

Die „Politische Funktion“ der Polizei

Zur Geschichte der Polizei als zentralem Faktor in der Entwicklung und Stabilisierung politischer Machtstrukturen in West-Europa

Cyrille Fijnaut
Universität Leuven, Belgien

In der politischen Soziologie spielen Entstehung, Niedergang, Verteilung und Ausübung politischer Macht eine zentrale Rolle. Dabei stehen Analysen über deren Ursachen und Folgen, sowie den hier zum Ausdruck kommenden sozialen Konflikten und den dabei beteiligten Institutionen im Vordergrund.

Es ist jedoch bemerkenswert, daß bei derartigen Analysen ausgerechnet die Beziehungen zwischen dem politischen System und dem jeweiligen Polizeiapparat nahezu völlig „ausgeblendet“ werden. Es scheint, als handele es sich hier um ein Tabu oder einen „blinden Fleck“ der bisherigen politologischen Forschung.

Mit der vorliegenden Untersuchung soll daher der Versuch unternommen werden, eine Konzeption zu entwickeln, mit deren Hilfe die „politische Funktion“ der Polizei in der Geschichte der verschiedenen europäischen Staaten deutlicher herausgearbeitet werden kann. Denn: betrachtet man die Entwicklung der Polizei im theoretischen Bezugsrahmen einer historisch ausgerichteten politischen Soziologie, d. h. betrachtet man die Polizei als Teil des politischen Systems einer Gesellschaft, dann wird deutlich, welche Funktion der Polizei sowohl im Hinblick auf Entstehung und Niedergang als auch im Hinblick auf die Stabilisierung politischer Macht in den verschiedenen Staaten und Zeitepochen zukam. Dabei ist insbesondere zu unterscheiden zwischen Perioden, in denen (a) politische Regime gefährdet sind und zu stürzen drohen und (b) solchen, in denen die Ausübung politischer Macht im jeweiligen Hoheitsgebiet des Staates weitgehend unproblematisch erscheint.¹

Die Untersuchung, über deren Ergebnisse im folgenden berichtet wird, konzentrierte sich in erster Linie auf die historische Entwicklung der Polizei in Frankreich, Deutschland,

Holland und England seit Anfang des 19. Jahrhunderts. Ihr Ziel bestand vor allem darin, einen historisch orientierten theoretischen Bezugsrahmen zur Erklärung der gegenwärtig vorfindbaren Polizeistrukturen zu entwickeln.²

1. Die Französische Polizei und ihre Auswirkungen auf die Polizeistruktur anderer westeuropäischer Staaten

Die historische Entwicklung der modernen Polizei in Westeuropa – angefangen von der Französischen Revolution bis hin zum „kalten Krieg“ in der Mitte des 20. Jahrhunderts – kann mit wenigen Worten gekennzeichnet werden als die Geschichte der Nationalisierung eines repressiven Apparates staatlicher Macht. Dabei bedeutet „Nationalisierung“ dreierlei: *erstens*, daß der Polizeiapparat in zunehmendem Maße der Kontrolle lokaler Behörden entzogen und der Kontrolle nationaler Behörden unterstellt wurde, *zweitens*, daß der Polizeiapparat in zunehmendem Maß so umorganisiert wurde, daß er besser zu jeder Zeit und mit größerer Intensität auf dem gesamten Territorium des Staates präsent sein konnte, und *drittens*, daß die Polizeimacht, über die einst die Bürger selbst verfügten, in zunehmendem Maße verstaatlicht wurde. Dieser moderne Polizeiapparat muß als „repressiv“ bezeichnet werden, weil er in erster Linie für die Aufrechterhaltung einer „öffentlichen Ordnung“ bestimmt ist, welche in einem engen Zusammenhang steht mit der jeweiligen politischen Ordnung der Gesellschaft, und weil er in zunehmendem Maße zur Bekämpfung politischer Opposition eingesetzt wurde.

Der hier verwendete Begriff der „Nationalisierung“ ist jedoch nicht nur deshalb für die Analyse der politischen Funktion der Polizei von Bedeutung, weil er am besten zum Ausdruck bringt, welche Entwicklung der Polizeiapparat in den letzten rund 200 Jahren genommen hat, sondern auch deshalb, weil dieser Begriff bereits auf die zentrale Erklärung dieser Entwicklung verweist: auf die nationalen und internationalen Konflikte um staatliche Macht.

Der hier näher zu untersuchende Nationalisierungsprozeß läßt sich jedoch in zwei Phasen unterscheiden: *der ersten Phase* mit ihrem besonderen Schwerpunkt in der Zeit der französischen Vorherrschaft in Europa von 1789 bis 1815, in der in den verschiedenen Ländern Westeuropas zum erstenmal ein auf mehr oder weniger nationaler Basis strukturierter Polizeiapparat geschaffen wurde, und *der zweiten Phase* – der langen Zeit von 1850 bis zum „kalten Krieg“ nach 1950 – in der diese Polizeiapparate immer weiter ausgebaut und zu nationalen Polizeiapparaten im eigentlichen Sinne entwickelt wurden.

Während der ersten Phase dieses Nationalisierungsprozesses wurde in Frankreich zum erstenmal ein Polizeiapparat geschaffen, der überall einsatzfähig war (a) durch Anstellung von Feldwächtern und Polizeikommissaren in Dörfern und Städten und (b) durch die Aufstellung der „gendarmerie nationale“. Aufbau und Reorganisation dieses Polizeiapparates standen eindeutig im Zusammenhang mit der Anwendung polizeilicher Gewalt gegen politisch oppositionelle Gruppen und mit der Sammlung von Informationen über diese Gruppen. Diese Aufgabenstellung der Polizei führte ihrerseits nun wiederum zu weiteren Entwicklungen; zum einen zu einer zunehmenden Militarisierung des Polizeiapparates, insbesondere der Gendarmerie, zum anderen zu einer breiteren Institutionalisierung der politischen Kontrolle über die Polizei, anfangs in Form parlamentarischer Ausschüsse, später in Form eines „ministère de la police générale“.

Neben dieser Reorganisation des Polizeiapparates im operativen Bereich kam es nun auch zu einer Neugestaltung der verwaltungsmäßigen Organisation der Polizei. Während anfangs nur die „gendarmerie nationale“ eine Art zentraler Polizeidienst darstellte, die Feldwächter und Polizeikommissare dagegen als Gemeindepolizei fungierten, über die die nationalen Behörden nur eine begrenzte Kontrolle ausüben konnten, wurde die nationale Kontrolle der Polizei mit der Errichtung des „ministère de la police générale“ immer weiter ausgedehnt. Dennoch war die französische Gemeindepolizei damals im Grunde noch sehr dezentralisiert und lediglich von einem straff zentralisierten Staatspolizeiapparat überlagert.

Der hier kurz skizzierte Nationalisierungsprozeß des französischen Polizeiapparates wurde in erster Linie vorangetrieben durch Revolutionen und Staatsstriche, d. h. durch interne Machtkämpfe innerhalb des französischen Staates. Einige weniger wichtige Teilaspekte der Reorganisation des französischen Polizeiapparates waren die Folge politischer Kämpfe in Paris und politischer „Unruhen“ (Massendemonstrationen) in der breiten Bevölkerung. Die Kriege, in die Frankreich damals verwickelt war, spielten im Hinblick auf die Nationalisierung des Polizeiapparates vor allem dann eine Rolle, wenn Frankreich militärisch unterlegen schien und sich daher gezwungen sah, die ganze Nation gegen den ausländischen Feind zu mobilisieren.

Doch verlief die Nationalisierung der französischen Polizei nicht ohne politischen Streit auch um die Macht über den Polizeiapparat selbst. So lassen sich in den historischen Quellen Hinweise finden, die dokumentieren, daß es damals

heftige Konflikte zwischen rivalisierenden Machtgruppen um die Polizei gegeben hat, daß es zu Auseinandersetzungen zwischen lokalen und zentralen Behörden kam sowie zu Streitigkeiten zwischen verschiedenen Unterorganisationen des Polizeiapparates.

Was die Bedeutung der historischen Entwicklung der französischen Polizei jedoch besonders hervorhebt, ist die Tatsache, daß infolge der damaligen französischen Expansions- und Annexionspolitik die Struktur der französischen Polizei schließlich auch in alle jene Staaten und Gebiete Westeuropas eingeführt wurde, die in den französischen Machtbereich gerieten. Dabei waren Art und Ausmaß des Exports des französischen Polizeiapparates abhängig vom jeweiligen politischen Status der betroffenen Länder und dem historischen Datum ihrer „Unterwerfung“.

Doch auch nach Beendigung der französischen Vorherrschaft in Europa wurde der Typus des „Französischen Polizeiapparates“ in den einst unterworfenen Staaten und Gebieten beibehalten. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, daß die französische Polizeistruktur zum einen als ein geeignetes Mittel angesehen wurde, um das Machtgleichgewicht in Europa, das durch die Neuaufteilung der politischen Landkarte hergestellt worden war, abzusichern, zum anderen aber auch als ein geeignetes Instrument angesehen wurde, politische Bewegungen (insbesondere Nationalismus und Liberalismus) zu bekämpfen, die die neu gewonnene Machtstruktur in den Staaten Europas und damit auch die neu gewonnene Teilung der Macht selbst gefährden konnten. Nur in Frankreich ging man für kurze Zeit (1815 bis 1820) unter dem Druck der liberalen Opposition und des Landadels dazu über, die Polizeiministerien wieder abzuschaffen und die Gendarmerien zu reduzieren und zu entmilitarisieren.

3. Die zweite Phase des Nationalisierungsprozesses

Doch nur wenige Jahre später (1829/30) nahm die Entwicklung der Polizei aus Angst vor revolutionären Bewegungen einen erneuten Aufschwung. In den Hauptstädten London und Paris wurde die polizeiliche Präsenz durch die Einführung neuer Polizeikorps erhöht. Die Militarisierung des Polizeiapparates wurde weiter vorangetrieben durch die Ausweitung der Gendarmerien sowie speziell durch die Aufstellung mobiler Polizeieinheiten in Frankreich und in Deutschland durch den verstärkten Einsatz der Gendarmen in den Städten. Es war jedoch vor allem die (drohende) Revolution von 1847/49, die ganz entscheidend mit dazu beitrug, daß sich aus dem Nebeneinander lokaler und auf nationaler Ebene aufgebauter Polizeiapparate nationale

Polizeiapparate im eigentlichen Sinne entwickelten, die durch ihre starke Zentralisierung, Vereinheitlichung, Militarisierung und Spezialisierung in der Bekämpfung politischer Opposition überall und jederzeit einsatzfähig waren. Die Ausbreitung und Verstärkung dieser „nationalen Polizeiparate“ verlief in der Folgezeit von den jeweiligen Hauptstädten über die übrigen Großstädte bis hin zu den ländlichen Gebieten. Zusätzliche Mobilität verschafften sich diese nationalen Polizeiparate zu Beginn des 20. Jahrhunderts insbesondere durch den Einsatz von Kraftfahrzeugen und drahtlosen Funkverbindungen.

Im Vordergrund dieser operativen Reorganisation der Polizei standen neben der Sicherstellung polizeilicher Präsenz vor allem die Sammlung politischer Informationen und der Gebrauch polizeilicher Gewalt bei Störungen der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“. Um diese beiden zuletzt genannten Aufgaben erfüllen zu können, wurden teilweise sogar spezielle Polizeieinheiten eingerichtet oder aber entsprechende spezielle Vorkehrungen innerhalb der Polizei getroffen. Es waren vor allem diese „besonderen Aufgaben“ der Polizei, die eine weitere Militarisierung und verstärkte Institutionalisierung der politischen Kontrolle der Polizei bewirkten. Aufgrund der zunehmenden Militarisierung der Polizei konnte schließlich sogar das Heer aus der ihm bis dahin zukommenden Aufgabe der (aktiven) Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zurückgezogen werden, um von nun an nur noch als „Polizei-Reserve für Notzeiten“ zu fungieren.

Nach 1848 wurden in Frankreich zwei ständig einsatzbereite Bataillone der „gendarmerie mobile“ geschaffen und außerdem ein spezieller politischer Nachrichtendienst. In anderen Ländern jedoch mißlangen derartige Pläne, so daß man sich auf eine stärkere Anbindung der Gemeindepolizeien an die zentralen Behörden der politischen Ebene beschränken mußte, z. B. durch die Organisation neuer Kanäle für den Austausch von Informationen über oppositionelle Gruppen. Eine stärkere Militarisierung der Polizei fand jedoch auch in anderen Ländern statt, so z. B. im „Deutschen Bund“ durch eine Vergrößerung der Gendarmerien und durch die Einführung der Berliner Polizeiorganisation in anderen deutschen Städten. Die Sammlung politischer Informationen wurde in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg insbesondere durch die Gründung von Kriminalpolizei-Einrichtungen und durch die Bildung spezieller zentraler „Kriminalpolizeien“ auf staatlicher Ebene vorangetrieben.

In den Jahren 1918/19 brach die Militarisierung der Polizeiparate schließlich vollends durch, und zwar mit der Errichtung eindeutig militärisch organisierter Polizeitruppen.

Zur gleichen Zeit wurden nun auch in mehreren Staaten Westeuropas besondere politische Nachrichtendienste aufgebaut. Diese Militarisierung des Polizeiapparates und die Institutionalisierung der politischen Kontrolle durch Nachrichtendienste erreichte ihren Höhepunkt im SS-Polizei-Apparat des Hitler-Deutschlands. Auch nach dem zweiten Weltkrieg haben sich dann die Strukturen der Polizeiapparate nur unwesentlich geändert. Die zunächst in Angriff genommene Entmilitarisierung der Polizei geriet schon sehr bald wieder ins Stocken und auch am Bestehen politischer Nachrichtendienste wurde weiter festgehalten.

Die hier beschriebene operative Entwicklung des Polizeiapparates war selbstverständlich ständig begleitet von einer entsprechenden verwaltungsmäßigen Reorganisation der Polizei, insbesondere von einer immer weiter zunehmenden Zentralisierung, wobei diese Zentralisierung immer dann besonders schnelle Fortschritte machte, wenn politische Krisen bzw. Veränderungen staatlicher Machtstrukturen bevorzustehen schienen. Am Ende dieser Entwicklung — etwa um 1950 — läßt sich jedenfalls feststellen, daß die Polizeiapparate aller hier untersuchten westeuropäischen Staaten nahezu vollständig zentralisiert waren.

Die Entwicklung der Strukturen dieser neuen „nationalisierten“ Polizeiapparate lassen sich jedoch nur dann angemessen erklären, wenn man berücksichtigt, daß auch der zweite Nationalisierungsprozeß der Polizei durch die verschiedensten staatlichen Machtkämpfe vorangetrieben worden war. So stand z. B. die Reorganisation der Polizeiapparate im Jahre 1848 ganz im Zeichen der Verteidigung der besitzenden bürgerlichen Klassen gegen Teile der Bevölkerung, die in Frankreich die „classes dangereuses“ genannt wurden. Auch die Reorganisation der Polizei in den Jahren 1918/19 ist unter ähnlichen Zusammenhängen zu sehen; auch damals wurden revolutionäre Aktionen befürchtet, die es abzuwehren galt. In der dazwischen liegenden Zeit wurden die Polizeiapparate vor allem dann und insoweit reorganisiert wie es zur Eindämmung der Gefahr der sozialistischen Arbeiterbewegung notwendig erschien.

Andererseits darf auch der zweite Nationalisierungsprozeß der Polizei nicht nur unter dem Einfluß inländischer Machtkämpfe gesehen werden; so trugen die (drohenden) Revolutionen von 1848 und 1917/19 nicht nur innerstaatliche Züge, sondern sie hatten auch einen starken internationalen Charakter. Auch die Reorganisation der deutschen, französischen und holländischen Polizeiapparate während des Zweiten Weltkrieges war selbstverständlich nicht zuletzt die Folge des internationalen Machtkampfes der damaligen Zeit; und nach dem 2. Weltkrieg war es vor allem die Furcht vor

dem Ausbrechen kommunistischer Unruhen insbesondere im Zusammenhang mit der Furcht vor einer internationalen kommunistischen Offensive, Doch spielten bei der Reorganisation der Polizeiapparate wie in der ersten Phase des Nationalisierungsprozesses auch in der zweiten Phase wiederum Auseinandersetzungen um die Macht über den jeweiligen Polizeiapparat selbst eine zentrale Rolle. Da die „Zentralisierung der Polizei“ die Hauptentwicklungsrichtung in diesem Prozeß war, kann es nicht überraschen, daß sich die entscheidenden Konflikte zwischen lokalen und zentralen Behörden abspielten; zusätzliche Konfliktfronten entstanden zwischen der Verwaltung und der Justiz.

Schlußbemerkungen

Obwohl das hier entwickelte Raster zur Analyse der politischen Geschichte der Polizeiapparate Westeuropas auf sehr umfangreichem empirischem Material beruht, ist es prinzipiell denkbar, daß seine Gültigkeit bestritten wird. So ließe sich einerseits fragen, ob die politische Entwicklung in Westeuropa hier – so weit dies überhaupt möglich war – richtig dargestellt wurde³, auch ließe sich einwenden, daß die Entwicklung der Kriminalität und innere organisatorische Probleme der Polizei zu wenig berücksichtigt worden seien⁴. Eine Kritik dieser Art läßt sich an dieser Stelle selbstverständlich nicht einfach entkräften. Andererseits läßt die vorliegende Forschung den eindeutigen Schluß zu, daß sich die noch offenen Fragen nur durch eine verstärkte historisch orientierte Erforschung der Polizei in den verschiedenen Ländern beantworten lassen und daß eine derartige Forschung im wesentlichen nur zu einer Verfeinerung des hier entwickelten Rasters und zu einer – die spezifische Entwicklung der jeweiligen nationalen Polizeiapparate berücksichtigenden – Differenzierung der Aussagen führen wird⁵. Schließlich dürfte ein Analyse-Raster der hier entwickelten Art auch dazu beitragen, die jeweilige aktuelle Entwicklung der Polizei in den verschiedenen Ländern angemessener erforschen und beurteilen zu können⁶. Leider wird in den Sozialwissenschaften die Bedeutung einer solchen historisch orientierten Forschung für die Erklärung aktueller Strukturen und Prozesse heute immer noch unterschätzt. Die vorliegende Arbeit wollte daher mit dazu beitragen, hier einen entsprechenden Umdenkprozeß in Gang zu setzen. Die politische Geschichte der Polizei bietet hierzu einen sehr geeigneten Forschungsgegenstand; dabei widerlegt die Erforschung dieser Polizeigeschichte vor allem die in der Polizei selbst weitverbreitete Überzeugung von der „politischen Neutralität“ der Polizei.

- (1) Der vorliegende Beitrag stellt eine zusammenfassende Schlußfolgerung einer größeren empirischen Untersuchung dar: C. Fijnaut 1979(a). Ich danke Prof. Dr. van Outrive, Leuven, für die wissenschaftliche Beratung während der Forschung und Prof. Dr. M. Brusten, Wuppertal, für die redaktionelle Bearbeitung des vorliegenden Beitrages.
- (2) Neben einer ausführlichen Darstellung der methodologischen und methodischen Probleme der historischen Erforschung der Polizei und dem in der Untersuchung selbst praktizierten Vorgehen, befaßt sich die Forschung im einzelnen mit: a) den Auswirkungen der (drohenden) Revolutionen in den Jahren 1848–1849 und 1917–1919 sowie den Jahren 1870–1871 in Frankreich (Pariser Kommune); b) der Reorganisation der französischen Polizei nach dem Staatsstreich von Napoleon Bonaparte im Jahre 1851 und der Machtergreifung der Nationalsozialisten 1932–1933; c) der Reorganisation der Polizeiapparate in den verschiedenen Staaten während des zweiten Weltkrieges. Eine besondere Beachtung erfährt schließlich die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit der Polizei (Interpol). Andere Kapitel der Arbeit befassen sich mit der radikalen Erneuerung des Pariser Polizeisystems und der Marechaussée im 17. und 18. Jahrhundert und der partiellen Einführung dieser Polizei in anderen westeuropäischen Staaten, insbesondere Österreich. Es schließen sich Untersuchungen an über die Modernisierung des Londoner Polizeisystems Anfang des 19. Jahrhunderts und die Verbreitung der „new police“ über ganz England sowie ihre Einführung in den USA. Eine besondere Beachtung erfährt die Geschichte der französischen Polizei während der französischen Revolution, während des Directoire und der Napoleonischen Zeit; dabei interessiert nicht zuletzt die Einführung des französischen Polizeiapparates in anderen europäischen Staaten, insbesondere in Deutschland und Holland. Untersucht wird schließlich auch die Entwicklung der Polizeiapparate in politisch ruhigeren Zeitepochen, insbesondere die Reorganisation der Polizei um die Jahrhundertwende unter dem Druck des Aufstiegs der sozialistischen Arbeiterbewegung und während der ökonomischen Krise der dreißiger Jahre zwischen den beiden Weltkriegen.
- (3) Das zentrale Problem, das im Verlauf dieser Arbeit selbstverständlich nicht ausgeräumt werden konnte, besteht darin, daß weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene eine von allen geteilte Darstellung der politischen Entwicklung Westeuropas existiert.
- (4) Forschungen über die Geschichte der Polizei in Westeuropa gibt es bislang kaum. Zu nennen wäre jedoch der Beitrag von D. H. Bayley 1975, dessen Auffassung hier allerdings nicht geteilt wird.
- (5) Vergleiche hierzu: C. Fijnaut 1979 (b); in diesem Beitrag wird der Versuch gemacht, das hier entwickelte Analyseraster auf die Entwicklung der belgischen Polizei anzuwenden.
- (6) Ein erster Versuch, das hier entwickelte Analyseraster zu einer Untersuchung der holländischen Gemeindepolizei heranzuziehen, hat gezeigt, daß dieses Raster zur Analyse der aktuellen Situation durchaus fruchtbar eingesetzt werden kann; vgl. C. Fijnaut 1979 (c). In ähnlicher Weise wäre zu prüfen, inwieweit auch die Reorganisation der Polizei in der BRD der letzten Jahre zurückzuführen ist auf politische Konflikte wie sie z. B. in den Studentendemonstrationen Ende der 60er Jahre und den Terroristen-Anschlägen der 70er Jahre zum Ausdruck kamen. Bezüglich der Polizeientwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg siehe: Funk/Kauß/Zabern 1980 und Cilip-Redaktion 1980.

- BAYLEY, D. H., The police and political development in Europe, in: Ch. TILLY (Ed.), The information of national states in Western Europe, Princeton 1975, S. 328–379
- CILIP-Redaktion, A Survey of the historical development of the police in the FRG, paper presented on the conference on police development in Western European Countries and the USA, 27. – 29. 6. 80, Berlin, Berghofstiftung / FU-Institut für politische Wissenschaften
- FIJNAUT, C., Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling, Antwerpen/Deurne, Kluwer 1979 (a)
- FIJNAUT, C., Die allgemeine Organisation des belgischen Polizeiapparates – ein historischer Überblick, in: CILIP 3/1979(b), S. 5–8
- FIJNAUT, C., 10 jaar Nederlandse gemeentepolitie, in: Ch. NUYTS (Ed.), Politieproblemen, Antwerpen 1979 (c), S. 97–172
- FUNK, A. / KAUSS, U. / ZABERN, T., Die Ansätze zu einer neuen Polizei. Vergleich der Polizeientwicklung in England, Wales, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, in: E. BLANKENBURG (Hg.) Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, S. 16–90

Mai 1980

Katholieke Universiteit Leuven, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie, 3 Leuven, Belgien