informell eine gewisse Mitsprache verschafft, allerdings ohne die vollständige Integration der akademischen Gerichtsbarkeit in die politische Polizei zu erreichen.³⁰

Die Gesamtheit der Maßnahmen, die einerseits die akademischen Behörden für unzuständig erklärten, andererseits den Einfluss des Innenministeriums auf die Arbeit der akademischen Behörden stärkte, führte vor Ort zum Teil zu erheblichen Zuständigkeitsverwirrungen. So gab es z.B. Streitigkeiten über Festnahmerechte beim Verdacht auf politische Umtriebe zwischen dem Regierungspräsidenten in Aachen und den Bonner Universitätsbehörden. Noch in den dreißiger Jahren wandte sich ein Landrat in Bonn mit der Bitte um Klärung an den Innenminister Rochow: Er sei bislang immer nur von einer Unterstützung der Regierungsbevollmächtigten bei ihrer Arbeit ausgegangen und fühle sich somit für die polizeiliche Aufsicht der Studenten nicht originär verantwortlich.³¹

Angesichts dieser Verwirrung wurde 1838 eine Neuregelung vorgenommen. Mit dem „Gesetz über die Bestrafung von Studentenverbindungen“ sollten auch Kompetenzunklarheiten beseitigt werden. Es wurde wiederholt, dass politische Vergehen nicht mehr der akademischen Disziplinalgewalt unterstanden, sondern grundsätzlich von den allgemeinen Polizeibehörden, in oberster Instanz vom Innenministerium bzw. der Ministerialkommission zu verfolgen seien. Vor Ort blieben aber ausdrücklich sowohl die Regierungsbevollmächtigten, soweit als untere Organe des Innenministeriums, als auch die allgemeinen Po-

³⁰ Der Vorgang befindet sich in GStA Rep. 77 Tit. 13 Nr. 1 Vol. 2 Bl. 154 ff.

³¹ Nolte, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 3. Kapitel II. 2. e).

lizeibehörden für die Überwachung der Studenten zuständig. Die Regierungsbevollmächtigten behielten also ihre Doppelstellung als Organe sowohl des Kultus- als auch des Innenministeriums und es wurde ausdrücklich eine Parallelkompetenz bei der Beaufsichtigung vor Ort festgelegt.³²

Nicht nur um den Einfluss auf die Regierungsbevollmächtigten und die akademische Disziplinargewalt wurde gestritten. Die Staatspolizei zweifelte auch daran, ob die Doppelstellung als Polizei- und Universitätsorgan aus polizeilicher Sicht überhaupt sinnvoll war. Als Kuratoren hatten die Regierungsbevollmächtigten noch umfangreiche anderweitige Aufgaben: Ihnen oblag die Personal- und Finanzplanung; sie mussten sich um die Ausstattung der Universitäten kümmern; bei den Neugründungen, aber auch in Halle und Königsberg, wurden Bauvorhaben durchgeführt; in Berlin, Breslau, Bonn und Halle standen umfangreiche Revisionen der Universitätsstatuten an. Die Bevollmächtigten hatten also nicht nur jede Menge anderes zu erledigen, sondern die Aufgabengebiete bargen nicht selten Konfliktpotential. Das führte dazu, dass sich die Regierungsbevollmächtigten in die sozialen Strukturen und Loyalitätsnetze der Universitäten eingliedern mussten, was die Gefügigkeit für die zentralstaatlichen Überwachungsbedürfnisse eher hemmte. Deshalb wurde häufig eine strikte Trennung zwischen polizeilicher Überwachung und Universitätsverwaltung angemahnt. Andererseits eröffnete die soziale Integration der Regierungsbevollmächtigten auch mehr Informationsquellen, die durchaus für die polizeiliche Arbeit von Nutzen sein konnten. Außerdem standen den Bevollmächtigten gerade als Leiter der Universitätsverwaltung viele alltägliche Möglichkeiten zur politischen Beeinflussung des Universitätslebens oder zur schnellen Sanktionierung devianten Verhaltens zur Verfügung. So mussten zum Beispiel sämtliche Lehrangebote und außerordentliche Vorträge von ihnen genehmigt werden. Einfache, aber sicher nicht wirkungslose Sanktionierungen konnten bei der Vergabe von Stipendien und Freitischen stattfinden. Außerdem stand den Regierungsbevollmächtigten seit 1821 das bereits erwähnte Recht zu, Studenten ohne förmliche Verfahren von der Universität zu verweisen und Disziplinarmaßnahmen gegen Professoren einzuleiten. Durch zwingende Mitspracherechte bei Berufungen auf Lehrstellen war auch der Druck zur Anpassung auf den wissenschaftlichen Nachwuchs gewährleistet. Um diese Vorteile zu nutzen, aber trotzdem nicht auf die Regierungsbe-

³² Das Gesetz ist abgedruckt in GS (Fußn. 12) 1838, S. 13 ff.

Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen 13

vollmächtigten als alleinige Überwachungsinstanz angewiesen zu sein, wurde in den Regelungen von 1838 bewusst an der Parallelkompetenz vor Ort festgehalten, auch wenn diese immer wieder zu Unstimmigkeiten und Zuständigkeitsstreitigkeiten führte.³³

Die Mitarbeit der außerordentlichen Regierungsbevollmächtigten und Universitätsrichter lässt sich danach qualifizieren, ob sie sich eher der polizeilichen Tätigkeit oder der Arbeit des Kultusministeriums verpflichtet fühlten. Dabei fällt vor allem auf, dass die Kabinettsorder vom 21. Mai 1824, die strukturell einen entscheidenden Einschnitt zu markieren scheint, de facto gar nicht so viel veränderte. Diejenigen Regierungsbevollmächtigten, die sich hauptsächlich der Polizeiarbeit verpflichtet fühlten, standen auch vorher schon in Kontakt zur Staatspolizei, während die Polizeiskeptiker unter ihnen die Zusammenarbeit mit der Kommission auch nachher nur sehr zögerlich aufnahmen.³⁴

Die unterschiedliche Beurteilung der Gefahr, die unterschiedlichen Erwartungen an die Arbeit mit den Regierungsbevollmächtigten, die ungleiche Beurteilung ihrer Wirksamkeit und die Folgen der Parallelzuständigkeiten vor Ort spiegeln sich in folgendem Schreiben wider, das Kultusminister Altenstein 1821 im Zuge einer Diskussion um eine bessere Kontrolle der Reisetätigkeit der Studierenden an Innenminister Schuckmann sandte:

„An und für sich sind aber Reisen dem Zweck des Universitätslebens so wenig entgegen, dass sie häufig (seit undenklicher Zeit schon) den Studierenden von ihren Angehörigen empfohlen und zur Pflicht gemacht werden, und ein Eingreifen des Staates in diesen Gebrauch des Erziehungsrechts nicht zu rechtfertigen sein würde. Es könnte also nur der Missbrauch, welcher etwa hierbei stattfände, Veranlassung zu besonderen Verboten geben, wie solches auch in dem gefälligen Schreiben vom 17ten d. M. durch die Erwähnung der häufigen Reisen der Studierenden anerkannt zu sein scheint. Mit Rücksicht auf die Anzahl der Studierenden auf den königlichen Universitäten dürfte kaum anzunehmen sein, dass eine übertriebene Reiselust unter ihnen herrsche, nur, wäre schon in früheren Zeiten das Reisen der Studierenden Gegenstand der besonderen Aufmerksamkeit der Staatsbehörden gewesen, so würde sich wahrscheinlich ergeben, dass dasselbe in der neueren Zeit keineswegs in

³³ Vgl. zu den Aufgaben der Regierungsbevollmächtigten M. Brümmer, Staat kontra Universität. Die Universität Halle-Wittenberg und die Karlsbader Beschlüsse 1819-1848, Weimar 1991, S. 51, 76 und 99 ff; im Übrigen zum gesamten Absatz Nolte, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 3. Kapitel II. 2. g).

³⁴ Nolte, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 3. Kapitel III.

dem Grade zugenommen habe, um begründete Besorgnisse erwägen zu können. Sollte daher Ew. Königl. Hochlöbliches Ministerium des Innern und der Polizei sich in dem Besitz von Notizen befinden, die das Gegenteil wahrscheinlich machen, so muss ich um deren Mitteilung ganz ergebenst bitten. [...] Unbedenklich sind auch lediglich in diesem Sinne die Universitätseinrichtungen der Jahre 1819 getroffen, wenn sie in dem § 22 des Reglements vom 18ten November 1819 den Universitätsrichter als das Organ aufstellen, durch welches ein enger Zusammenhang zwischen der Ortspolizeibehörde und den Universitäten bewirkt werden soll, und in dem Artikel V der Instruktion für die außerordentlichen Regierungsbevollmächtigten nur von den mir anvertrauten Ministerium Aufträge und Resolution erhalten, und an dieses allein ihre Berichte erstatten sollen, indem demselben überlassen bleibe in vorkommenden Fällen mit anderen dabei interessierten Ministerien zu verhandeln. Es scheint aber, als wenn diese gesetzlichen Bestimmungen von Anfang an nicht gehörig befolgt sind, denn sollten die neueren Universitätseinrichtungen in der Tat nicht den Erfolg gehabt haben, den man in noch nicht vollen anderthalb Jahren (erst seit dem 1ten Januar 1820 kann man sie als ins Leben getreten und zur Ausführung gekommen ansehen) von denselben zu erwarten berechtigt war, so dürfte solches, nebst dem Umstande, dass die Zahl der Studierenden in drei Jahren sich regelmäßig völlig vermehrt hat und eben deshalb Universitätsdisziplin stets mit anderen Individuen zu tun hat, die stets in dem Geist ihrer Vorgänger solange eintraten, bis diesem Geist im allgemeinen eine andere Richtung gegeben ist, hauptsächlich darin seinen Grund haben, dass das mir anvertraute Ministerium und die Universitäten nicht in genügende Kenntniss von demjenigen gesetzt sind, was bei den Studierenden anderweitig zu bemerken sich dargeboten hat. Ohne dieses vorauszusetzen, würde es unerklärlich sein, dass auch von keinem einzigen unter allen Regierungsbevollmächtigten der königlichen Universitäten das unter den Studierenden, zufolge des gefälligen Schreibens vom 17ten d. M., fortwährende politische Treiben und eine beharrlich widerstrebende Tendenz mir angezeigt, und wie ich hiernach voraussetzen muss, bemerkt worden ist. Allerdings sind hier, in Breslau, Halle und Greifswald unter den Studierenden Verbindungen bemerkt worden und zur Untersuchung gezogen, landsmannschaftliche sowohl als andere in einer ähnlichen, keineswegs in einem gleichen Sinne wie die vormaligen Burschenschaften, überall aber haben die Regierungsbevollmächtigten versichert, dass diesen Verbindungen eine politische Tendenz nicht beiwohne, sondern sie sich lediglich in dem Zirkel der gewöhnlichen

Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen 15

Studenten-Händel bewegen. Was dem entgegengesetzt in den Mitteilungen des Russischen Gouvernements über die Universität Kalisch vorkommt, ist, soweit es die Teilnahme Preussischer Universitäten betrifft, wie auch der geheime Regierungsrat Neumann in dem Schluss des abschriftlich beiliegenden Berichts vom 12ten d. M. mit Recht rügt, so durchaus unbestimmt, dass man darauf wirksame Maßregeln nicht gründen, sondern nur annehmen kann, dass dabei hauptsächlich bloße Vermutungen zum Grunde liegen. [...] Die Universitäten haben die Mittel nicht, und können auch nicht in den Besitz der Mittel gesetzt werden, durch welche die höhere Staatspolizei in den Stand kommt, diesen wie ich aus vollkommener Überzeugung anerkenne, höchst wichtigen Gegenstand gründlich zu erforschen, auch wäre es eine offenbare Versplitterung der Kräfte und der Fonds, wenn man auf den Universitäten eine zweite spezielle Behörde für denselben Gegenstand errichten wollte, die nach ihrem beschränkten Geschäftskreis allgemeine Resultate zu ziehen doch immer nicht vermöchte. Umso notwendiger scheint es aber auch zu sein, dass das mir anvertraute Ministerium durch Ew. königliches Hochlöbliches Ministerium des Innern und der Polizei und die Universitätsbehörden durch die Ortspolizeibehörden in den Stand gesetzt werden, den nur von ihrer Seite möglichen zweckmäßigen Gebrauch von den vorhandenen Nachrichten zu machen.“³⁵

Ungeachtet dieser vom Kultusministerium geäußerten Kritik setzte sich das Innenministerium langfristig in nahezu allen Punkten mit seinen Vorstellungen durch.

IV. Der ordentliche Verwaltungsunterbau

Neben den Universitätsorganen waren die ordentlichen Polizeibehörden zur Überwachung der politischen Aktivitäten zuständig. Die Polizeibehörden unter der Ministerialebene waren die allgemeinen Verwaltungsbehörden.³⁶

Ortspolizeibehörden in ländlichen Gebieten waren die Landkreise, in kreisfreien Städten diese selbst. In den Städten wurde zu diesem

³⁵ Schreiben Altensteins an Schuckmann vom 25.6.1821, GStA Rep. 77 Tit. 13 Nr. 1 Vol. 1 Bl. 60 ff.

³⁶ Zum Folgenden und allgemein zur Verwaltungsorganisation in Preußen *Huber*, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S. 162 ff; *Nolte*, Demagogen und Denunzianten (Fußn. 1), 3. Kapitel II. 3. und G.-C. *Unruh*, in: *Jeserich/Pohl/Unruh*, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2, Stuttgart 1983, S. 437 ff. und 452 ff.

Zweck regelmäßig ein Polizeipräsidium eingerichtet. Polizeipräsidien und Landräte waren die untersten Polizeinstanzen der preußischen Verwaltung. Sie waren als dem Innenministerium unterstellte Behörden in die Arbeit der politischen Polizei eingebunden. Wie aktiv sich die unteren Polizeibehörden an der Verfolgung beteiligten, hing sehr von den einzelnen Landräten oder Polizeipräsidenten ab. Es gab einige, die die Ministerialkommission regelmäßig und unaufgefordert auf angebliche Missstände hinwiesen, und andere, die von sich aus gar nicht, und wenn die Staatspolizei etwas von ihnen wollte nur zögerlich Ermittlungen einleiteten. Das lag einerseits daran, dass die politischen Umtriebe regional sehr unterschiedlich auftraten. Andererseits waren die Landräte und die lokalen Amtsträger, vor allem in den östlichen Gebieten, in die adligen Eliten der Landkreise eingebunden und daher grundsätzlich eher weniger geneigt, für die Zentralregierung Überwachungsfunktionen wahrzunehmen.

Die Mittelbehörden waren die *Regierungsbezirke* bzw. die Bezirksregierungen. Obwohl die Regierungen im Gegensatz zu den Landräten und Städten ein weniger regional dominiertes Profil besaßen, lassen sich entscheidende Unterschiede der beiden Instanzen bei der Zusammenarbeit mit der Ministerialkommission nicht feststellen. Ebenso wie bei den unteren Behörden gab es aktivere und weniger aktive Regierungspräsidenten. Bemerkenswert ist, dass sich die Ministerialkommission keinesfalls durchgehend an den eigentlich eindeutigen Instanzenzug in der Verwaltung hielt. Obwohl die Regierungsbezirke ausdrücklich als Mittelbehörden zwischen den Landräten und der Staatsregierung standen, griff die Ministerialkommission immer auf die Stellen zurück, die ihr besonders nützlich oder besonders offen für die weitere Zusammenarbeit erschienen. Nur offizielle Rundschreiben/Zirkularreskripte nahmen immer den amtlichen Weg über die Mittelbehörden, auch wenn die darin getroffenen Anweisungen die unteren Behörden betrafen.

Außerdem gab es in Preußen zu dieser Zeit eine vierte Stufe im Verwaltungsaufbau, die hierarchisch zwischen Staatsregierung und Regierungsbezirken angesiedelt war, allerdings ausdrücklich ohne eine Mittelinstanz zwischen beiden darzustellen: die *Provinzen* bzw. Provinzialregierungen. Zunächst waren die Regierungsbezirke den Provinzialregierungen gar nicht verpflichtet. 1825 wurden sie diesen zwar offiziell untergeordnet, dennoch blieben sie auch den Staatsministerien direkt unterstellt. Entsprechend machte die Staatspolizei wenig von einer Zusammenarbeit mit den Provinzialregierungen Gebrauch. Sie wa-

ren weder besonders bürgernah, noch verfügten sie über eine weitere Vernetzung, die der Kommission nicht auch direkt zur Verfügung stand. Die Verfolgungstätigkeit ging daher, soweit sich einzelne Oberpräsidenten nicht eigeninitiativ in die Verfolgung einschalteten, weitgehend an den Oberpräsidien vorbei.

V. Die staatspolizeilichen Sonderermittler

Anfangs war die Staatspolizei weitgehend auf die Ermittlungsergebnisse der Universitätsorgane und der örtlichen Polizeibehörden angewiesen. Angesichts der beschriebenen Probleme kam die Ministerialkommission bald zu dem Erkenntnis, dass man eigene Ermittler bräuchte. Vorerst wurden vereinzelt Beamte zu besonderen Brennpunkten der Ermittlung geschickt. Besonders für die Westprovinzen sah man die Notwendigkeit einer kommissionsunmittelbaren Ermittlung. Deshalb wurde bereits 1820 ein Ermittler nach Wetzlar geschickt. Kurz darauf wurde ein Assistent desselben nach Bonn entsandt. Ebenso wurde 1822 der Universitätsrichter der Berliner Universität im Auftrag der Ministerialkommission für knapp zwei Monate nach Breslau geschickt, wo die Untersuchungen zu diesem Zeitpunkt besonders umfangreich schienen. In der zweiten Verfolgungswelle, nach dem angeblichen Scheitern der ersten Maßnahmen, setzte die neue Ministerialkommission in den Jahren von 1833 bis 1835/36 eine ganze Reihe von Sonderkommissaren ein. Dies geschah hauptsächlich in den Universitätsstädten, vereinzelt auch an anderen Orten, in denen die außeruniversitäre Opposition besonders aktiv war.³⁷

Die Zusammenarbeit mit den Sonderkommissaren verlief aus Sicht der Ministerialkommission erwartungsgemäß reibungslos. Vor Ort sahen sich die Kommissare allerdings einigen Widerständen ausgesetzt. Die Sonderkommissare wurden als Inquisitoren der Zentralregierungen angesehen und waren bei der Bevölkerung entsprechend unbeliebt. Es gibt verschiedene Nachweise darüber, dass ihnen von der Bevölkerung Verachtung entgegen gebracht wurde. So wurden sie als „Spione“, „Hunde“ und „Dreck“ beschimpft. Einer der Sonderermittler musste, nachdem die Verfolgung abgeklungen war und er von der politischen Polizei nicht weiter gehalten werden sollte, frühpensioniert

³⁷ Nolte, *Demagogen und Denunzianten* (Fußn. 1), 3. Kapitel II. 4. mit weiteren Nachweisen.

werden, weil niemand mehr mit ihm zusammen arbeiten wollte. Die Zusammenarbeit mit den Behörden vor Ort war demnach von Animositäten bestimmt. Die örtlichen Behörden fühlten sich durch die Anwesenheit von Sonderkommissaren bevormundet, manchmal sogar düpiert, auf jeden Fall selbst kontrolliert. Angesichts der eindeutigen Kompetenz der Sonderermittler, die als Direktentsandte der Ministerialkommission in Sachen politischer Verfolgung allen Behörden vor Ort eindeutig vorgesetzt waren, verlief die Zusammenarbeit dennoch relativ reibungslos.

In Berlin kam es zu einer Fusion von akademischer Gerichtsbarkeit und politischer Polizei. Der Universitätsrichter Krause, der bereits im Frühjahr 1822 als Sonderkommissar nach Breslau geschickt worden war, wurde 1824 fester Mitarbeiter der Ministerialkommission im Untersuchungsgefängnis Köpenick, allerdings ohne seine Stelle als Universitätsrichter aufzugeben. Um dieses Arbeitspensum zu bewerkstelligen, erhielt er einen Assistenten, der ihn in beiden Arbeitsbereichen unterstützte. Als die Stelle des Regierungsbevollmächtigten seit 1827 unbesetzt blieb, übernahm Krause zusammen mit dem jeweiligen Rektor dessen Geschäfte. Die durch die doppelte Ämterakkumulation erreichte Fusion von akademischer Gerichtsbarkeit und politischer Polizei ist Paradebeispiel für die Verpolizeilichung der akademischen Gerichtsbarkeit. In Bonn versuchte man dasselbe, scheiterte aber daran, dass der zum stellvertretenden Universitätsrichter ernannte Sonderkommissar Bitkow, der den eigentlichen Universitätsrichter während einer längeren krankheitsbedingten Abwesenheit vertreten sollte, von allen Universitätsorganen konsequent boykottiert wurde. In Breslau erreichte man 1835 eine ähnliche Fusion, als der Polizeipräsident Heinke ohne dieses Amt aufzugeben zum Regierungsbevollmächtigten ernannt wurde.³⁸

VI. Erfolgreiche Bekämpfung einer Phantomgefahr?

In der Forschungsliteratur ist man sich weitgehend darüber einig, dass eine revolutionäre Gefahr zu Beginn der Demagogenverfolgung von dem politisierten akademischen Bürgertum nicht ausging.³⁹ Fraglich ist

³⁸ Zu den letzten beiden Absätzen mit weiteren Nachweisen *Nolte*, *Demagogen und Denunzianten* (Fußn. 1), 3. Kapitel III.

³⁹ In der Forschungsliteratur bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts wird ganz überwiegend davon ausgegangen, dass eine revolutionäre Gefahr nicht bestand. So spricht

daher, wie sich die zumindest zweifelhafte Gefahrprognose durchsetzen und die Verfolgung bewirken konnte.

Zunächst ist festzuhalten, dass eine grundsätzliche Angst vor Revolution und unkontrollierbaren Gesellschaftsumwälzungen für Anhänger der alten Gesellschaftsordnung infolge der französischen Revolution in ganz Europa nicht gänzlich unbegründet war. Die Revolutionsangst führte zu besonders sensibler Gefahrbewertung. Es ist davon auszugehen, dass die Mitglieder der Hofpartei in der politisch motivierten Jugend in der Tat eine Gefährdung für die bestehende Ordnung sahen. Gerade die Verantwortlichen für das Vorgehen der politischen Polizei, namentlich Kamptz, Wittgenstein und Schuckmann, gingen von einem reaktionären Herrscher-Untertan-Verhältnis aus. Für sie musste jede selbstständige politische Regung der Bevölkerung eine Gefahr für die Regierung bedeuten.⁴⁰

Zu beachten ist weiterhin, dass die Äußerungen der Beteiligten regelmäßig Teil eines Kompetenzkonflikts waren. So musste die Staatspolizei zunächst gegenüber der Justiz, dann gegenüber dem Kultusministerium die Verfolgungskompetenz erringen. Die Gutachten der Justiz und des Kultusministeriums stellten regelmäßig einen Beitrag zur

Kaufmann der Studentenbewegung jegliche „wirklich revolutionären Elemente“ ab (*Kaufmann*, Universität Breslau (Fußn. 25), S. 122). Ebenso geht *Holtze* davon aus, dass zwar „manches geredet, bisweilen auch geschrieben worden, aber das meiste davon war mehr als harmlos und hätte eine feste Regierung nicht zu beunruhigen brauchen.“ (*F. Holtze*, Geschichte des Kammergerichts in Brandenburg-Preußen, Band 4: Das Kammergericht im 19. Jahrhundert, Berlin 1904, S. 95). Noch deutlicher spricht *Kampffmeyer* von „jugendlichen Schwarmgeistern“ oder *Treitschke* von „jugendlicher Prahlerei“ und „harmlosen jungen Schwärmern“ (*Kampffmeyer*, Polizei (Fußn. 14), S. 139; *Treitschke*, Deutsche Geschichte (Fußn. 3), S. 434, 439 u. a.). *Wolzendorff* nennt die politischen Ambitionen der studentischen Opposition „Kindereien des Burschentums“ (*Wolzendorff*, Polizeigedanke (Fußn. 4), S. 111). Die neuere Forschung gibt ein differenzierteres Bild ab. *Steiger* spricht immer noch vom „Phantom der Wartburgverschwörung“ (Der Begriff wurde geprägt von *D. G. Kieser*: Das Wartburgfest am 18. Oktober 1817, in seiner Entstehung, Ausführung und Folgen, 1818, S. 59; vgl. auch *Steiger*, Das „Phantom der Wartburgverschwörung“ (Fußn. 3), S. 185 und 207, Anmerkung Nr. 21. Vgl. des Weiteren *E. Klein*, Von der Reform zur Restauration. Finanzpolitik und Reformgesetzgebung des preußischen Staatskanzlers Karl August von Hardenberg, 1965, S. 235; *T. Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800-1866, Bürgerwelt und starker Staat, München 1994, S. 286 ff. (jeweils mit weiteren Nachweisen). Etwas einschränkender *Huber*, der meint, dass „der Radikalismus gefährliche Züge in das politische Leben Deutschlands brachte.“ (*Huber*, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S. 697 ff (S. 731).

⁴⁰ *Branig*, Wittgenstein (Fußn. 5), S. 82 und 93; *Obenaus*, Sicherheitspolizei (Fußn. 16), S. 107; *Müsebeck*, E. M. Arndt (Fußn. 9), S. 536. *Treitschke* spricht in diesem Sinn von Kamptz als „Fanatiker der Angst“, *Treitschke*, Deutsche Geschichte (Fußn. 3), S. 434.

Abwehr der Kompetenzabtretung an die Staatspolizei dar und waren daher eher verharmlosend.⁴¹ Zur Begründung des Kompetenzzuwachses für die Polizei war dagegen eine besondere Bedrohung erforderlich, die mit konventionellen Mitteln nicht mehr bekämpft werden konnte. Mit der Beschwörung einer besonderen Gefahr konnte also der Einsatz von besonderen polizeilichen Mitteln gerechtfertigt werden.⁴²

Zum Teil wird auch vermutet, es sei bewusst eine Scheingefahr kreiert worden, um die angebliche Gefahr politisch zu instrumentalisieren.⁴³ Auch wenn nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich die Verfolgungsdynamik gegen eine eindeutig anders lautende Gefahrprognose hätte durchsetzen können, ist daran richtig, dass die beunruhigend klingenden Ermittlungsergebnisse von der Restaurationspartei im Kampf gegen die Reformpartei und im preußischen Verfassungskampf erfolgreich benutzt wurden. Eine übertriebene Gefahrbewertung und Verfolgungsmaßnahmen mit entsprechenden Ermittlungsergebnissen kamen der Restaurationspartei politisch zumindest nicht ungeliegen.

Nach Etablierung des Polizeiapparats war man zur Rechtfertigung der eigenen Existenz und auch zur weiteren politischen Instrumentalisierung zu Ermittlungserfolgen verpflichtet.⁴⁴ Auch persönliche Karrieren verliefen erfolgreicher, wenn man sich bei der Verfolgung besonders hervortat. Wollte man als Teilnehmer an der Verfolgung weiter von dieser profitieren, musste man sich durch entsprechende Ergebnis-

⁴¹ Vgl. Holtze, Kammergericht (Fußn. 39), S. 130 f.

⁴² Zu ähnlichen Strategien bei der Kriminalitätsbekämpfung zur gleichen Zeit vgl. P. Becker, Vigilanten als polizeiliche Informationsquelle im 19. Jahrhundert: Kriminalistischer Irrweg oder Königsweg im Kampf gegen „organisiertes Verbrechen“? In: Ross/Landwehr (Hrsg.): Denunziation und Justiz. Historische Dimensionen eines sozialen Phänomens, Tübingen 2000, S. 117-140, hier S. 119 ff.

⁴³ So etwa Steiger, Das Phantom der Wartburgverschwörung (Fußn. 3). Bereits 1832 R. Zeitgeist, Die Entlarvung der sogenannten demagogischen Umtriebe – Ein Beitrag zur Geschichte der europäischen Reaction seit dem Jahr 1815, Altenburg 1832, S. 59.

⁴⁴ Zur Notwendigkeit der Selbstlegitimierung des Apparats Ebel in einer Studie zur politischen Polizei in Frankreich im 19. Jahrhundert fest (E. Ebel, Délations et délateurs au XIXe siècle en Alsace. In: Hohkamp/Ulbrich (Hrsg.), Der Staatsbürger als Spitzel. Denunziation während des 18. und 19. Jahrhunderts aus europäischer Perspektive, Leipzig 2001, S. 271-296. Auch im Dritten Reich dienten unteren Parteinstanzen Informationen, die sich vor den staatlichen Behörden erhielten, zu Stärkung der „eigenen Position im NS-Herrschaftsgefüge“ (G. Diewald-Kerkmann, Politische Denunziation im NS-Regime. Die kleine Macht der „Volksgenossen“. In: Jerouschek/Marßolek/Röckelein (Hrsg.): Denunziation. Historische, juristische und psychologische Aspekte, Tübingen 1997, S. 146-156, hier S. 148).

Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen 21

se auszeichnen.⁴⁵ Die Karrieren von Heinrich Kamptz, der sich als Demagogenverfolger erste Lorbeeren verdiente und nicht zuletzt dadurch später Justizminister wurde, und Adolf Heinrich Arnim, der als Oberpräsident besonders aktiv an der Verfolgung beteiligt war und 1842 Innenminister wurde, sind Beispiele dafür.⁴⁶ Dagegen scheiterte eine Karriere des Bonner Regierungsbevollmächtigten Rehfues offensichtlich daran, dass er sich nicht eifrig genug an der Verfolgung beteiligte. So soll er selbst gesagt haben:

„Alles wäre besser für mich gelaufen, wenn ich die Hälfte der hiesigen Professoren verdächtig gemacht und durch Denunziationen und Untersuchungen an 20 000 Taler Unkosten verursacht hätte. Das sind die Künste, wodurch Männer wie K. von Otterstädt eine Gesandtschaft um die andere erhalten.“⁴⁷

So sorgte die Existenz des Verfolgungsapparats selbst dafür, dass die Verfolgung fortgesetzt werden musste.⁴⁸

Die Maßnahmen an den Universitäten waren zur Bekämpfung der an den Universitäten lokalisierten Gefahren relativ erfolgreich. In den zwanziger Jahren verschwand die studentische Opposition weitgehend. Die meisten Teilnehmer an der frühen Studentenbewegung besetzten zunehmend im ganzen Bundesgebiet verteilt Beamtenstellen und hatten aller politischen Aktivität entsagt. Die Oppositionellen in den dreißiger Jahren waren dagegen nicht mehr hauptsächlich an den Universitäten zu finden. Das angebliche Scheitern der ersten Verfolgungswelle verführte die Verantwortlichen aber dazu, vermeintliche Defizite im Verfolgungsapparat an den Universitäten zu beseitigen. Eine erneute sorgfältige Gefahrenprognose, die zur Erkenntnis geführt hätte, dass sich die Gefahrenherde verschoben hatten, wurde nicht durchgeführt.⁴⁹ Dieser Effekt wurde dadurch verstärkt, dass die zweite

⁴⁵ *Kampffmeyer*, Politische Polizei (Fußn. 14), S. 185.

⁴⁶ Zu Kamptz *Steiger*, Wartburgverschwörung (Fußn. 3), S. 186.

⁴⁷ Zitiert nach *F. Bezold*, Geschichte der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität von der Gründung bis zum Jahr 1870, Band 1, Bonn 1920, S. 277.

⁴⁸ Diesen Effekt des Verfolgens der eigenen Karriere wegen karikiert *E. T. A. Hoffmann* treffend in dem Märchen „Meister Floh“. Obwohl er dies später in seiner Verteidigungsschrift leugnete, ist wohl kaum zu bezweifeln, dass er durch die Zusammenarbeit mit Kamptz in der Immediat-Untersuchungskommission zu dieser Episode inspiriert worden ist. Dazu: *C. Bergfeld*, *E. T. A. Hoffmann – ein streitbarer Jurist?* In: *Stolleis* (Hrsg.), *Die Bedeutung der Wörter. Studien zur europäischen Rechtsgeschichte*, München 1991, S. 15 ff, hier S. 18.

⁴⁹ Dass eine reale Einschätzung der Gefahrenpotentiale möglich war, zeigen Äußerungen des *Prof. Steffens* aus Breslau aus dem Jahr 1844 (*H. Steffens*, *Was ich erlebte*, Band 9, Breslau 1844, S. 74).

Ministerialkommission, die personell mit der ersten fast identisch war, es für besonders effektiv halten musste, einfach auf die bereits in Akten angelegten gesammelten Informationen zurückgreifen zu können. Diese durch die Apparatslogik hervorgerufene Fehleinschätzung der Gefahr und die daraus resultierende Unterschätzung der tatsächlichen neuen Gefahrenherde sind ein prägendes Merkmal der zweiten Welle der Demagogenverfolgung in Preußen.⁵⁰

VII. Zusammenfassung

Nach den Befreiungskriegen entstand in Deutschland eine Opposition zur sich durchsetzenden Restaurationspolitik. Inwiefern diese Opposition revolutionär war oder Veränderungen außerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens anstrebte, war zunächst umstritten. Mit der Durchsetzung der Restaurationspolitik gegen die Reformpartei setzte sich auch die Gefahrdefinition der Restauration durch. Danach stellten die Oppositionellen eine Gefahr für die Verfassung Preußens und des deutschen Bundes dar. Somit bestand ein Ordnungsbedürfnis, zu dessen Befriedigung ordnungsbehördliche Maßnahmen vonnöten waren. Die zufällig gerade funktionslos gewordene höhere Polizei konnte zu diesem Zweck umgeleitet werden. Nach einigen Konflikten mit der Justiz setzte sich die Staatspolizei als oberstes Verfolgungsorgan durch.

Durch die Einführung der außerordentlichen Regierungsbevollmächtigten an den Universitäten wurden die akademische Gerichtsbarkeit und Disziplinargewalt zunehmend verpolizeilicht. Auch nachdem die Regierungsbevollmächtigten der Staatspolizei unterstellt worden waren, wurde an deren Tauglichkeit als Überwachungsorgan gezweifelt. Deshalb wurden auch die örtlichen Polizeibehörden mit der Überwachung der politischen Umtriebe beauftragt. Zusätzlich wurden in den Hochphasen der Verfolgung staatspolizeiliche Sonderkommissariate eingerichtet. So entstanden vor Ort Parallelkompetenzen und eine gegenseitige Überwachung der Verfolgungsorgane. Die Demagogenverfolgung in Preußen wurde nicht von einem übermächtigen Polizeiapparat im Alleingang durchgeführt, sondern war das Ergebnis der Gemeinschaftsarbeit aller Verwaltungsinstanzen. Erst der zunehmende

⁵⁰ *Obenaus*, Sicherheitspolizei (Fußn. 16), S. 121 und 124 f. Zur verstärkten Nutzung des Materials, das während der ersten Verfolgungswelle erhoben wurde, nach Wiederbeginn der Verfolgung in den dreißiger Jahren auch *Huber*, Verfassungsgeschichte (Fußn. 2), S. 749.

Die Institutionalisierung der politischen Polizei in Preußen 23

Einsatz von Sonderermittlern vermittelte den Eindruck eines verselbstständigten Verfolgungsapparats.

Auch wenn eine reale Revolutionsgefahr zu Beginn der Demagogenverfolgung wohl nicht bestand, gingen die Verantwortlichen von einer Gefahr für die bestehende Verfassungsordnung aus. Außerdem konnte das Gefühl einer besonderen Bedrohung und die Verfolgungstätigkeit den verantwortlich Handelnden sowohl persönlich als auch politisch von Nutzen sein. Auch dies könnte zur Erklärung beitragen, warum die erste Welle der Verfolgung trotz erheblicher Zweifel an der Gefahr mit solchem Eifer durchgeführt wurde. Der dazu im offensichtlichen Gegensatz stehende Misserfolg der zweiten Verfolgungswelle kann auch mit einer gewissen Apparatslogik erklärt werden. Der Apparat zur Bekämpfung der Gefahren, die von einem politisierten Bürgertum ausgingen, war nicht in der Lage auf die neuen revolutionären Gefahren der dreißiger Jahre adäquat zu reagieren.