**(21) Positionen 6:**

**Recht und Rechtswirklichkeit im nationalsozialistischen Staat – Ernst Fraenkel: *Der Doppelstaat***

Die politische Entwicklung, die sich seit 1933 vollzog, hatte in der jüdischen Bevölkerungsgruppe einen Schock und tiefgreifende Verunsicherung ausgelöst. Es war offensichtlich, dass es sich um einen irreversiblen Einschnitt, allerdings nicht, dass es sich um die Vorzeichen einer kommenden Katastrophe handelte. Noch hatte man die Hoffnung nicht aufgegeben, dass auch für Juden sich letztendlich wieder ‚Normalität‘, also Rechtssicherheit, einstellen werde. Selbst das „Reichsbürgergesetz“ vom 15. September 1935, das festlegte, dass Juden zwar „Staatsangehörige“, fortan aber keine „Reichbürger“ mehr seien,[[1]](#footnote-1) wurde weitgehend als Rückkehr zu einer – wenn auch geminderten – Form von Rechtssicherheit interpretiert.[[2]](#footnote-2) Ein Reflex dieser Erwartung fand sogar Eingang in die Berichte von Gestapo und SD: Die Juden seien „erleichtert, weil die Gesetze, selbst wenn sie einen permanenten Rahmen der Diskriminierung [schaffen würden], die Herrschaft des willkürlichen Terrors beendeten.“[[3]](#footnote-3)

Die Gründe für diese Fehleinschätzung sind vielfältig. Die deutsch-jüdische Gemeinschaft war traditionell eine in besonderer Weise politisch gemäßigte soziale Gruppierung. Sie zeichnete sich nicht allein durch Konservativismus, sondern darüber hinaus durch eine eigentümliche ‚Staatsgläubigkeit‘ aus.[[4]](#footnote-4) Die Einstellung war vermutlich Resultat historischer Erfahrungen. In den vergangenen, sich periodisch wiederholenden Krisen war die staatliche Autorität – oftmals sogar der Monarch selber – immer wieder eine letzte Barriere vor den ins Schrankenlose sich steigernden Pogromen und pogromartigen Hetzkampagnen gewesen. Man war der Überzeugung, dass Deutschland daher auch unter der Herrschaft des Nationalsozialismus im Kern ein „Rechtsstaat“ bleiben werde und damit der Willkür wie dem schrankenlosen Exzess Grenzen gesetzt würden. In der Justiz, im Staatsapparat und in der Verwaltung, vor allem aber in der Wirtschaft, dominierte auch noch jetzt das bürgerliche Element, und es bestand deshalb noch immer eine gewisse Hoffnung, dass sich dieses bürgerliche Element letztendlich gegen das „Partei-Element“ durchsetzen werde. Der Grund dafür, dass eine solche Illusion Gestalt annehmen konnte, war die Ambiguität der staatlichen Hoheitsausübung, die für die Periode zwischen 1933 und 1937 charakteristisch ist.

Die Analyse dieser Situation lieferte der Verfassungstheoretiker Ernst Fraenkel mit seiner Studie *Der Doppelstaat.* Es ist eine Untersuchung – so der Untertitel – über „Recht und Justiz im ‚Dritten Reich‘“. Fraenkel war Mitglied einer in besonderem Maße philosophisch-ethisch geprägten Widerstandsgruppe, des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK). Die Arbeit entstand zwischen Februar 1933 und Herbst 1938 *in Deutschland;* sie ist also als ein Werk der *innerdeutschen* Widerstandsliteratur zu verstehen. Die Übersetzung ins Englische *The Dual State* wurde im Juni 1940 abgeschlossen. Sie erschien zur Jahreswende 1940/41 im Verlag der Oxford University Press in New York, die deutsche Übersetzung erst Jahrzehnte später: 1974. – Im Vorwort der Ausgabe von 1974 äußert sich Ernst Fraenkel über die Entstehungsbedingungen seiner Untersuchung sowie über seine damalige Lebenssituation:

„Das Buch ist ein Produkt der inneren Emigration. Seine erste Fassung, die auch dem vorliegenden Text der deutschen Ausgabe zugrunde liegt, ist in der Atmosphäre der Rechtlosigkeit und des Terrors entstanden. Sie beruht auf Quellenmaterial, das ich im nationalsozialistischen Berlin gesammelt habe und auf Eindrücken, die sich mir tagtäglich aufgedrängt haben. Es ist aus dem Bedürfnis entstanden, diese Erlebnisse und Erfahrungen theoretisch zu erfassen, um mit ihnen innerlich fertig zu werden. Sie gehen weitgehend, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Anwaltstätigkeit zurück, die ich in Berlin in den Jahren 1933-1938 ausgeübt habe.“[[5]](#footnote-5)

Fraenkel war jüdischer Abstammung. Die Anwaltstätigkeit wurde ihm durch den „Frontkämpferparagrafen“[[6]](#footnote-6) des „Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ ermöglicht:

„Obwohl Jude, war ich wegen Teilnahme am Krieg auch nach 1933 zur Anwaltschaft zugelassen. Die Zwiespältigkeit meiner bürgerlichen Existenz machte mich für die Widersprüchlichkeit des Hitlerregimes besonders hellhörig. Dem Gesetze nach gleichberechtigtes Mitglied der Anwaltschaft war ich dennoch auf Schritt und Tritt Schikanen, Diskriminierungen und Demütigungen ausgesetzt, die ausnahmslos von der ‚staatstragenden Partei‘ ausgingen. Wer nicht die Augen vor der Realität der Verwaltungs- und Justizpraxis der Hitlerdiktatur verschloß, mußte von dem frivolen Zynismus betroffen sein, mit dem Staat und Partei für weite Lebensbereiche die Geltung der Rechtsordnung in Frage stellten und gleichzeitig mit bürokratischer Exaktheit in anders bewerteten Situationen die gleiche Rechtsvorschrift angewandt haben.“[[7]](#footnote-7)

Dieser Zwiespalt: die Tatsache, dass „Staat und Partei für weite Lebensbereiche die Geltung der Rechtsordnung in Frage stellten“, jedoch „in anders bewerteten Situationen“ „mit bürokratischer Exaktheit […] die gleiche Rechtsvorschrift angewandt haben“ – die Rechtsordnung innerhalb des sich allmählich entwickelnden totalitären Staatesalso in Teilen *durchaus noch Bestand hatte* –, bildet die Grundlage von *Der Doppelstaat.* Die Studie ermöglicht also Einsicht in die Vielschichtigkeit der Entwicklung, die die Anfangsphase der nationalsozialistischen Diktatur kennzeichnet. Sie macht deshalb auch begreiflich, weshalb Teile der jüdischen Bevölkerungsgruppe nur zögerlich reagierten, also das Ausmaß der ihnen drohenden Gefahr verkannten.

Der Ausgangspunkt der Analyse ist der „zivile Ausnahmezustand“ – mit diesem Begriff charakterisiert Fraenkel die Regierungspraxis des Dritten Reiches. Die rechtliche Grundlage des zivilen Ausnahmezustandes ist die Notverordnung „zum Schutz von Volk und Staat“ vom 28. Februar 1933, also die im Zusammenhang des Reichstagsbrandes erlassene Notverordnung. Sie blieb bis zum Ende des Dritten Reiches in Kraft und begründete ein Regime des permanenten Ausnahmezustandes.[[8]](#footnote-8)

Fraenkel richtet den Blick also *nicht* auf die verhängnisvolle Tradition der Präsidialkabinette, auf die Umstände, die zu Hitlers Ernennung führten, den mit dieser Ernennung einsetzenden Terror, auch nicht auf das Ermächtigungsgesetz, ohne Fraenkel damit die Bedeutung dieser Faktoren in Frage stellt, sondern auf den speziellen Handlungs- und Gestaltungsfreiraum, der der Regierung seitens des Reichspräsidenten durch die Reichstagsbrandverordnung in die Hände gegeben wurde. Die Ermächtigung, im Rahmen des Ausnahmezustandes zu handeln, war nicht an die Wehrmacht ergangen, sondern an die Regierung; sie war zeitlich nicht befristet worden und der damit geschaffene Gestaltungsfreiraum der Regierung unterlag *keiner richterlichen Überprüfung.* – Die Folge war, dass sich auf diese Weise *zwei unterschiedliche Rechtssysteme*: der „Maßnahmenstaat“ und der „Normenstaat“, in der Begrifflichkeit Fraenkels *Der Doppelstaat*, nebeneinander entwickeln.

Durch die Notverordnung wurden die Artikel 114 der Weimarer Verfassung (Freiheit der Person), 115 (Unverletzlichkeit der Wohnung), 117 (Postgeheimnis), 118 (Recht der freien Meinungsäußerung), 123 (Versammlungsfreiheit), 124 (Recht zur Bildung von Vereinen) und 153 (Unverletzlichkeit des Eigentums) aufgehoben. Durch § 2 der Verordnung wurde der Reichsregierung außerdem die Möglichkeit eingeräumt, ihrerseits die Befugnisse der Landesregierungen auszuüben:

„Als die Nationalsozialisten mit allen Machtbefugnissen des zivilen Ausnahmezustandes ausgestattet waren, verfügten sie über die Mittel, um die verfassungsmäßige vorübergehende Diktatur (zwecks Wiederherstellung der gestörten öffentlichen Ordnung) *in die verfassungswidrige dauernde Diktatur* (zwecks Errichtung des nationalsozialistischen Staates mit unbegrenzten Hoheitsbefugnissen) umzuwandeln. Diese ihnen von Hindenburg und seiner Clique gebotene Gelegenheit haben sie sich nicht entgehen lassen. Vielmehr verwandelten sie die kommissarische in eine souveräne Diktatur.“[[9]](#footnote-9)

Fraenkel formuliert die zentrale These, mit der er die Dynamik und Zielsetzung der politischen Entwicklung charakterisiert, mit folgendem Satz:

„Der Ausbau und die Handhabung *dieser souveränen Diktatur* ist die Funktion des Maßnahmenstaates“.[[10]](#footnote-10)

Eine genauere Spezifizierung des Begriffes „Maßnahmenstaat“ liefert Michael Wildt:

„Unter ‚Maßnahmenstaat‘ verstand Fraenkel das ‚Herrschaftssystem der unbeschränkten Willkür und Gewalt, das durch keinerlei rechtliche Garantien eingeschränkt ist‘, unter ‚Normenstaat‘ das ‚Regierungssystem, das mit weitgehenden Herrschaftsbefugnissen zwecks Aufrechterhaltung der Rechtsordnung ausgestattet ist, wie sie in Gesetzen, Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsakten der Exekutive zum Ausdruck gelangen‘.“[[11]](#footnote-11)

Für Fraenkel ist die nationalsozialistische Herrschaft folglich keine „bloße Usurpation der Staatsgewalt durch die Partei“, wie der überwiegende Teil der Geschichtswissenschaft die Entwicklung beschreibt, „sondern die *Transformation des Staates durch die Nationalsozialisten*“.[[12]](#footnote-12) Es ist eine Transformation zurück zu einer Variante einer rassistischen, aggressiven absoluten Monarchie.

Der „zivile Ausnahmezustand“ wurde durch die Notverordnung vom 28. Februar 1933 geschaffen. Fraenkel lenkt den Blick jedoch nicht auf das Instrument als solches, auch nicht auf die Akteure, also auf die Regierung und ihre Organe, sondern auf die Reaktion der ordentlichen Gerichte und die Verwaltungsgerichte, deren Pflicht es laut Verfassung ist, dass staatliche Handeln auf seine Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Die Gerichte – keineswegs eine Partei- oder Regierungsinstanz! – haben im Dritten Reich entschieden, dass das staatliche Handeln keiner richterlichen Kontrolle unterliegt:

„Die Handhabung dieser Notverordnung mußte dazu herhalten, den politischen Sektor des deutschen öffentlichen Lebens der Herrschaft des Rechts zu entziehen. Hierzu haben die ordentlichen Gerichte und die Verwaltungsgerichte das ihre [sic] beigetragen. Im heutigen Deutschland wird innerhalb dieses Sektors die Staatsgewalt nicht nach den Maßstäben des Rechts mit dem Ziel der Verwirklichung der Gerechtigkeit gehandhabt, vielmehr werden in jedem Einzelfall die Entscheidungen nach Lage der Sache gefällt. Im politischen Sektor dient, was immer als ‚Recht‘ bezeichnet werden mag, ausschließlich dem Zweck, die politischen Ziele des Regimes zu fördern.“[[13]](#footnote-13)

Dies ist eine Feststellung, die für das Verständnis der politischen Realität im nationalsozialistischen Deutschland ungemein erhellend ist. Formell ist die Weimarer Verfassung unter der Herrschaft des Nationalsozialismus nicht außer Kraft gesetzt. Indem jedoch die Gerichte von ihrer eigentlichen Aufgabe, „mit den Maßstäben des Rechts“ die „Verwirklichung der Gerechtigkeit“ anzustreben, Abstand genommen haben, haben sie sich ohne direkten Zwang zum Handlanger der Diktatur und ihrer Ziele gemacht. Für die Mehrheit der Bevölkerung besteht also der Rechtsstaat unverändert weiter, während es für die Betroffenen: für „Juden“, „Sozis“ und „Bolschewisten“, also für den „politischen Gegner“ kein Recht gibt. – Fraenkel zieht daraus eine verfassungstheoretisch grundlegende Schlussfolgerung:

„Der politische Sektor des Dritten Reichs bildet ein rechtliches Vakuum. Dies schließt nicht aus, daß innerhalb seines Apparats eine gewisse Ordnung und Kalkulierbarkeit des Verhaltens seiner Funktionäre in Erscheinung tritt. Es fehlt jedoch in diesem Sektor eine auf Regelung des Verhaltens seiner Behörden und sonstigen Exekutivorgane. Im politischen Sektor des Dritten Reichs gibt es weder ein objektives noch ein subjektives Recht, keine Rechtsgarantien, keine allgemein gültigen Verfahrensvorschriften und Zuständigkeitsbestimmungen – kurzum, kein auch die Betroffenen verpflichtendes und berechtigendes Verwaltungsrecht. In diesem politischen Sektor fehlen die Normen und Herrschen die Maßnahmen. Daher der Ausdruck ‚Maßnahmenstaat‘.“[[14]](#footnote-14)

Das „rechtliche Vakuum“ entsteht dadurch, dass der Reichspräsidentbzw.die *Regierung*, *nicht aber ein Gericht,* darüber entscheidet, ob überhaupt Staatsnotstand vorliegt oder nicht, also die Notstandsgesetzgebung zur Anwendung kommen darf.[[15]](#footnote-15) Die Frage der Notwendigkeit und Zweckdienlichkeit der Handhabung des Ausnahmezustands ist *nicht Gegenstand der gerichtlichen Nachprüfung.*[[16]](#footnote-16) Hier folgte die Justiz des Dritten Reiches der Rechtssprechungspraxis der Weimarer Republik, die ihrerseits wiederum der bisherigen Tradition aus der Zeit der Monarchie folgte. In der angelsächsischen Rechtstradition entscheiden dagegen letztendlich die Gerichte über die Frage, ob der Ausnahmezustand vorliegt oder nicht, also die entsprechende Gesetzgebung zur Anwendung kommen darf.

Fraenkel führt zum Thema des „rechtlichen Vakuums“ auch Belege aus dem Bereich des Strafrechts und seiner Handhabung an:

„Im Bereich des Strafrechts sind politische Akte theoretisch noch immer nachprüfbar. In der Praxis jedoch ist das Nachprüfungsrecht bedeutungslos, wie eine Entscheidung des Oberlandesgerichts München vom 4. November 1937 zeigt. Der Reichsinnenminister hatte (gestützt auf die Verordnung vom 28. Februar 1933) ein Verbot erlassen, das den Geistlichen bei Strafe untersagte, die Namen derjenigen Gemeindemitglieder öffentlich bekannt zu geben, die aus der Kirche ausgetreten waren.“

Diese Klage wurde abgewiesen, und zwar unter Hinweis auf die Reichstagsbrandverordnung und den hier formulierten Zweck, die „Abwehr kommunistischer staatsgefährdender Gewaltakte“.[[17]](#footnote-17) Der Kläger hatte damit argumentiert, dass ein solches Verbot der kommunistischen Propaganda möglicherweise sogar Vorschub leiste. – Fraenkel kommentiert dieses Urteil in folgender Weise:

„Als Begründung für seine Entscheidung führte das Gericht an, die Präambel sei kein Teil der rechtlichen Bestimmungen der Verordnung. Sie beziehe sich auf ‚alle Tatbestände, so daß alle zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zulässig sind, ohne daß es darauf ankommt, von welcher Seite eine Störung dieser Sicherheit und Ordnung droht‘.“[[18]](#footnote-18)

Das Gericht zögerte auch nicht, sich bei dieser Entscheidung auf die Weimarer Verfassung zu berufen. Auch dieses Vorgehen wird von Fraenkel kommentiert:

„Gewiß – das Gericht hat in dem vorliegenden Fall versucht, die Bestrafung der angeklagten Geistlichen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen; die Entscheidung zeigt jedoch, daß der letzte Rest des richterlichen Nachprüfungsrechts, das zum mindesten theoretisch noch für das Strafrecht gilt, im Maßnahmenstaat ‚zu innerer Unwahrheit‘ herabgesunken ist.“[[19]](#footnote-19)

Dieser Sachverhalt wurde auch von den nationalsozialistischen Juristen erkannt. Der Justitiar der Gestapo, Werner Best, schlug deshalb vor, „die Kontrollbefugnis der Justiz auch für das Gebiet des Strafrechts auszuschließen.“[[20]](#footnote-20) – Dass das Recht im „Maßnahmenstaat“ zur „inneren Unwahrheit“ herabgesunken ist, also ein systematischer Widerspruch zwischen dem äußeren Anspruch, dass der Rechtsstaat fortbesteht, und der tatsächlichen Rechtswirklichkeit besteht, ist eine Erkenntnis, die die Fehleinschätzungen der nationalsozialistischen Diktatur seitens der deutsch-jüdischen Bevölkerungsgruppe zumindest teilweise erklärt, ebenso natürlich auch das indifferente Reagieren von großen Teilen des Bürgertums: Der Schein des formell weiterbestehenden Rechtsstaates täuschte darüber hinweg, dass in Wahrheit das Recht nicht mehr bestand.

1. Ludolf Herbst: *Das nationalsozialistische Deutschland,* S. 150 f. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vgl. Avraham Barkai: *„Wehr Dich!“,* a.a.O., S. 352 ff., Saul Friedländer: *Das Dritte Reich und die Juden,* Bd. 1, a.a.O., 185 ff. – Völlig anders beurteilte Heinrich Mann die Entwicklung. Er beginnt seinen Aufsatz „Die Deutschen und ihre Juden“ vom Dezember 1935 mit den Worten: „Die deutschen Juden werden planmässig vernichtet, daran ist nicht mehr zu zweifeln.“ Auch er nimmt Bezug auf den irrigen Glauben eines Teils der älteren Generation, man „lebe[n] doch in einem Rechtsstaat“. Für Heinrich Mann ist jedoch evident, dass mit den Nürnberger Gesetzen eine völlig andere Situation eingetreten sei: „Es ist erwiesen, dass das nationalsozialistische Interesse über dem Gesetz steht und dass es Gesetze macht. Recht ist inzwischen geworden, was ‚dem deutschen Volke nützt‘, auch das Bösartigste, auch das Infamste.“ (In: Heinrich Mann: *Essays und Publizistik.* Kritische Gesamtausgabe. Bd. 6: *Februar 1933 bis 1935.* Teil 1: *Texte*. Hrsg. von Wolfgang Klein. Bielefeld 2009, S. 628 Der Aufsatz erschien in der *Neue Weltbühne* 31, Nr. 49, 5. Dez. 1935, S. 1532 -1536. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zitiert bei Saul Friedländer: *Das Dritte Reich,* Bd. 1, S. 185. Der ultrareligiöse Teil der jüdischen Gemeinschaft begrüßte sogar die neue Lage. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bezeichnend sind die politischen Stellungnahmen des CV; vgl. hierzu Avraham Barkai: *„Wehr Dich!“,* a.a.O., S. 288, 292 (Empfehlung, bei der Volksabstimmung über den Austritt aus dem Völkerbund mit „Ja“ zu stimmen) u. 293 f. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ernst Fraenkel: *Der Doppelstaat*. Recht und Justiz im ‚Dritten Reich‘. Frankfurt a.M. 1984 (= Fischer Taschenbuch. Bd. 4305), S. 13. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ernst Fraenkel wurde 1898 als Sohn einer jüdischen Kaufmannsfamilie in Köln geboren. Als 18-Jähriger wurde er zum Frontdienst eingezogen. Nach Ende des Krieges studierte er Jura und Geschichtswissenschaft. Er war befreundet mit Franz Neumann und Leo Löwenthal, mit denen zusammen er eine Sozialistische Studentengruppe gründete. 1921 Eintritt in die SPD, 1923 Promotion bei Hugo Sinzheimer, 1925 Assessorexamen, danach Niederlassung als Rechtsanwalt. Syndikus des Deutschen Metallarbeiterverbandes und Rechtsberatung des SPD-Parteivorstandes; Mitglied des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK). – Bis 1938 Widerstandsarbeit in Deutschland. Im September 1938 Flucht in die USA, dort erneut Studium der Rechtswissenschaft, u.a. Dozent an der New School of Social Research in New York, 1944 – 1951 juristischer Berater im US-amerikanischen Staatsdienst, 1951 Rückkehr nach Deutschland auf Drängen von Otto Suhr; 1953-1967 Professor für Politologie (Vergleichende Lehre der Herrschaftssysteme) an der Freien Universität. – Ernst Fraenkel starb am 28. März 1975 in Berlin. – Vgl. *Biographisches Handbuch*, Bd. 2, S. 312 f. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ebd. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ludolf Herbst: *Das nationalsozialistische Deutschland,* S. 64. [↑](#footnote-ref-8)
9. Fraenkel: *Doppelstaat*, S. 27; Hervorhebung – F. T. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ebd., S. 28; Hervorhebung – F.T. – Der Begriff der „souveränen Diktatur“ charakterisiert in prägnanter Form ein spezifisches Moment der nationalsozialistischen Diktatur. Der Reichskanzler besitzt eine Stellung, die der des Souveräns in der absoluten Monarchie gleicht. [↑](#footnote-ref-10)
11. Michael Wildt: Die politische Ordnung der Volksgemeinschaft. Ernst Fraenkels „Doppelstaat“ neu betrachtet. – In: *Mittelweg 36*, 12. Jg. (2003), H. 2, S. 45-61, hier S. 51 f. [↑](#footnote-ref-11)
12. Michael Wildt: Volksgemeinschaft, S. 52. Hervorhebung – F.T. [↑](#footnote-ref-12)
13. Fraenkel: *Doppelstaat*, S. 26. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ebd. [↑](#footnote-ref-14)
15. Michael Wildt formuliert den Sachverhalt in folgender Weise: „Der Ausnahmezustand löscht das Gesetz nicht aus, schafft jedoch den Raum, wo das Gesetz nicht mehr gilt.“ – A.a.O., S. 60. [↑](#footnote-ref-15)
16. S. 28 f. – Fraenkel weist darauf hin, dass bei „Anwendung der Verordnung vom 28. Februar 1933 […] die Polizeibehörden weder an die Bestimmungen der Reichsverfassung gebunden [sind], noch sind sie gehalten, die sonstigen gesetzlichen Bestimmungen zu respektieren.“ Als Beleg führt er eine entsprechende Entscheidung des Kammergerichts vom 31. Mai 1935 an: „Einer solchen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wollen die Bestimmungen der Anordnung [i.e. der Reichstagsbrand-Notverordnung] entgegentreten, wobei übrigens die Frage ihrer Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit einer Nachprüfung durch das Gericht nicht unterliegt.“ (S. 41 f.) [↑](#footnote-ref-16)
17. S. 59 f. [↑](#footnote-ref-17)
18. S. 60. [↑](#footnote-ref-18)
19. S. 61. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ebd. – Fraenkel verweist auf den Aufsatz von Werner Best: Werdendes Polizeirecht. – In: *Deutsches Recht* 1938, S. 224. [↑](#footnote-ref-20)