

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 40

**Die Grenzen des Opportunitätsprinzips
im heutigen deutschen Polizeirecht**

Von

Hans Peter Schmatz



Duncker & Humblot · Berlin

HANS PETER SCHMATZ

Die Grenzen des Opportunitätsprinzips im heutigen deutschen Polizeirecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 40

Die Grenzen des Opportunitätsprinzips im heutigen deutschen Polizeirecht

Von

Dr. Hans Peter Schmatz



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1966 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1966 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Vorwort

Die Arbeit lag im Dezember 1965 der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München als Dissertation vor. Referent war Herr Professor Dr. Siegfried Grundmann, Korreferent Herr Professor Dr. Theodor Maunz. Die mündliche Prüfung fand am 21. Dezember 1965 statt.

Die im März 1965 abgeschlossene Abhandlung wurde vor Drucklegung überarbeitet; Literatur und Rechtsprechung sind bis 15. August 1966 berücksichtigt.

Meinem verehrten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Grundmann, möchte ich an dieser Stelle nochmals für Anregung und Betreuung der Arbeit herzlich danken. Ebenso gilt mein Dank Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann, der die Drucklegung in seinem Verlag ermöglichte.

Für die Übersendung von Gesetzesmaterialien und Erteilung von Auskünften schulde ich Dank dem Landtag Rheinland-Pfalz, dem Landtag Nordrhein-Westfalen, dem Abgeordnetenhaus Berlin und ganz besonders dem Archiv des Bayerischen Landtags.

München, im Dezember 1966

Hans Peter Schmatz

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	----

Erstes Kapitel

Der Polizeibegriff heute 19

A. Der formelle Polizeibegriff	19
B. Der materielle Polizeibegriff	22

Zweites Kapitel

Ermessen, unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum 25

A. Die Entwicklung der gerichtlichen Nachprüfung von Ermessensakten	25
B. Die heutige Lehre	27
I. Die konservative Richtung	27
II. Die moderne Richtung	28
a) Die Unterscheidung von Tatbestand und Rechtsfolge	28
b) Die Begründungen der Beurteilungsspielraums	28
c) Der Einwand der Identität von Beurteilungsspielraum und Ermessen und seine Widerlegung	31
III. Die Verwaltungsrechtsprechung	32
C. Stellungnahme und Ausgangsbasis	34
I. Gelöste und ungelöste Probleme der modernen Lehre	34
II. Die verschiedenartige Struktur Ermessen gewährender Rechtssätze	35
III. Die Grenzen des Ermessens	36
IV. Die Abgrenzung von „Ermessen“ und „Rechtsanwendung“ (d. h. Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs)	38
V. Ermessen und Opportunitätsprinzip	41

Drittes Kapitel

Erster Hauptteil

Rechtsanwendung und Ermessensbetätigung auf Grund sicherheitsrechtlicher Ermächtigungsnormen 43

Vorbemerkung: Die Rechtsgrundlagen	43
--	----

A. Die Bindung der Sicherheitsorgane an die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 14 I prPVG und die ihnen durch diese Norm eingeräumte Ermessensfreiheit	46
I. Die Auslegung der in § 14 I PVG enthaltenen Begriffe „Gefahr“ und „notwendig“	46
a) Die „Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“	46
b) Der Begriff der „Notwendigkeit“	49
1. Die „Möglichkeit“ und „Geeignetheit“ der Maßnahmen	49
2. Der Grundsatz des geringsteingreifenden Mittels	51
3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	63
4. Das Verbot zeitlichen Übermaßes	70
c) Die gerichtliche Nachprüfbarkeit der bisher entwickelten Begriffe „Gefahr“ und „notwendig“	70
d) Fortsetzung der Auslegung des Begriffs „notwendig“. Die „Notwendigkeit“ des Einschreitens	78
e) Die „Aufgabe“ der Gefahrenabwehr	84
f) Der Begriff „erforderlich“ in § 41 I prPVG. Die Begriffe „notwendig“ und „erforderlich“ im Sinne dieser Arbeit	86
II. Die Entwicklung des Opportunitätsprinzips	87
a) Unter der Geltung des § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten von 1794	87
b) Die Entwicklung des Opportunitätsprinzips unter der Geltung des § 14 prPVG	98
1. Die Beratung des § 14 im Ausschuß für Verfassungsfragen des Preußischen Landtags	98
2. Die Stellungnahmen in Literatur und Rechtsprechung zu § 14 PVG und zu dessen Beratung im Verfassungsausschuß	107
3. Die Entwicklung seit 1945	114
c) Ergebnis	116
III. Rechtsanwendung und Ermessensfreiheit innerhalb § 14 PVG nach den heute vertretenen Auffassungen. Kritik	117
a) Die „Gefahr“ für die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“	117
b) „Die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen“	118
1. Die Möglichkeit und die Geeignetheit der Maßnahmen	118
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	119
3. Der Grundsatz des geringsteingreifenden Mittels	120
4. Die Notwendigkeit des Ob-überhaupt	126
5. Unbrauchbare Qualifizierungen des Begriffs „notwendig“ ..	129
IV. Auslegung und Qualifizierung des Ausdrucks „um Gefahren abzuwehren“	130

a)	Das Wesen der Zweckbestimmung in § 14 PVG	130
b)	Die Einschränkung des Ermessens hinsichtlich des „Inwieweit“ eines Einschreitens	133
1.	Durch die Möglichkeit, Geeignetheit und Verhältnismäßig- keit	133
2.	Die Einschränkung des Ermessens durch den Grundsatz des geringsteingreifenden Mittels	134
c)	Ausreichende und unzulängliche Gefahrenabwehr bei not- wendigem Einschreiten	136
d)	Die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Zweckwahl	137
1.	Bei nicht-notwendigem Einschreiten	137
2.	Die Nachprüfung der Zweckwahl bei notwendigem Ein- schreiten	139
B.	Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe in den von § 14 prPVG abweichenden Ermächtigungsnormen	140
I.	Das nordrhein-westfälische Ordnungsbehördengesetz und das hamburgische Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	140
II.	Das Polizeigesetz von Baden-Württemberg	144
III.	Das bayerische Sicherheitsrecht	146
a)	Das PAG	147
1.	Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eingreifender polizei- licher Maßnahmen	147
2.	Das polizeiliche Ermessen und die Pflicht zu ausreichendem Einschreiten	150
3.	Einige Besonderheiten des PAG	152
aa)	Art. 5 II 3 c PAG: „soweit dies im öffentlichen Interesse geboten erscheint“	152
bb)	Art. 6 PAG: „Die Polizei darf nur die Maßnahmen treffen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind“	153
cc)	Art. 2 Satz 3 PAG: „Soweit es nötig ist und nicht andere Aufgaben vordringlicher sind, soll sie (scil. die Polizei) auch sonst Verletzten und Hilflosen Beistand leisten und ärztliche Hilfe verschaffen“	155
b)	Art. 5 AGStPO und die sicherheitsrechtlichen Ermächtigungen im LStVG	158
C.	Die besonderen Befugnisse der Sicherheitsorgane nach den allge- meinen Sicherheitsgesetzen	160
D.	Die „nicht-eingreifende“ Tätigkeit der Sicherheitsorgane	162

Viertes Kapitel

Zweiter Hauptteil

Die dem Staatsbürger gegenüber bestehende Pflicht der Sicherheitsorgane zur Gefahrenabwehr	165
Vorbemerkung	165
A. Die Amtspflichten der Sicherheitsorgane zum Tätigwerden	167
I. Beispiele aus der Rechtsprechung des RG und des BGH	167
II. Die Würdigung der Zivilrechtsprechung unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse der Arbeit	169
a) Die aus § 14 prPVG folgende Amtspflicht zum Tätigwerden ..	169
1. „Unmittelbare Gefahren für wesentliche Rechtsgüter“ als Fälle „notwendigen“ Einschreitens	169
2. „Die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen“	171
3. Die bei einer Pflicht zum Einschreiten zu ergreifenden Maßnahmen	175
4. Der „Dritte“	176
b) Amtshaftung wegen Unkenntnis eines zum Einschreiten verpflichtenden Sachverhalts	177
B. Die verwaltungsgerichtliche Erzwingbarkeit eines sicherheitsrechtlichen Tätigwerdens	180
I. Die Klageart und ihre Voraussetzungen	180
a) Die Klageart	180
b) Das Vorverfahren	181
c) Die formelle Beschwerde	181
d) Die materielle Beschwerde	181
1. Kann § 14 PVG konkret bestimmbaren Individualinteressen zu dienen bestimmt sein?	183
2. Welchen Individualinteressen sind die sicherheitsrechtlichen Ermächtigungsnormen zu dienen bestimmt?	187
3. Die Generalklauseln als „zwingende Rechtssätze“	191
II. Voraussetzungen und Inhalt des subjektiven öffentlichen Rechts auf Tätigwerden der Sicherheitsorgane	191
a) Die primäre Voraussetzung: Das Vorliegen einer Gefahr, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sowie ein durch ein Grundrecht geschütztes Individualrechtsgut des Klägers bedroht wird	192
b) Die „Notwendigkeit“ eines Einschreitens	192

Inhaltsverzeichnis	11
c) Die Zweckbestimmung der „Gefahrenabwehr“	193
d) Der Inhalt des Anspruchs auf Tätigwerden	195
III. Rechtsprechung und Literatur zum Anspruch auf polizeiliches Tätigwerden	197
C. Die Einschränkung des polizeilichen Ermessens durch den Gleichheits- satz	201
D. Andere Rechtsgrundlagen für einen Anspruch auf Tätigwerden der Sicherheitsorgane	207

Fünftes Kapitel

Abschließende Bemerkungen	214
Literaturverzeichnis	217

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
aE	am Ende
AGStPO	(Bay.) Ausführungsgesetz zur Strafprozeßordnung vom 17. November 1956 (BayBS III S. 149)
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Band der alten Folge und Seite)
AS	Amtliche Sammlung
Bad., bad.	Baden
Bay., bay.	Bayern
BayBgm.	Der Bayerische Bürgermeister (Jahr und Seite)
BayBS	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Januar 1952 (BayBS I S. 461)
BayObLGSt.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Jahr und Seite)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof in der Fassung vom 26. Oktober 1962 (GVBl. S. 337)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Der Betriebs-Berater (Jahr und Seite)
BBauBl.	Bundesbaublatt (Jahr und Seite)
Bd.	Band
Begründung	Begründung des Entwurfs eines (scil. des preußischen) Polizeiverwaltungsgesetzes. Abgedruckt bei Klausener, Verwaltungsgesetzes. Abgedruckt bei Klausener, PVG, S. 43 ff.
Bericht	Bericht des Ausschusses für Verfassungsfragen (scil. des preußischen Landtags) über den Entwurf eines Polizeiverwaltungsgesetzes. Abgedruckt bei Klausener, PVG, S. 92 ff.
Berl., berl.	Berlin (West-Berlin)
Brem., brem.	Bremen
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts (Band und Seite)
BV	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (BayBS I S. 3.)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243)
Bw., bw.	Baden-Württemberg
BWVBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (Jahr und Seite)

Das Recht	Das Recht, Rundschau für den deutschen Juristenstand. (Später:) Juristisches Zentralblatt für Praktiker, herausgegeben von Soergel u. a. (Jahr und Seite)
Der Staat	Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte (Jahr und Seite)
Die Gemeinde	Zeitschrift für gemeindliche Selbstverwaltung (Jahr und Seite)
Die Polizei	Zentralorgan für das Sicherheits- und Ordnungswesen, Polizei-Wissenschaft, -Recht, -Praxis. Köln
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Jahr und Seite)
DruksAbt.	Druksachenabteilung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr und Seite)
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft, Zentralorgan für das gesamte Haus- und Grundstückswesen. Düsseldorf (Jahr und Seite)
E	Sammlung der Entscheidungen des vorher genannten Gerichts (Band und Seite)
Entsch.	Entscheidung
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Band und Seite)
Fischers Zeitschrift:	Fischers Zeitschrift für die Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung, herausgegeben von Walter Schelcher, Leipzig (Band und Seite)
GaststG	Gaststättengesetz vom 18. April 1930
GBL	Gesetzblatt
GewArch.	Gewerbearchiv (Jahr und Seite)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1)
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb., hamb.	Hamburg
HansOLG	Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg
Hess., hess.	Hessen
iS	im Sinne
iVm.	in Verbindung mit
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band der neuen Folge und Seite)
JR	Juristische Rundschau, Zeitschrift für praktische Rechtskunde (Jahr und Seite)
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift für Studium und Ausbildung (Jahr und Seite)
JW	Juristische Wochenschrift (Jahr und Seite)
Kriminalistik	Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, Hamburg (Jahr und Seite)
LM	Lindenmaier/Möhring, Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs
LVG	Landesverwaltungsgericht
LStVG	(Bay.) Landesstraf- und Ordnungsgesetz vom 17. November 1956 (BayBS I S. 327)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Jahr und Seite)
Nds., nds.	Niedersachsen

nF	neue Folge
NRW, nrw.	Nordrhein-Westfalen
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OGHZ	Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs für die Britische Zone in Zivilsachen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	(Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 (BGBl. I S. 177))
PAG	(Bay.) Polizeiaufgabengesetz in der Fassung vom 3. April 1963 (GVBl. S. 95, ber. S. 120)
PG	Polizeigesetz
Pr., pr.	Preußen
Preuß. Gem. Zeitung:	Preußische Gemeindezeitung
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PVG	Polizeiverwaltungsgesetz
RdJ	Recht der Jugend, vereinigt mit Recht und Wirtschaft der Schule. Berlin. (Jahr und Seite)
RdK	Das Recht des Kraftfahrers (Jahr und Seite)
Regger	Regger/Oeschey, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden auf dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeistrafrechts, München (Band und Seite)
RHO	Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 17)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Band und Seite)
Rhpf., rhpf.	Rheinland-Pfalz
RiA	Das Recht im Amt (Jahr und Seite)
RNr.	Randnummer
RuPrVBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
s.	siehe
S.	Seite
SächsOVG Jahrb.	Jahrbücher des Königlich Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, Leipzig (Band und Seite)
Schlh., schlh.	Schleswig-Holstein
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen, Justizministerialblatt für Schleswig-Holstein (Jahr und Seite)
scil.	scilicet (nämlich)
SeuffArch.	J. A. Seufferts Archiv für Entscheidungen der obersten Gerichte in den deutschen Staaten
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
StAnpG	Steueranpassungsgesetz vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I S. 925) in der Fassung des StÄndG 1961
stRspr.	ständige Rechtsprechung
Stusev	Staats- und Selbstverwaltung, Zeitschrift für Staats- und Kommunalverwaltungen und -beamten, Berlin (Jahr und Seite)
StZRhPf.	Staatszeitung, Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz
Urt.	Urteil
VArch.	Verwaltungsarchiv (Band und Seite)
VersR	Versicherungsrecht (Zeitschrift, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe)
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH nF	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bay. Dienststrafhofs und des Bay. Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte (neue Folge) (Band und Seite)
VkBl.	Verkehrsblatt
VO	Verordnung
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung, Entscheidungen aus allen Gebieten des Verkehrsrechts, herausgegeben von Weigelt, Berlin. (Band und Seite)
VRspr.	Verwaltungsrechtsprechung (Band und Seite)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Heft und Seite)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17)
Wahlp.	Wahlperiode
WarnRspr.	Die Rechtsprechung des Reichsgerichts auf dem Gebiete des Zivilrechts, herausgegeben von Otto Warneyer, (Jahr und Seite)
WV	Die Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919
zit.	zitiert
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht. Düsseldorf (Jahr und Seite)

Einleitung

Seit jeher waren sich Lehre und Rechtsprechung darüber einig, daß im Polizeirecht grundsätzlich das Opportunitätsprinzip gelte. Man verstand darunter überwiegend das Recht der Polizeibehörden, über die Frage, ob und wie sie gegen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorgehen wollen, nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Man war sich auch bewußt, daß dieses Ermessen nicht unbegrenzt sei, vielmehr, daß es Fälle gäbe, in denen die Polizei einschreiten müsse, wie auch Maßnahmen, die nicht ergriffen werden dürften. Nachdem nun das Opportunitätsprinzip dem Wortlaut des § 10 II 17 ALR nur schwerlich entnommen werden konnte, sollte es nach dem Willen der Regierung in § 14 des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. Juni 1931 (GS S. 77) unzweideutig festgelegt werden. Der erhoffte Erfolg trat jedoch nicht ein. Die Erläuterungswerke zum preußischen PVG rätselten nicht nur über die Formulierung des § 14, sondern ebenso über die Beratungen im Verfassungsausschuß des preußischen Landtags. Die politische Entwicklung setzte dieser Auseinandersetzung ein rasches Ende.

Die Erneuerung rechtsstaatlichen Denkens nach 1945 führte zwar zu einem fast unübersehbaren Schrifttum über die Probleme des Ermessens und des unbestimmten Rechtsbegriffs, aber der Begründung und Begrenzung des Opportunitätsprinzips aus § 14 prPVG und den ihm entsprechenden Vorschriften der neueren Sicherheitsgesetze wurde nur wenig Beachtung geschenkt. So herrscht noch heute Unsicherheit und Verwirrung, wenn es um die Auslegung des Begriffs „notwendig“ in § 14 PVG geht oder um seine Qualifizierung als Ermessens- oder unbestimmten Rechtsbegriff. Eine bedeutsame Wandlung hat sich allerdings in jüngster Zeit insofern vollzogen, als die bisherige Doktrin, der einzelne habe kein subjektives öffentliches Recht auf ein Tätigwerden der Polizei zu seinen Gunsten, durch das Bundesverwaltungsgericht und das Schrifttum als mit dem heutigen Verhältnis von Staat und Bürger nicht mehr vereinbar angesehen wird und beide in besonderen Fällen ein subjektives Recht des einzelnen auf fehlerfreie Ausübung polizeilichen Ermessens hinsichtlich der Frage, ob eingeschritten werden solle, anerkennen. Diese Ansicht birgt jedoch ein Reihe ungeklärter Probleme, insbesondere rechtssystematischer und prozessualer Art.

Einen weiteren Kreis von Fragen bietet die Rechtsprechung der Zivilgerichte. Sie gewährt seit jeher einen Amtshaftungsanspruch, wenn jemand durch pflichtwidriges Untätigbleiben der Polizei bei unmittelbaren Gefahren für wesentliche Rechtsgüter einen Schaden erlitten hat, ohne sich mit der rechtssystematischen Begründung ihrer Ansicht eingehend auseinanderzusetzen oder auf die verwaltungsrechtliche Ermessenslehre oder die Auslegung des § 14 PVG näher einzugehen.

In der vorliegenden Arbeit wird versucht, die Ermächtigungsgrundlagen des heutigen deutschen Polizeirechts, insbesondere § 14 PVG auszuliegen, ihren normativen Inhalt zu ordnen und die Bereiche aufzuzeigen, in denen Ermessenserwägungen möglich sind. Die Bindung der Polizei an das Gesetz wird dabei stets unter dem Blickwinkel verwaltungs- und zivilgerichtlicher Überprüfbarkeit untersucht.

Die Arbeit ist in fünf Kapitel gegliedert. Im ersten wird kurz auf den Begriff der Polizei eingegangen, wie er in den modernen Sicherheitsgesetzen zum Ausdruck kommt. Im zweiten Kapitel wird versucht, die Grundlage der Arbeit, die Lehre vom Ermessen, unbestimmten Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum darzulegen und das Wesen des Ermessens aufzuzeigen. Die Auslegung der sicherheitsrechtlichen Ermächtigungsnormen ist Thema des dritten Kapitels, des ersten Hauptteils. Schwerpunkt bilden die Grenzen eingreifender polizeilicher Tätigkeit. Im vierten Kapitel, dem zweiten Hauptteil der Arbeit, wird das Recht des einzelnen auf Einschreiten der Polizei und sein Anspruch auf Schadensersatz wegen unterlassenen Einschreitens erörtert. Das letzte Kapitel enthält abschließende Bemerkungen.

Erstes Kapitel

Der Polizeibegriff heute

A. Der formelle Polizeibegriff

Bis vor etwa fünfzehn Jahren gab es terminologisch kaum einen Zweifel, was unter „Polizei“ zu verstehen sei. Alle Behörden, die allgemein oder auf speziellen Gebieten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit oder den einzelnen zu sorgen hatten, waren „Polizei“behörden und bedienten sich materiellen „Polizei“rechts. Materieller und formeller Polizeibegriff waren somit weitgehend identisch¹. Die amerikanische und britische Besatzungsmacht mißtrauten jedoch dieser Regelung und empfahlen den Ländern ihrer Zonen, bei der Neufassung von Polizeigesetzen das Wort „Polizei“ nur mehr für die uniformierten Beamten des Polizeivollzugsdienstes zu gebrauchen. Unter diesem Einfluß wurde in jenen Ländern die sogenannte Ordnungsverwaltung eingeführt²; die übrigen Länder blieben bei der preußischen Regelung.

Heute ergibt sich folgendes Bild:

Rheinland-Pfalz³ und das Saarland⁴ behielten die Regelung des preußischen PVG vom 1. 6. 1931⁵ bei. Materieller und formeller Polizeibegriff decken sich also. Behörden, die nicht als Polizeibehörden bezeichnet werden, können sich des Polizeirechts nicht bedienen⁶. Das Verhältnis zwischen den ordentlichen Polizeibehörden, d. h. dem Bürgermeister als Orts-, dem Landratsamt als Kreis- und der Bezirksregierung als Bezirkspolizeibehörde⁷, und der uniformierten Polizeiexeku-

¹ Vgl. dazu eingehend Drews/Wacke, S. 11 ff.

² Drews/Wacke, S. 18.

³ §§ 73 ff. rhpfGVBl. (Polizeiverwaltungsgesetz vom 26. März 1954, rhpf-GVBl. S. 31); vgl. Galette, DVBl. 55, 313 (317 f.); Rasch, DÖV 60, 81 (85 f.).

⁴ §§ 32 ff. des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung des Saarlandes vom 13. Juli 1950, ABl. S. 796.

⁵ Vgl. § 2 p. PVG.

⁶ Drews/Wacke, S. 16.

⁷ Vgl. Anm. 3 und 4.