

Stefan Naas

Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931

Ein Beitrag zur Geschichte des Polizeirechts
in der Weimarer Republik

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
I. Die Erinnerung an das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931	1
1. Das PVG als »Vater aller heutigen Polizeigesetze«	1
2. Das PVG aus der Perspektive der geltenden Polizeirechtslehre	3
3. Das PVG aus rechtshistorischer Perspektive	6
II. Aufgabenstellung und Vorgehensweise – Die Geschichte einer Gesetzgebung als Ziel	11
Erster Teil. Die Vorentwürfe von Bill Drews 1919–1923	17
Kapitel 1. Drews' Bemühungen um ein neues preußisches Polizeigesetz	19
I. Seiner Zeit voraus – Staatskommissar Drews und die Reform des Polizeirechts ..	19
1. Bill Drews als Reformder der preußischen Verwaltung	19
2. Drews' Denkschrift »Grundzüge einer Verwaltungsreform« 1917	24
3. Die Wiederaufnahme des Reformvorhabens und die neue Reichsverfassung 1919	29
4. Der erste Vorentwurf eines preußischen Polizeigesetzes	32
II. Das preußische Ministerium des Innern und die Reorganisation der Polizei ...	36
1. Sicherheitsprobleme und geänderte Rahmenbedingungen: Die preußische Polizei nach der Revolution	36
2. Unfreiwillige Beschäftigung mit den Entwürfen von Drews, »da sonst vielleicht das Parlament unerwünscht eingreift«	40
3. Der Kapp-Putsch und die Neuordnung der Polizei durch Wilhelm Abegg 1920	44
III. Das Scheitern des Polizeiverwaltungsgesetzes unter Drews	49
1. Unermüdliche Weiterarbeit bei ungewissen Erfolgsaussichten	49
2. Bill Drews als Präsident des Preußischen Oberverwaltungsgerichts	53
3. Die Niederlegung des Staatskommissariats im Oktober 1923	56

Kapitel 2. Die Reform des formellen Polizeirechts in den Entwürfen von Drews	63
I. »Die Polizei ist Angelegenheit des Staates«	64
1. Die Tradition des staatlichen Polizeimonopols – ein »preußisches Dogma« ..	64
2. Der Streit um die Kommunalisierung der Ortspolizei	69
3. Das staatliche Polizeimonopol in den Entwürfen von Drews	76
II. Die Bereinigung des Polizeiverordnungswesens	85
1. Das buntscheckige System des bisherigen Polizeiverordnungsrechts	85
2. »Wir leiden unter einer Überfülle der Polizeiverordnungen«	87
3. Das Polizeiverordnungsrecht in den Entwürfen von Drews	91
III. Die Neuordnung der Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen	93
1. Einer Neuregelung bedürftig – Die bisherige Ordnung der Rechtsmittel ...	93
2. Die Novelle zum Landesverwaltungsgesetz von 1913	96
3. Die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen in den Entwürfen von Drews	99
IV. Die Einführung der Zwangsstrafe bei Zuwiderhandlungen gegen Polizeiverordnungen	103
1. Die bisherige Rechtslage und ihre Kritik	103
2. James Goldschmidt und die Lehre vom Verwaltungsstrafrecht	107
3. Die »Entkriminalisierung« der Polizeiverordnung in den Entwürfen von Drews	110
Kapitel 3. Die Kodifikation des materiellen Polizeirechts in den Entwürfen von Drews	116
I. Die polizeiliche Generalklausel in § 10 II 17 ALR	117
1. »Arbeit auf unbeackertem Felde« – Das Verdienst der Rechtsprechung ...	117
2. Die zunehmende Bedeutung der Generalklausel in der Literatur	127
3. Gesetzliche Festlegung »der in jeder Beziehung bewährten Begriffsbestimmung des § 10 II 17 ALR« – Die Vorentwürfe von Drews ..	134
II. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Störereigenschaft	140
1. Die »nöthigen Anstalten« als Anknüpfungspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?	140
2. Die fehlende Bestimmung des Polizeipflichtigen in den Entwürfen von Drews	147

III.	Legalitätsprinzip contra Opportunitätsprinzip	152
1.	Das »Recht und die Pflicht« der Polizei zum Einschreiten	152
2.	»Ebenso unklar wie im Allgemeinen Landrecht« – Die Entwürfe von Drews	160
IV.	Schadensersatzansprüche aus Anlaß polizeilicher Anordnungen	162
1.	Die bisherige Rechtslage in Preußen	162
2.	Kodifikation und Neuordnung – Die Entwürfe von Drews	166
3.	Die Beseitigung der Konflikterhebung durch Art. 131 WRV	169
Zweiter Teil. Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931		173
Kapitel 4. Die preußische Regierung und die Modernisierung der Polizeiverwaltung Mitte der zwanziger Jahre		175
I.	Zentrum der Initiative: Das preußische Ministerium des Innern seit 1924	175
1.	Ungelöste Probleme: Verwaltungsreform und Polizeirechtsreform	175
2.	Die Polizeiabteilung im Innenministerium unter Grzesinski und Severing..	178
3.	Der Leiter der Polizeiabteilung – Erich Klausener	181
4.	Die Referenten – Christian Kerstiens und Robert Kempner	184
II.	Die Ziele der preußischen Polizeipolitik für das preußische Polizeirecht – Professionalität, Einheitlichkeit, Effektivität und Übersichtlichkeit	187
1.	Die Große Polizeiausstellung in Berlin 1926 und ihre Wirkung	187
2.	Meilensteine: Landeskriminalpolizeiamt, Polizeischule für Technik und Verkehr, Polizeiinstitut Berlin-Charlottenburg und Büroreform	189
3.	Zwei Reformgesetze: Das Polizeibeamtengesetz 1927 und das Polizeikostengesetz 1929	192
4.	Der Schlußstein: Ein einheitliches modernes Polizeirecht	195
Kapitel 5. Die Ausarbeitung und Verabschiedung des PVG		199
I.	Die Ausarbeitung des PVG im Ministerium des Innern 1929	199
1.	Vorbereitungen und der erste Referentenentwurf	199
2.	Der revidierte Referentenentwurf und seine Begründung	203
II.	Das PVG im Gang des Gesetzgebungsverfahrens	206
1.	Die Debatte im Preußischen Staatsrat	206
2.	Die Debatte im Preußischen Landtag	209

Kapitel 6. Die Reform des formellen Polizeirechts im PVG	220
I. »Die Polizei ist Angelegenheit des Staates« – Das Verhältnis von Polizei und Selbstverwaltung, § 1 PVG	220
1. Die Forderung nach Kommunalisierung der Ortspolizei in der Weimarer Republik	220
2. Das staatliche Polizeimonopol bei Ausarbeitung und Beratung des PVG ...	228
II. Die Bereinigung des Polizeiverordnungswesens, §§ 25 ff. PVG	235
1. Abegg contra Grzesinski	235
2. Die parlamentarische Initiative der Kommunisten 1928	239
3. Die Denkschrift zur »Vereinfachung des Polizei-Verordnungswesens« 1930	242
4. Das Polizeiverordnungsrecht bei Ausarbeitung und Beratung des PVG ...	245
5. Die Aufhebung veralteter Polizeigesetze	251
III. Die Neuordnung der Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen, §§ 45 ff. PVG	254
1. Die Reform der Rechtsmittel als Ziel der »Kleinen Verwaltungsreform« 1924	254
2. Die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen bei Ausarbeitung und Beratung des PVG	259
IV. Die Einführung des Verordnungs-Zwangsgeldes, §§ 33, 76 PVG	265
1. Die Diskussion um die gebührenpflichtige Verwarnung anstelle polizeilicher Strafverfügung	265
2. Das Verordnungs-Zwangsgeld bei Ausarbeitung und Beratung des PVG ...	268
3. Der Widerstand des Kammergerichtes	273
Kapitel 7. Die Kodifikation des materiellen Polizeirechts im PVG	277
I. Die polizeiliche Generalklausel in § 14 PVG	278
1. Vom Kautschukparagrafen zum festen und unbiegbaren Träger des Polizeirechts – Die Rechtsprechung zu § 10 II 17 ALR in der Weimarer Republik	279
2. In alter Tradition – Die Literatur zu § 10 II 17 ALR in der Weimarer Republik	284
3. Die Ausarbeitung der neuen Generalklausel im Ministerium des Innern ...	294
4. Die neue Generalklausel im Staatsrat und die Debatte im Landtag	297

II.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Störereigenschaft im PVG	300
1.	Drews und die Verpflichtung der Polizei zur Wahl des mildesten Mittels ..	300
2.	Die Beschränkung der Polizei auf die »notwendigen Maßnahmen« und »erforderlichen« Mittel, §§ 14 Abs. I, 41 Abs. I, II PVG	306
3.	Die Grundsätze der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit in der Weimarer Republik	310
4.	Die Grundsätze der Polizeipflicht bei Ausarbeitung und Beratung des PVG, §§ 18–21 PVG	312
III.	Die Verankerung des Opportunitätsprinzips im PVG	315
1.	Der Rodel- und Warnzeichenfall – Die Rechtsprechung des Reichsgerichts	315
2.	Walter Jellineks »Skalentheorie« und die Polizeirechtslehre der Weimarer Republik	317
3.	Bill Drews und die Stärkung des Opportunitätsprinzips	320
4.	Das Opportunitätsprinzip bei Ausarbeitung und Beratung des PVG, § 14 Abs. I PVG	323
IV.	Schadensersatzansprüche aus Anlaß polizeilicher Anordnungen, §§ 70–73 PVG	327
1.	Die Schadensersatzansprüche bei Ausarbeitung des PVG	327
2.	Die Schadensersatzansprüche bei Beratung des PVG	330
Kapitel 8. Das PVG nach seiner Verabschiedung		332
I.	Die zeitgenössische Bewertung des PVG	332
II.	Ein Nachspiel: Der Widerstand gegen die Einführung des Verordnungs- Zwangsgeldes und die Klage der DNVP vor dem Staatsgerichtshof	335
1.	Der Streit um die Rechtsnatur des Verordnungs-Zwangsgeldes	336
2.	Die Entscheidung des Kammergerichtes	341
3.	Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes	342
III.	Die Weitergeltung des PVG nach 1933 – ein Ausblick	345
Zusammenfassung		355
Quellen- und Literaturverzeichnis		359
Personenregister		389
Sachregister		393