

# Die Entwicklung des Polizeibegriffs vom Mittelalter bis zum Nationalsozialismus

Uwe Volker Wentz, St. Augustin, ehem. Polizeipräsident Bonn

## Inhalt

- I. Mittelalter
- II. Absolutismus
- III. Aufklärung
- IV. Der Polizeibegriff der Restauration
- V Der Polizeibegriff des Liberalismus
- VI. Die Polizeientwicklung in den anderen Ländern
  - a) Oldenburg
  - b) Hannover
  - c) Sachsen
  - d) Württemberg
  - e) Baden
  - f) Hessen
  - g) Bayern
- VII. Die Entwicklung im 20. Jahrhundert
  - a) Thüringische Landesverwaltungsordnung v. 9.6.1926
  - b) Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz v. 1.6.1931
- VIII. Nationalsozialismus

## I.. Mittelalter

Der Begriff "Polizei" beruht auf einer langen und wechselreichen Geschichte.

Das Wort "Polizei" ist griechischen Ursprungs. Es geht zurück auf "politeia" (polis-Stadt), was soviel bedeutet wie „Stadt- oder Staatsverfassung“. Von der griechischen Sprache gelangte das Wort in die lateinische - als *politia* - und dann weiter in die französische Sprache, wo es schon im 14. Jahrhundert als "la police" bekannt ist. Die deutsche Rechtssprache übernahm Ende des 15. Jahrhunderts das Wort und wandelte es in „Policzey“ ab.

Im Mittelalter entwickelte sich in Deutschland die Lehre vom "ius politiae" (Polizeigewalt). Diese besagte, daß dem jeweiligen Landesfürsten das Recht, aber auch die Pflicht oblag, für die "gute Ordnung" in seinem Lande zu sorgen.

Es fehlte noch der Begriff der Polizei als einer besonders gearteten Staatstätigkeit, und es fehlte zur Sicherheitspolizei vor allem noch die klare Vorstellung von dem polizeilichen Schutz der Bürger vor Gefahren als einer staatlichen Pflicht und Aufgabe<sup>1</sup>.

Eine der ältesten deutschen Fundstellen des Wortes "Policzey" ist eine bischöfliche Vorschrift für die Stadt Würzburg von 1476. Es folgte kurz darauf im Jahre 1492<sup>2</sup> eine Nürnberger Verordnung. Diese leitet eine Vorschrift mit den Worten ein: "Zu Beständigkeit guter Polizey ist verboten..."

Unter diesem Begriff verstand man entsprechend der Lehre „ius politiae" die gute Ordnung für das Gemeinwesen.

Nachdem der "ewige Landfriede" im Reichsabschied von Worms 1495 die Grundlage für eine reichsrechtliche Polizeigesetzgebung gelegt hatte, erging auf dem Reichstag zu Augsburg am 19.1.1530 eine Reichspolizeiordnung. ("Römischer kaiserlicher Majestät Ordnung und Reformation guter Polizey im H. Römischen Reich"). Hier wurden nicht nur die Strafbestimmungen festgelegt, sondern auch Regelungen zu Ordnungen verschiedener Lebensbereiche, darunter auch verfahrens- und privatrechtliche Bestimmungen:

nämlich über Gotteslästerung, Fluchen und Schwören, zu trinken, Kleider-Ordnung für allerlei Stände, Hochzeits-, Kindtauf- und Begräbniskosten, Arbeits- und Botenlohn, wucherliche Kontrakte, Juden und ihre Wucher, Verkauf wollenen Tuches und von Ingwer, Elle, Maß und Gewicht,

<sup>1</sup> Melcher, Die Geschichte der Polizei, Berlin 1926, S. 41

<sup>2</sup> Loening, VerwR 5

Dienstgesind, Büchsen- und Rohrtragen, leichtfertige Beiwohnung, Bettler, Müßiggänger, Zigeuner, Schalksnarren, Trompeter und Spielleute, Landfahrer und Säger, Handwerksgesellen und -jungen.

Ergänzt und neu gefaßt wurde die Reichspolizeiordnung in den Jahren 1548, 1551 und 1577.

Durch diese Reichspolizeiordnung war die reichsrechtliche Kodifikation (Gesetzessammlung) beendet. Damit umfaßte der Begriff der Polizei die gesamte Staatstätigkeit, also Verwaltung, Justiz und Gesetzgebung<sup>3</sup>. Später ergingen nur noch Landespolizeiverordnungen, da die politische Entwicklung im Reich die Schwerpunkte polizeilicher Kompetenzen mehr auf eigene Territorien verlagerte. In den Ländern finden sie sich noch vereinzelt bis in das 19. Jahrhundert hinein<sup>4</sup>.

## II. Absolutismus

Unter Berufung auf das „ius polittiae“ nahmen gerade die Landesfürsten das Recht und die Pflicht für sich in Anspruch, für die gute Ordnung in ihrem Gemeinwesen zu sorgen. Dadurch gelang es ihnen allmählich eine absolute Machtstellung zu erringen.

Die absolute Herrschaft ging somit schon bald über die Lehre vom „ius polittiae“ hinaus, war sie doch dadurch gekennzeichnet, daß die Polizeigewalt sich von der landesherrlichen Fürsorge für "die innerliche gute Einrichtung der bürgerlichen Verfassung" ausbildete zu der keine Freiheit und keinen Widerstand duldenden allmächtigen Staatsgewalt<sup>5</sup>. In diesem Staat war der Wille des Herrschers allein gültiges Recht, der Untertan dem Staate (das ist der Herrscher) unbedingt unterworfen. Mit

---

<sup>3</sup> Anschütz, Die Polizei, Vortrag in der Gehestiftung, Dresden 1910, S. 4.

<sup>4</sup> s. Wacke, Dorf-Polizey-Ordnung u. Instruction für die Dorf-Schulzen für das Herzogthum Schlesien u. die Grafschaft Glatz v. 1.5.1804, 1971

<sup>5</sup> Cramer, Wetzlarische Nebenstunden 7. Teil, S. 80

Unterstützung von Heer und Beamtentum gelang den Fürsten die Ausschaltung des politischen Einflusses der Landesstände und die Aufrichtung des Absolutismus<sup>6</sup>. Kein Gegenstand staatlicher Tätigkeit war ihrem unmittelbarem Eingriff entzogen.

So wurde es seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts allmählich üblich, mit "Polizei" bestimmte Behörden zu bezeichnen<sup>7</sup>. Damit war erstmals ein formeller Polizeibegriff gebildet worden<sup>8</sup>.

Danach hat sich von dem Begriff der Polizei mancherlei abgezweigt, wodurch sich der Begriff stetig verengte. Noch wichtiger war die Schaffung eines materiellen Polizeibegriffs. Die Landesherren waren befugt, durch eigene Rechtssetzung die Bestimmungen des Reichsrechts zu mindern oder sogar aufzuheben, d. h. sie konnten das, was sie unter Ordnungsangelegenheiten verstehen wollten, selbst festlegen. Gerade diese Tatsache führte zu der unterschiedlichen Weite des frühen "materiellen" Polizeibegriffs<sup>9</sup>.

Im Art. III § 3 des Westfälischen Friedens von 1648 ist von einer reformatio polittiae et iustitiae die Rede. Dies erklärt sich daraus, daß im Laufe der Jahre von der damals als "Polizei" bezeichneten Staatsverwaltung sich die Justiz, vielleicht wegen des Erstarkens

---

<sup>6</sup> Giese, Deutsche Rechtsgeschichte, 1920

<sup>7</sup> Knemeyer, Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. - 18. Jahrhunderts, AÖR 92, S. 163 ff.

<sup>8</sup> Als formeller Polizeibegriff wird im folgenden die Benennung der Behörden bezeichnet, die sich Polizei nennen und in der Regel mit der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung befassen. Dabei versteht man unter formellen Polizeiaufgaben diejenigen Aufgaben der als Polizei bezeichneten Behörden, welche nicht die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung betreffen. jedoch diesen Behörden zugewiesen sind.

<sup>9</sup> Als materieller Polizeibegriff wird im folgenden "Polizei" als eine behördliche Aufgabe, und zwar die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, kurz oft auch Gefahrenabwehr genannt, bezeichnet. Dabei wird mit „Polizeigewalt“ die Befugnis zu dieser Aufgabe benannt.

der Ländergewalten, aber auch wegen des Anwachsens der Aufgaben abgedehnt hatte. Weiterhin trennten sich später: die Finanz, das Heerwesen und die auswärtigen Angelegenheiten. Justiz- und Polizeisachen waren jetzt zweierlei, was auch mit dem in jener Zeit entstandenen Sprichwort belegt werden kann: "In Polizeisachen gilt keine Appellation".

Der Polizei verblieb die innere Verwaltung, wobei man aber noch nicht zwischen administrativer und gesetzgebender Tätigkeit unterschied<sup>10</sup>.

So ging die Polizei in ihrem sachlichen Umfang zurück. Was die Polizei an Extensität zunächst verlor, gewann sie an Intensität, und dies führte wiederum zu einer neuen, über ihre offizielle Zuständigkeit weit hinausgehenden Expansion der Polizei. Dadurch, daß die Polizei die staatlichen Sonderaufgaben von sich ausschied, sich mehr auf die allgemeinen, grundlegenden Staatsaufgaben konzentrierte, wurde sie zum Zentrum des Staates, zum Inbegriff des Staatswesens und strahlte als solcher nun wieder in die gesamte Staatstätigkeit, einschließlich aller ihrer Sonderzweige, aus. So entwickelte sich allmählich eine "einheitliche hierarchische Verwaltungsorganisation"<sup>11</sup>.

Diese Entwicklung war zu Beginn des 17. Jahrhunderts abgeschlossen. Aufgabe des Staates und damit auch der Polizei war es, überall das Wohl des beschränkten Untertan zu fördern und sei es mit Zwang oder Gewalt<sup>12</sup>. Öffentliche Wohlfahrt enthielt das private Wohl und die Glückseligkeit der Menschen, aber auch die Sicherheit und Ordnung im Inneren des Staates.

Ganz in diesem Sinne verbot eine Verfügung König Friedrich Wilhelm I. von Preußen von 1713 den Gerichten, sich

einzumischen in den Gang der "politiae, militaria und des status oeconomicus". Bereits 1717 wurden in Brandenburg-Preußen die Kreiskommissare beauftragt, in jeder Stadt des Kreises aus Ratsmitgliedern einen Polizeiinspektor zu ernennen<sup>13</sup>.

Am 20.2.1742 richtete Friedrich der Große für Berlin eine staatliche Behörde für Sicherheit, Ordnung und Verkehr, insbesondere aber für die Verbrechensbekämpfung, unter einem königlichen Polizeidirektor ein.

Diese entsprechenden Aufgaben wurden dem Magistrat der Stadt Berlin entzogen. Der Ausdruck wurde bald darauf im allgemeinen Sprachgebrauch auch auf die Behörde als solche übertragen. Entsprechend verwendet das wissenschaftliche Schrifttum z. T. sehr früh schon den Begriff der Polizei im engen Sinne als Aufsichtsbehörde einer Stadt<sup>14</sup>.

Dieser frühe formelle Polizeibegriff leitete aber zugleich eine Verengung des materiellen Begriffs der Polizei ein von den Aufgaben der inneren Verwaltung zu den Sicherungs- und Abwehraufgaben auf kommunaler Ebene in den Großstädten. Zugleich wurden diese Aufgaben verstaatlicht.

Dies zeigt sich bei der Bestimmung bestimmter Polizeiinspektionen aus dem Kreis der Magistratsmitglieder in Küstrin 1739, Königsberg 1752, Elbing 1773 und Danzig, wobei in den drei letzten Städten der Oberbürgermeister zum königlichen Polizeidirektor ernannt wurde.

Eine eigene königliche Polizeiverwaltung wurde eingerichtet, und zwar für die Polizei in specie, wie es in den königlichen Instruktionen heißt<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Melcher, Geschichte der Polizei, Berlin 1926, S. 41 ff.

<sup>11</sup> Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 31

<sup>12</sup> Anschütz, aaO. S. 6

<sup>13</sup> Knemeyer, aaO, S. 163

<sup>14</sup> v. Justi, I Bd. 4. Teil, 1761. S. 4 Sonnenfels, Grunds. der Polizei, Handlung u. Finanz, 1. Auflage, 1770, S. 503

<sup>15</sup> Schilling, VerwArch S. 482 f

Der Magistrat behielt die Polizeizuständigkeit. Die eigentlichen unmittelbaren Sicherheitsaufgaben unterstanden dem Polizeichef, dagegen wurden vom Magistrat die übrige Verwaltung, insbesondere Wohlfahrt, Stiftungen, Finanz- und Wirtschaftswesen, d. h. die Gegenstände der sogenannten Cameralwissenschaften, beaufsichtigt<sup>16</sup>. Diese Aufteilung hatte schon eine materielle Bedeutung, da sich hier bereits Ansätze zeigten die polizeitypischen Aufgaben als diejenigen der Gefahrenabwehr und Ordnungsbewahrung anzusehen.

Insbesondere im Hinblick auf den Umfang des materiellen Polizeibegriffs und den Mangel an Rechtsbindungen der Polizei wurde der damalige Staat zutreffend als "Polizeistaat" bezeichnet<sup>17</sup>.

### III. Aufklärung

Die Schrankenlosigkeit blieb nicht unangefochten. Die bis ins einzelne gehende Beschränkung der persönlichen Freiheit der Untertanen, die der Fürst nach seinen Gutdünken vornahm, war eine der Ursachen, die zu dem weltanschaulichen Kampf von Aufklärung und Naturrecht gegen den Absolutismus führte<sup>18</sup>.

Bereits der seit 1616 in Heidelberg lehrende Professor des Naturrechts Samuel Pufendorf führte aus, "daß er (der Staat) Kräfte und Mittel der einzelnen zu gemeinsamen Frieden und gemeinsamer Sicherheit benutzen kann"<sup>19</sup>. Anschauungen liberaler Ideen lieferten u. a. Kant, Fichte und Wilhelm von Humboldt.

Diese wissenschaftliche Opposition kleidete ihre Forderungen in das Gewand von Naturrechten. Denn dem Zeitgedanken

entsprach es, den Staatszweck im ganzen zu beschränken, um damit die Machtsphäre der in der Staatsgewalt enthaltenen Polizeigewalt zu verkleinern<sup>20</sup>.

Die Aufklärung brachte nämlich die Erkenntnis, "daß der Gedanke, der Staat müsse die Untertanen zu ihrem Glück zwingen, trotz seiner ethischen Höhe, falsch sei"<sup>21</sup>. Da weite Kreise der Untertanen im Lauf der Zeit wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen konnten, hatte z. B. die planmäßige Bildungs- und Schulpolitik des Polizeistaates dazu geführt, daß die Untertanen zum selbständigen Denken und Planen befähigt wurden. Eine Gängelei der Untertanen durch eine Wohlfahrts- und Glückseligkeitspolitik erwies sich mehr und mehr als überflüssig und damit als unzeitgemäß<sup>22</sup>. Damit verband sich dann in der weiteren Folge durch die Ablehnung des polizeistaatlichen Wohlfahrtszwecks eine Beschränkung des polizeilichen Schutzes auf die Gefahrenabwehr<sup>23</sup>.

Mit dieser "Abwendung bevorstehender Gefahren" scheiden nicht nur die Abwehr nur entfernt drohender Gefahren und die Bekämpfung bloßer Belästigungen aus der polizeilichen Schutz Tätigkeit, sondern auch die rein fördernden Maßnahmen aus der allgemeinen polizeilichen Aufgabe der Ordnungswahrung aus. Gegenstand der polizeilichen Tätigkeit sollte es überhaupt nicht sein, positiv Zustände zu fördern, die dem öffentlichen Interesse entsprechen, sondern nur Störungen dieser Zustände abzuwenden. Dementsprechend konnte vom einzelnen auch nur das Unterlassen oder Beseitigen von Störungen verlangt werden, die von ihm ausgingen, nicht aber eine

---

<sup>16</sup> Schilling, VerwArch S. 482 f

<sup>17</sup> Drews/Wacke. Gefahrenabwehr. 8. Aufl. 1977, S. 3

<sup>18</sup> Lehmann, Der alte und neue Polizeibegriff. 1937.

S. 18

<sup>19</sup> Schröder-v. Künnsberg. Rechtsgeschichte, 7. Aufl.

S. 966

---

<sup>20</sup> Aus dem Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Bd. 3. 1924, S. 456

<sup>21</sup> Wolzendorff, Einl. zu Grenzen der Polizeigewalt im franz. Recht, Marburg, 1905, in: Archiv für öffentl. Recht, Bd. 24, 325 ff.

<sup>22</sup> Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 2. Aufl., 1966, S. 777

<sup>23</sup> Melcher, aa0, S. 72

darüber hinausgehende Mitarbeit an der Schaffung polizeimäßiger Zustände<sup>24</sup>.

Als erster äußerte sich der Göttinger Staatsrechtslehrer Johann Stephan Pütter. Er vertrat die Auffassung, daß es die eigentliche Aufgabe der Polizei sei, Gefahren gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu bekämpfen, anstatt Wohlfahrtspflege zu betreiben<sup>25</sup>.

Noch deutlicher bringt v. Berg den Gefahrenabwehrgedanken vor: "Abwendung von Übeln ist Hauptzweck der Polizei, der allein in den Begriff derselben paßt, weil positive Beförderung der Glückseligkeit nicht erzwungen werden kann und darf"<sup>26</sup>.

Dieser Polizeibegriff war aber nicht allgemein anerkannt; denn v. Justi spricht in seinem Buch vom doppelten, einem weiteren und einem engeren Begriff. Es heißt dort: "Die Polizei ist demnach eine Wissenschaft, die innerlichen Verfassungen des Staates solchergestalt einzurichten, daß die Wohlfahrt der einzelnen Familien mit dem allgemeinen Besten beständig in einer genauen Verbindung und Zusammenhang sich befindet"<sup>27</sup>.

Aber es kam noch eine andere Bestrebung dazu. Die ungemein stark angestiegene, preußische Verwaltung brauchte für ihre Alltagsarbeit feste Rechtsnormen und nicht einen sich täglich wandelnden Herrscherwillen. So kam es in Preußen aus verschiedenen Beweisgründen zu einer umfassenden Kodifikation des Rechts<sup>28</sup>.

Die Lehren Pütters und seiner Nachfolger blieben nicht ohne Einfluß auf die Verfasser des Preußischen Allgemeinen Landrechts

(ALR) von 1794, welches zu gleicher Zeit vorbereitet wurde.

Wegbereiter waren der Großkanzler von Carmer, Schrötters und Carl Gottlieb Svarez. Dieser überarbeitete zunächst noch einmal das sogenannte AGB (Allgemeine Gesetzbuch für die preuß. Staaten laut Patent vom 20.3.1791). In dem AGB wurden alle liberalen Ideen beseitigt. In seinen Kronprinzenvorträgen 1791 und 1792 und in den Vorträgen vor der Mittwochsgesellschaft rechnete Svarez u. a. die Schulverwaltung und die Einfuhrbeschränkungen zur Polizei<sup>29</sup>.

Mit dem ALR für die preußischen Staaten vom 1.6.1794 war in gewisser Hinsicht eine Beschränkung der Staatsmacht erreicht worden. Für die Polizei fand sich in § 10 II 17 ALR folgende Formulierung:

"Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei." Damit hatte die preußische Gesetzgebung den Polizeibegriff des Polizeistaates förmlich aufgegeben. Der neue Polizeibegriff unterschied sich von dem alten durch die Streichung der "Wohlfahrtspflege" und die gleichzeitige Reduzierung des Begriffs auf die Gefahrenabwehr<sup>30</sup>.

Als ein wichtiger Gegenstand der Polizei war u. a. das Prinzip der "öffentlichen Ruhe" geblieben. Unter "öffentlicher Ruhe" verstand man zur damaligen Zeit die politische Ruhe, und nicht etwa, wie nach heutigen Gesetzen, den Schutz vor übermäßigem, gesundheitsschädigendem Lärm.

Das ALR unterschied demnach Sicherheitszweck und Wohlfahrtszweck und

---

<sup>24</sup> Melcher, aa0, S. 73

<sup>25</sup> Pütter, Institutiones Juris Publici Germanici 1770, 6. Aufl., § 331

<sup>26</sup> v. Berg, Handbuch des Deutschen Polizeirechts, Bd. I, 1795, S. 12

<sup>27</sup> v. Justi, Grundsätze d. Pol.-Wissenschaft, Bd. I, Leipzig 1760

<sup>28</sup> Kors, Der Polizeibegriff im niedersächsischen Verwaltungsrecht, Dissertation, Würzburg 1968, S. 3

---

<sup>29</sup> Svarez, S. 489, vgl. S. 4/5, Drews/Wacke u. Kleinmeyer, S. 115, 131

<sup>30</sup> Götz, Allg. Polizei- u. Ordnungsrecht, 4. Aufl. 1977

beschränkte die Polizei auf die Gewährleistung des Sicherheitszwecks<sup>31</sup>.

Schon das Hin und Her zwischen Gefahrenabwehr und Wohlfahrtspflege beweist, daß es sich bei der Festlegung des Gesetzestextes nicht um eine bloße Mitteilung über die Polizei, sondern um die Formulierung des Polizeibegriffs handelte<sup>32</sup>.

Die Polizeigesetzgebung und der Polizeivollzug blieben zu diesem Zeitpunkt noch in einer Hand. Sogar die Polizeisachen blieben noch lange Zeit von der Nachprüfung durch die Gerichtsbarkeit ausgeschlossen.

Das ALR kannte bereits einen materiellen Polizeibegriff im § 128 II 8: "Dem Magistrat gebührt als Vorsteher der Bürgerschaft vermöge seines Amtes die Ausübung der Stadtpolizey".

Unter Stadtpolizei verstand man zunächst die gesamte Stadtverwaltung, die aber im materiellen Sinne nur Aufsichtsaufgaben, sowie die Einziehung von Abgaben und Bußgeldern durchführte (§§ 129, 130 II 8 ALR). Diese Aufgaben lagen begrifflich zwischen der gesamten inneren Verwaltung und der Gefahrenabwehr.

Daneben verwendete das ALR an verschiedenen Stellen auch einen formellen Polizeibegriff, so in § 231 II 15, wo von der "Landespolizey-Instanz" die Rede ist und insbesondere im § 12 II 17 ALR<sup>33</sup>.

Somit wird der Ausdruck Polizei im ALR in verschiedenen Bedeutungen gebraucht als Behörde, als Tätigkeit, die jedoch noch nicht mit dem materiellen Polizeibegriff übereinstimmt, sondern eher mit einer noch ungenauen Aufsicht.

---

<sup>31</sup> Drews/Wacke, 8. Aufl., 1977, S. 3

<sup>32</sup> Hofacker, Der logische Aufbau des deutschen Rechts, S. 28 f.

<sup>33</sup> "Bei jedem Vorfalle, wodurch die unter besonderen Obsorge der Polizey stehende öffentliche Ruhe und Sicherheit gestört wird, hat die Polizey-Gerichtsbarkeit das Recht des 1. Angriffs und der vorläufigen Untersuchung."

#### IV. Der Polizeibegriff der Restauration

Um die Wende des 18. Jahrhunderts, kurze Zeit nach Inkrafttreten des preuß. ALR, beginnt eine Entwicklung gegen die Aufklärung. Ihre Ursachen sind in der revolutionären Entwicklung in Frankreich und ihrem Übergreifen nach Deutschland zu suchen, die in ihrer erst blutigen terroristischen, dann expansiven Form liberale Ideen in Verruf bei der Staatsführung der Nachbarländer bringen mußte<sup>34</sup>.

Außerdem forderte der Staat nach der Niederlage gegen Frankreich feste Maßnahmen gegen jede Störung, auch die des Wirtschaftslebens. So betrieben die Regierungen von Preußen und Österreich die Wiederherstellung vorrevolutionärer Zustände, also die Restauration<sup>35</sup>. Sie machten sich daran, alles, was innerlich und äußerlich mit der französischen Revolution in Verbindung stand, zu verbieten.

Durch preußischen Erlaß v. 14.9.1798 wurde den Zeitungen "wegen ihrer besonderen Gefahr für die Religion, die Ruhe und die gute Ordnung" aufgegeben, "sich alles eigenen Raisonnements zu enthalten, als wozu eine Zeitung keineswegs geeignet"<sup>36</sup>.

So jagte zum Beispiel die Polizei den Trägern runder Hüte und eines natürlichen Haarschnittes nach<sup>37</sup>. In den Jahren 1795 und 1797 findet man den landrechtlichen Polizeibegriff in den Ressorts-Reglements wieder<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Stölzel, Carl Gottlieb Svarez (Monographie), S. 322 f.

<sup>35</sup> Richtungsweisend für diese Zeit wurde das Buch "Restauration der Staatswissenschaft" von Karl Ludwig Haller

<sup>36</sup> Zit. bei Bauer, Geschichte der Polizei, Kultur u. Aufklärung des 18. Jahrhunderts.

<sup>37</sup> Bauer, aaO

<sup>38</sup> Rosin, in Va 3/320 Anm. 209. Wolzendorff, II: Die Entwicklung des Polizeibegriffs im 19. Jahrhundert. 1906, S. 27

In Preußen wurde am 26.12.1808 eine Verordnung erlassen, die den Polizeibegriff ausführlich gesetzlich umreißt.

Der § 3 der Verordnung lautet:

"Als Landes-Polizeibehörde haben die Regierungen die Fürsorge wegen des Gemeinwohls unserer getreuen Untertanen, sowohl in negativer als positiver Hinsicht. Sie sind daher sowohl berechtigt als verpflichtet, nicht allein vorzubeugen und solches zu entfernen, was dem Staate und seinen Bürgern Gefahr oder Nachteil bringen kann, mithin die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, sondern auch dafür zu sorgen, daß das allgemeine Wohl gefördert und erhöht werde und jeder Staatsbürger Gelegenheit habe, seine Tätigkeiten und Kräfte in moralischer sowohl als in physischer Hinsicht auszubilden, und innerhalb der gesetzlichen Grenzen auf die ihm zuträglichste Weise anzuwenden. Die Regierungen haben daher auch die Aufsicht über Volksbildung, den öffentlichen Unterricht und Kultus."<sup>39</sup>

Der Hinweis darauf daß die Polizei auch dafür zu sorgen habe, "daß das allgemeine Wohl gefördert und erhöht werde" und die Zuordnung der Volksbildung, des öffentlichen Unterrichts und des Kultes zum Bereich des Polizeilichen läßt klar erkennen, das Polizei im Sinne dieser Verordnung die Wohlfahrtspflege einschließt<sup>40</sup>.

In § 3 der Verordnung fällt auf, daß der wohlfahrtspolizeiliche Teil des Polizeibegriffs in typisch aufklärerischem Stil formuliert wurde.

Es hieß nicht mehr, daß die Polizei den Staatsbürger in physischer und moralischer Hinsicht ausbilden soll. Sie sollte vielmehr dafür sorgen, daß der Staatsbürger Gelegenheit bekam, die Ausbildung selbst vorzunehmen und seine Kräfte auf die ihm

zuträglichste Art anzuwenden. Diese Formulierungen wiederholen sich fast wörtlich in Svarez Vorträgen. Diese Verordnung war in erster Linie ein Organisationsgesetz und trennte die Verwaltungs- und Justizgeschäfte voneinander. Die Verwaltung wurde bei den Kriegs- und Domänenkammern, die nunmehr "Regierungen" genannt werden, zusammengefaßt. Sie bildeten fortan "den Vereinigungspunkt der gesamten inneren Staatsverwaltung". In dieser Eigenschaft erhielten sie eine dreifache Bedeutung als "Landeshoheitsbehörde", als "Landespolizeibehörde" und als "Landesfinanzbehörde". Somit wurde in dieser Verordnung eine enge Verknüpfung vom materiellen zum formellen Polizeibegriff hergestellt, indem die Polizei nicht nur eine staatliche Aufgabe hat, sondern gleichzeitig auch eine organisatorische Einheit, also eine Behörde darstellte.

Die nächste Verordnung, die im Geiste der Restauration den Wohlfahrtsgedanken aufgenommen hat "Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden" vom 13.4.1815<sup>41</sup>.

Der § 13 dieser Verordnung lautet:

"Die Landespolizei, als die Polizei der allgemeinen Sicherheit, der Lebensmittel und anderer Gegenstände, das Armenwesen, die Vorsorge zur Abwendung allgemeiner Beschädigungen, die Besserungshäuser, die milden Stiftungen und ähnliche öffentliche Anstalten, die Aufsicht auf Kommunen und Korporationen, die keinen gewerblichen Zweck haben."

Im gleichen Sinne lautete die Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlich-Preußischen Staaten vom 23.10.1817 im § 7 der Verordnung<sup>42</sup>. Die Instruktionen von 1817 enthielten einen staatlichen Katalog von Zuständigkeiten, wobei zwischen mehreren Fachpolizeien im

---

<sup>39</sup> GS 1806/18 10. S. 464

<sup>40</sup> Winter, Der Polizeibegriff im preuß. öffentl. Recht 1808 - 1914, Dissentation, Saarbrücken 1977, S. 18

---

<sup>41</sup> GS 1815/88

<sup>42</sup> GS 1817/248

materiellen Sinne unterschieden wurde. Schon früher bei der Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden der Pr. Monarchie vom 27.10.1810 war bei der Neugliederung des Ministeriums des Inneren ähnlich verfahren worden<sup>43</sup>.

Die vier Abteilungen waren:

a) Die allgemeine Polizei im ausgedehntesten Sinne, dazu auch das Medizinalwesen,

b) das Gewerbe und der Handel,

c) den Kultus und den öffentlichen Unterricht,

d) das Postwesen.

Zur allgemeinen Polizei rechnete u. a.: "Die Aufsicht auf städtische Sicherheitspolizey, aber auch das Armenwesen, Arbeits- und Krankenhäuser und ähnliche Institutionen, die Polizey der ersten Lebensbedürfnisse, Magazine aller Art zur Abwendung des Mangels und der Teuerung".

Die Verordnung vom 30.4.1815 und die Instruktion v. 23.10.1817 sind gegenüber der Verordnung vom 26.11.1808 als Fortschritt zu verzeichnen, da den Landesregierungen bzw. der "Polizeigewalt"<sup>44</sup> nicht mehr generalklauselhaft die Obsorge für die Wohlfahrt übertragen wurde, sondern nur eine Reihe von detaillierten Einzelaufgaben<sup>45</sup>.

Am 11.3.1850 wurde in Preußen ein Polizeiverwaltungsgesetz erlassen<sup>46</sup>.

Es regelt in erster Linie den Umfang der Verordnungsbefugnisse der Polizeibehörden. Für die örtliche Ebene heißt es dazu in § 6 des Gesetzes:

"Zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften gehören:

a) der Schutz der Personen und des Eigentums,

b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern,

c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln,

d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen,

e) das öffentliche Interesse in bezug auf Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken,

f) Sorge für Leben und Gesundheit,

g) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführung, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt,

h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.,

i) alles andere, was in besonderem Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß."

Am deutlichsten trat hier der polizeiliche Charakter des PVG von 1850 in der Ziffer i) zutage. Mit dieser Generalklausel wurde der Polizei ein fast unbeschränktes Tätigkeitsfeld eingeräumt. Wie man zu dieser Formulierung kam, sagen die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf:

"Welche Gegenstände überhaupt ortspolizeilicher Regelung fähig und bedürftig sind, läßt sich schwer bestimmen. Das Gebiet der Polizei ist überhaupt ein fast unbegrenztes. Sie ist der Rest oder das notwendige Komplement der übrigen Zweige der Staatsgewalt. Sie fängt da an, wo die Rechtspflege, die Finanz- und Kriegsverwaltung aufhört und umgekehrt. Was Staatsgesetze und höhere Verordnungen

<sup>43</sup> Pr.GS 18 10, S. 3 ff.

<sup>44</sup> So§ 50 der Geschäftsinstruktion von 1808

<sup>45</sup> Vgl. Wolzendorff, Die Grenzen. S. 30

<sup>46</sup> GS 1850/265



ungeregelt gelassen haben, muß, wenn es im örtlichen Interesse ist, polizeilich geregelt werden."

Diese letzte Erklärung und außerdem die Bemerkung, "die Polizei fängt da an, wo die anderen Staatsgebiete aufhören", zeigen deutlich den polizei-staatlichen Charakter des PVG<sup>47</sup>.

Die Aufzählung regelmäßig vorkommender polizeilicher Gegenstände sollten aller Welt vor Augen führen, daß bei der Ausübung der Polizeigewalt in der Praxis das sicherheitspolizeiliche Element überwog. Das PVG von 1850 hatte, trotz gewisser Erweiterungen der Polizeiaufgaben, keinen Rückfall in den alten Wohlfahrtsstaat gebracht.

Denn der Polizeistaat des 19. Jahrhunderts stand dem liberal eingestellten Bürger mit tiefem Mißtrauen gegenüber. Er suchte eher die bürgerlichen Kräfte zu unterdrücken als zu fördern, weil er in ihnen eine schwebende Gefahr für den Staat erkannte<sup>48</sup>.

## V. Der Polizeibegriff des Liberalismus

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildete sich zuerst im Schrifttum, dann in der Rechtsprechung des Preuß. Oberverwaltungsgerichts die Auffassung heraus, Polizei sei diejenige Staatstätigkeit der inneren Verwaltung, welche Gefahren vom Staatswesen und vom einzelnen Bürger abzuwehren und die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten habe<sup>49</sup>.

Ein Hauptvertreter der liberalen Auffassung war Eduard Lasker. Er führte in seinem Buch "Zur Verfassungsgeschichte Preußens" auf: "Der wahre Mann ist der selbständige Bürger. Selbständig muß und soll jeder Bürger sein, denn jeder hat für sein

eigenes Wohl zu sorgen. An den Staat hat er keinen anderen Anspruch als Schutz vor vollziehender Willkür; dafür hat er dem Staate nichts mehr zu opfern als die Lust, in fremde Rechte einzugreifen".

Im Jahre 1866 engte z. B. v. Mohl den Polizeibegriff soweit ein, daß er die Polizei auch für die Beseitigung von Hindernissen für die Entfaltung der allgemeinen Wohlfahrt verantwortlich machte.

Zum anderen beschränkte Lorenz von Stein den Begriff der Polizei auf die Abwehr echter Gefahren<sup>50</sup>. Die Gesetzgebung hielt aber am PVG von 1850 fest. Durch eine Verordnung vom 24.1.1859 wurde das Gesetz in das Jadegebiet eingeführt, und zwar für die 1866 neu erworbenen Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau und 1870 für das Herzogtum Lauenburg. Im Jahre 1872 erschien die Vorschrift der Preuß. Kreisverordnung<sup>51</sup>.

Durch dieses Gesetz wurde auf dem Lande unter Abschaffung der gutsherrlichen Polizeigewalt in der Person des Amtsvorstehers eine neue Ortspolizeibehörde geschaffen.

So weist § 60 dieser Verordnung auch nur einen allgemeinen Polizeibegriff auf: "Der Amtsvorsteher hat das Recht und die Pflicht, da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit sein Einschreiten notwendig macht, das Erforderliche anzuordnen und ausführen zu lassen".

Hier wurde der materielle Polizeibegriff durch die polizeilichen Befugnisse der Ortspolizeibehörde weiter eingengt.

Die liberalen Strömungen verhalten aber der materiellen Bestimmung des Polizeibegriffs noch nicht zum Durchbruch. Sie beeinflussten jedoch stark das noch junge Preußische Oberverwaltungsgericht.

---

<sup>47</sup> Lehmann Der alte und der neue Polizeibegriff, Berlin 1937, S. 35

<sup>48</sup> Wolzendorff, Die Grenzen, S. 88 ff.

<sup>49</sup> Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 209

---

<sup>50</sup> Stein, Teil 2, S. 63

<sup>51</sup> GS 1872/661

Der materielle Polizeibegriff als Aufgabe der Gefahrenabwehr hat sich am deutlichsten in der berühmten Kreuzbergentscheidung vom 14.6.1882 niedergeschlagen, in welchem das neue Oberverwaltungsgericht (OVG) eine Polizeiverordnung gemäß § 6 PVG von 1850 für rechtswidrig erklärte<sup>52</sup>.

Dem Urteil lag folgender Sachverhalt zugrunde: "Das Polizeipräsidium in Berlin hatte eine Polizeiverordnung erlassen, die bestimmte, daß Gebäude in der Nähe des Kreuzberges nur in einer bestimmten Höhe gebaut werden dürften, da sonst die Aussicht auf das Denkmal behindert oder beeinträchtigt würde".

Das OVG begrenzte die Polizeiaufgaben auf den Schutz von Sicherheit und Ordnung. Damit war der polizeistaatliche Polizeibegriff endgültig aufgegeben. Es war daher für den neuen Staatsbürger ein unumschränktes Eingriffsrecht der Polizei, wie es ihr durch die zeitlich vorausgehenden Gesetze zugestanden war, unvereinbar mit seiner Stellung im liberalistischen Staate. Das OVG mußte diesen gewandelten Anschauungen Rechnung tragen und tat dies dadurch, daß es den § 10 II 17 ALR als Grundlage der polizeilichen Tätigkeit wieder einführte<sup>53</sup>.

Seit dieser bahnbrechenden Entscheidung war in Preußen der Polizeibegriff auf die Gefahrenabwehr beschränkt<sup>54</sup>. Wenn auch die anderen für Rechtsfragen dieser Art zuständigen Gerichte - das Kammergericht und der Preuß. Kompetenzkonfliktshof - die Ansicht des OVG nicht teilten, so setzte sich doch dem Zug der Zeit entsprechend die wegweisende Auffassung des OVG durch. Das Kammergericht in Preußen schloß sich der Meinung bereits im folgenden Jahr an. Lediglich der Preuß. Kompetenzkonfliktshof vertrat unter Berufung auf § 3 der VO von

1808 die Ansicht, Aufgabe der Polizei sei auch die Wohlfahrtspflege<sup>55</sup>.

Erst mit der Konzeption des Rechtsstaats entsprechenden eindeutigen Aufgabenzuweisung und Ermächtigung zu polizeilichem Handeln gewann der Polizeibegriff die notwendige Schärfe<sup>56</sup>.

## VI. Die Polizeientwicklung in den anderen Ländern

### a) Oldenburg

Da die Bürger sich von dem auf die Gefahrenabwehr beschränkten materiellen Polizeibegriff leiten ließen und ihn auch in dieser Verengung benutzten, entstand in Oldenburg ebenfalls ein Gewohnheitsrecht. Erst im Urteil vom 21.5.1908<sup>57</sup> stellte das Oberverwaltungsgericht für das Herzogtum Oldenburg fest, daß der auf die Gefahrenabwehr beschränkte Polizeibegriff in Oldenburg kraft Gewohnheitsrecht Geltung habe. Daher seien für Oldenburg nicht der Wortlaut des § 10 II 17 ALR, sondern die aus dieser Vorschrift abgeleiteten Grundsätze maßgebend.

### b) Hannover

Das Königreich Hannover hatte laut § 67 des Ediktes vom 18.4.1823 einen wohlfahrtspflegerischen Polizeibegriff. Hannover wurde 1866 preußisch.

### c) Sachsen

Es erklärte schon 1822 ein Regulativ wegen der Verwaltung der Polizei- und Kriminalrechtspflege in Leipzig "die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung" für den "Hauptzweck" der Polizei<sup>58</sup>. Das OVG von Sachsen berief sich ebenfalls auf das Gewohnheitsrecht und

<sup>52</sup> PrOVG v. 14.6.1882. Rep. II. B. 23/82, PrOVGE 9.353

<sup>53</sup> Lehmann, aa0, S. 42

<sup>54</sup> Krüger, aa0, S. 85

<sup>55</sup> MBLiv 1920/331

<sup>56</sup> Knemeyer, Polizei- u. Ordnungsrecht, 2. Aufl. ders. Polizei in: Geschichtliche Grundbegriffe, S. 888

<sup>57</sup> Zeitschrift für Rechtspflege, Bd. 36, S. 27

<sup>58</sup> Wolzendorff, aa0, S. 45

schloß sich dem materiellen Polizeibegriff des Preuß. OVG ans<sup>59</sup>.

#### d) Württemberg

Ähnlich verlief die Entwicklung in Württemberg. Eine gesetzliche Begriffsbestimmung findet sich zwar noch nicht im württembergischen Polizeistrafgesetzen vom 2.10.1839, dem ersten dieser Art in Süddeutschland.

Aus dem PolStGB vom 27.12.1871 hat aber die württ. Verwaltungsrechtsprechung einen materiellen Polizeibegriff abgeleitet, der zugleich als gewohnheitsmäßige Ermächtigung galt<sup>60</sup>.

#### e) Baden

In Baden wurde die Polizei noch lange mit dem Begriff der inneren Verwaltung gleichgesetzt. Dies änderte jedoch der Erlaß des badischen PolStGB vom 31.10.1863, das außer Polizeistrafbestimmungen wie in Württemberg zwei Generalermächtigungen in §§ 29, 30 enthielt.

§ 30 I des Badischen Polizeistrafgesetzbuches lautet: "Neben den Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzbuchs bleibt den Polizeibehörden die Befugnis vorbehalten, auch unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgung, rechts- und ordnungswidriger Zustände innerhalb ihrer Zuständigkeit zu beseitigen und deren Entstehung und Fortsetzung zu hindern".

Diese beiden Ermächtigungen wurden als Begriffsbestimmung der Polizei und als Bekenntnis zum materiellen Polizeibegriff, wie ihn das Preuß. OVG später entwickelte, angesehen.

#### f) Hessen

Der badische Polizeibegriff als Bekämpfung "rechts- und ordnungswidriger Zustände" wurde Vorbild für das Großherzogtum Hessen. 1874 wurde eine

gesetzliche Beschränkung des Polizeibegriffs durch die Kommunalgesetze vom 12. und 13.6.1874 vorgenommen.

Dieser Polizeibegriff fand nochmals in der hessischen Städteordnung vom 8.7.1911 Art. 129b und dem Gesetz betreffend die innere Verwaltung und Vertretung der Kreise und Provinzen vom 9.7.1911 seinen Niederschlag.

#### g) Bayern

In Bayern fand man bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts eine klare Trennung zwischen Polizei und allgemeiner Verwaltung.

Während im preußischen Rechtskreis der materielle Polizeibegriff nach dem Ziel einer Maßnahme (Gefahrenabwehr – Wohlfahrtsförderung) bestimmt wurde, war für den bayerischen Polizeibegriff das Merkmal des Zwanges begriffsbestimmend<sup>61</sup>.

Der Polizeirechtler Pözl umschrieb 1866 in seinem "Grundriß zu Vorlesungen über Polizei" diese als jene Staatstätigkeit, welche das Bestehende vor Gefährdung und Verletzung zu sichern, und für die Wohlfahrt des Staates, soferne und soweit diese als die unerläßliche Bedingung der Sicherheit des Bestehenden erscheint, mit obrigkeitlichem Zwang zu wirken und zu handeln berufen ist<sup>62</sup>.

Die Polizei war auf die Verhütung, Unterbringung und Verfolgung von strafbaren oder verbotenen Handlungen beschränkt.

Die Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen ergab sich aus zahlreichen verschiedenen Alternativen versehenen Blankettbestimmungen des PstGB. Konkrete Maßnahmen fanden im Art 102 BayAG-StPO von 1879 ihre Rechtsgrundlage. In Eilfällen z. B. durch Art 20 BayPstGB in Verbindung mit einer nach dem PstGB

<sup>59</sup> Fleiner, Institution des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, S.338

<sup>60</sup> Blomeyer-Bartenstein, Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte, Frankfurt a. M. 1951, S. 222

<sup>61</sup> Knemeyer., aa0, S. 894

<sup>62</sup> Pözl, Grundriß zu Vorlesungen, München 1866, 1; vgl. ebd., Vorwort

erlassenen strafbewehrten Polizeiverordnung.

## VII. Die Entwicklung im 20. Jahrhundert

Die Entwicklung des Polizeibegriffs blieb nicht beim materiellen Polizeibegriff stehen; d. h. bei der Ausscheidung von Wohlfahrtsaufgaben.

Diese Entwicklung drang zwar in einigen Ländern, z. B. in Württemberg, erst endgültig zu Beginn dieses Jahrhunderts durch und erreichte auch in Preußen erst 1931 durch den § 14 des Pr.PVG seine abschließende Anerkennung durch den Gesetzgeber. Doch hatte sich zur gleichen Zeit, teils schon im vorigen Jahrhundert eine weitere Verengung des Polizeibegriffs angebahnt, die später mit "Entpolizeilichung" bezeichnet wurde.

Daraus entwickelte sich allmählich ein sogenannter formeller Polizeibegriff, der nur die Behörde der Gefahrenabwehr bezeichnet.

Die Entwicklung des formellen Polizeibegriffs bedeutete keineswegs die Abschaffung des materiellen; vielmehr wurden beide Begriffe nebeneinander verwendet, wobei der materielle in erster Linie in der Wissenschaft und der Rechtsprechung Anwendung fand.

Nur zwei Gesetze, die Thür.LVO von 1926 und die bayerische Gemeindeverordnung von 1928 verwendeten ausdrücklich den materiellen Polizeibegriff.

In der Zeit nach dem ersten Weltkrieg bis zum Nationalsozialismus unterschied man zwischen Reichsverfassung und Landesrecht. In der Reichsverfassung wurde an dem von der konstitutionellen Monarchie entwickelte liberal-rechtsstaatlichen Polizeibegriff festgehalten.

Der Art 9 Nr. 2 Weimarer Reichsverfassung (WRV) verlieh dem Reich die Gesetzgebung über "den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit".

Das Reich hatte nie von dieser Zuständigkeit Gebrauch gemacht, sondern überließ das Polizeirecht dem jeweiligen Landesgesetzgeber. Zum Beispiel stand dem Reichspräsidenten gemäß Art. 28 Satz 1 WRV nur die Polizeigewalt im Reichstagsgebäude zu. Die Entwicklung des Landesrechts führte in kurzem zeitlichen Abstand zu zwei verschiedenen Polizeigesetzen:

### a) Thüringische Landesverwaltungsordnung vom 9.6.1926

Das thüringische Gesetz verwischte Polizei und Staatsverwaltung und führte zur "Verpolizeilichung" der gesamten Verwaltung in ihrem § 32:

"Die Verwaltung hat als Polizei die Aufgabe, der Gesamtheit oder dem einzelnen bevorstehende Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung gestört wird."

Einen formellen Polizeibegriff lehnte die Thür. LVO jedoch ab, da auch die Vollzugspolizei, die als notwendig aufrechterhalten wurde, diesen Namen nicht trug, sondern Gendarmerie hieß (§§ 8, 37 LVO). In diesem Gesetz hatten sich die Ideen der Anstaltspolizei, der Entpolizeilichung - in Form von Fachbehörden - niedergeschlagen.

Dieses Gesetz hielt sich somit am materiellen Polizeibegriff fest.

### b) Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1.6.1931

Im preußischen PVG wurden beide Polizeibegriffe vereint. Einerseits wurde in § 14 I PVG bewußt eine neue Begriffsbestimmung anstelle des alten § 10 II 17 ALR gegeben, andererseits wurde die Polizeitätigkeit jedoch nur den "Polizeibehörden" vorbehalten und nicht der Verwaltung.

Drittens enthielt Absatz II des § 14 PVG die Möglichkeit zur "Verpolizeilichung" anderer Aufgaben, die dadurch zu formellen Polizeiaufgaben aufgrund des formellen

Polizeibegriffs wurden. So waren in § 14 PVG alle Kombinationen der beiden Polizeibegriffe enthalten. Damit stellte sich das PVG auf die Grundlage des materiellen Polizeibegriffs und legte die Polizeibehördentätigkeit fest und bestimmte auf diese Weise den formellen Polizeibegriff durch den materiellen. Das Preuß. PVG bezeichnete sämtliche Behörden der Gefahrenabwehr bei Erfüllung dieser Aufgabe als "Polizei".

Der § 14 PVG lautet:

1) "Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigen Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird.

2) Daneben haben die Polizeibehörden diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch Gesetze besonders übertragen sind."

Das PVG enthielt selbst die ausdrückliche Generalermächtigung, die nach pflichtmäßigen Ermessen notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen.

### VIII. Nationalsozialismus

Die Zeit nach 1933 trug zur Fortentwicklung des Polizeibegriffs nichts bei, weil sich die Machthaber im Bedarfsfalle über jedes Recht hinwegsetzten, so z. B. durch Erlaß vom 17.6.1936 (ReichsGesetzblatt I, S. 487), wo die polizeilichen Aufgaben im ganzen Reich zusammengefaßt wurden. Nach der Machtergreifung schuf sich die totalitäre Bewegung ihr eigenes Polizeirecht unter Ablehnung bisheriger Polizeiauffassungen, insbesondere des materiellen Polizeibegriffs<sup>63</sup>.

Die Entwicklung des Polizeibegriffs brach ab und konnte erst nach dem Zusammenbruch neu beginnen.

---

<sup>63</sup> SS-Brigadeführer Best, Die deutsche Polizei, Darmstadt 1942, S. 12/13