

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg17>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 17 (2010)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg17/210-212>

Rg **17** 2010 210–212

Matthias Schwaibold

Dünnere als die Polizei erlaubt

men. Dafür kann europäische Rechtsgeschichte gerade in Bezug auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft wichtige Erfahrungswerte beisteuern. Ein Ziel der Rechtsgeschichte muss die Selbstvergewisserung über rechtskulturelle Identitäten und Differenzen im vertikalen Vergleich sein, um deren positive wie auch negative Bedeutung für rechtliche Vereinheitlichungen durch Kodifikation oder Rechtsprechung unter Mitwirkung von Rechtswissenschaft zu überprüfen und zu ermöglichen. Die Ermittlung des Grades angemessener Rechteinheit und gebotener Differenzierung – d. h. die Balance zwischen der *lex generalis* und *lex particularis* bei der Gestaltung von Rechtsräumen – ist letztlich ein Dauerproblem bei der Auswahl gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Ordnungsmodelle.¹⁸ Das legt es nahe, in

der rechtsgeschichtlichen Forschung auch von aktuellen Problemlagen auszugehen, mit denen sich Gesetzgebung, Rechtsprechung, Rechtswissenschaft sowie Staats- und Verfassungsrecht konfrontiert sehen. Die Rechtsgeschichte als historische Rechtserfahrung und eine aktuelle Rechtsproblematik stehen in einem dialektischen Wechselspiel und fördern einerseits den rechtshistorischen Erkenntnisprozess, der andererseits wieder zurückstrahlt auf Rechtsaktualität. Einfache und gültige Rezepte gibt es nicht, wohl aber – um mit Savigny zu sprechen – ein Bedenken von rechtshistorischen Erfahrungswerten in Gestalt von »Muster oder Warnung«.¹⁹ Um die Letztere geht es hier. Das Buch von Peter van den Berg gibt dazu vielfachen Anlass. Auch das ist ein Verdienst.

Heinz Mohnhaupt

Dünnere als die Polizei erlaubt*

Im Vorwort dankt der Autor unter anderem seinem Doktorvater, der »streng, aber fair« gewesen sei (V). Vielleicht hätte der Arbeit noch ein wenig mehr Strenge gut getan, und wenn man überlegt, dass der nun vorgelegte schmale Band die Frucht einer mindestens dreijährigen Arbeit sein muss, dann ist die Ausbeute eher mager. Und was an lobenswerten und weiterführenden Ansätzen allenthalben zu spüren ist, wird von der mit der Lektüre wachsenden Enttäuschung überwuchert. Es bleibt vor allem der Eindruck fleißiger Archivarbeit, die zwar die Quellen gesucht und gefunden hat, aber ungefasst weiterplätschern lässt.

Der Kanton Zürich war ein von der Oligarchie seiner Hauptstadt regiertes Staatswesen, in

dem bis weit ins 19. Jahrhundert hinein die »Landschaft«, inklusive der dort durchaus vorhandenen (Klein-)Städte, wenig praktische Autonomie hatten. Erst mit der liberalen Verfassung von 1831 – wir lassen das kurze Zwischenspiel in der napoleonischen Zeit um die Jahrhundertwende als bloßen Vorboten des Kommenden beiseite – wurde die Vorherrschaft der Stadt Zürich gebrochen und erhielten die Bezirke und Gemeinden in relevantem Umfang Kompetenzen und Gestaltungsfreiheit. Dazu gehört das Verordnungsrecht, also insbesondere kommunale Polizeiverordnungen (im Rahmen des übergeordneten Rechts) zu erlassen. Diese lokalen Erlasse wurden bisher nicht erforscht und entsprechend findet sich dazu in der Literatur auch

18 Vgl. H. MOHNHAUPT, Zum Verhältnis von Region und »ius particulare« in Europa während des 16. bis 18. Jahrhunderts, in: L'Europa e le sue regioni, hg. von E. SCIACCA, Palermo 1993, 226–238.

19 SAVIGNY, System (Fn. 15) X.

* PHILIP W. KUPPER, Die kommunalen Zürcher Polizeiverordnungen der Städte Zürich und Winterthur. Eine rechtshistorische Studie zu deren Entwicklung von Ende des 18. Jahrhunderts bis zur Gegenwart (Zürcher Studien zur Rechtsgeschichte 61), Zürich: Schulthess 2009, XXV, 138 S., ISBN 978-3-7255-5857-5

praktisch nichts – der Autor hat sich also auf Neuland vorgewagt.

Studienobjekt des Autors sind gemäß dem Titel der Arbeit die zwei Polizeiverordnungen der Städte Zürich und Winterthur, welche auf kommunaler Ebene Ruhe und Ordnung sichern sollten. Allerdings besteht ein wesentlicher – und gewiss verdienstlicher – Umfang der Arbeit darin, die (Archiv-)Fundstellen und Erlassjahre aller Polizeiverordnungen der (heute noch 171) zürcherischen Gemeinden aufzulisten: Wer also auf die Idee käme, nach der Polizeiverordnung von Knonau im Bezirk Affoltern aus dem Jahre 1889 zu suchen, weiß jetzt, wo er sie finden kann (im Anhang 1, umfassend 85–110, auf 88 Fn. 29). Im Anhang 2 sind auf den Seiten 114–123 das Original der Polizeiverordnung der Stadt Zürich von 1804, auf den Seiten 125–138 dasjenige der Polizeiverordnung der Stadt Winterthur von 1805 abgelichtet. Eigentlicher Text des Autors steht also nur auf den teils wenig bedruckten Seiten 3–84. Dabei sind die Ausführungen zu den sich wandelnden Inhalten des Polizei-Begriffs vom 15. bis 21. Jahrhundert höchst cursorisch und bleiben vor allem völlig unverbindlich in Bezug auf das eigentliche Thema der beiden Polizeiordnungen: Gewiss ist es richtig, die Schwerpunktverlagerung von der Wohlfahrtspflege zur Gefahrenabwehr und der Repression hin zur Prävention und Deeskalation zu konstatieren, aber das trägt zum Verständnis der gemeindlichen Polizeiverordnungen so wenig bei wie die Reduktion der Landjäger und Obervögte zum Herrschaftsinstrument der Stadtzürcher Aristokratie (1. Kapitel, 3–16). Etwas ungeordnet sind auch die Inhalte des 2. Kapitels, welche die Forschungssituation und die Archivlage – die schon auf den Seiten XVII–XXIV einlässlich geschildert worden war – darstellen. Was der Autor alles festgestellt hat, führt direkt

zur spannenden Frage, die er so weder stellt noch beantwortet: Warum haben die allermeisten Gemeinden eigene Polizeiverordnungen offenbar erst nach 1918 erlassen, während im ganzen 19. Jahrhundert und bis nach dem 1. Weltkrieg eine erstaunliche legislatorische Zurückhaltung bestand? Denn insbesondere vor 1900 finden sich lediglich erratisch kommunale Polizeiverordnungen in wenigen Gemeinden, obwohl seit 1831, jedenfalls seit 1866 eine solche hätte, gestützt auf das kantonale Gemeindegesetz, erlassen werden können. Was dem Autor allerdings zu dieser Auffälligkeit einfällt, ist – freundlich gesagt – dürftig: Es ist doch geradezu ausgeschlossen, dass Polizeiverordnungen nur deshalb erlassen worden sind, weil »lokale Vorkommnisse« dazu geführt hätten bzw. sie lediglich als »Instrument zur Korrektur lokaler Ereignisse« gedient hätten (47). Soll denn ernsthaft während zwölf Jahrzehnten in 7/8 aller Zürcher Gemeinden nichts los bzw. zu korrigieren gewesen sein? Und wie verträgt sich diese Deutung mit derjenigen, die kommunalen Polizeiverordnungen hätten der Sicherung der gemeindlichen Souveränität gedient (78)? Das würde doch heißen, dieses Bedürfnis hätte länger als ein Jahrhundert nur eine verschwindende Minderheit von Gemeinden verspürt. Es wäre wünschenswert gewesen, der Autor hätte seine beiden – kühnen und nicht deckungsgleichen – Thesen wenigstens durch eine Reihe repräsentativer Beweisführungen erhärtet. Sein Hinweis, ab ca. 1915 hätte der Kanton Druck auf die Gemeinden ausgeübt, eigene Polizeiverordnungen zu erlassen (82 f.), erklärt allenfalls die Erlasswelle nach 1918, nicht aber die Zurückhaltung bis dorthin.

Ebenso bleibt die Analyse der beiden städtischen Polizeiverordnungen von Zürich (1804) und Winterthur (1805) weitgehend an der Oberfläche (48–78). Dass es keine Zäsur um 1800

gegeben haben kann, sondern sich ein Übergang vom obrigkeitlichen zum »liberaleren« Polizeibegriff ergeben hat, musste sicher einmal gesagt werden. Aber es wäre hierfür viel eindrücklicher gewesen, die Verordnungen ihren (materiellen) Vorgängererlassen, namentlich der Stadtzürcher Policy-Ordnung von 1779, systematisch gegenüberzustellen und zum Beispiel die – nur angedeutete – Wandlung von einer Verbots- zu einer Gebotssprache durchgehend zu zeigen. Wenig überzeugend ist die monokausale Deutung der Stadtzürcher Verordnung als Reaktion auf die napoleonischen Wirren (53 ff.). Dass der Erlass kein Beleg für eine auf den »Citoyen« oder das »Individuum« ausgerichtete Normsetzung ist, überrascht allerdings niemanden wirklich. Auch ist die Rückkoppelung späterer Teilrevisionen der Stadtzürcher Bestimmungen an die »Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse« nicht weiter erläutert, woran auch zwei konkrete Beispiele (Verbot des Streikzwangs 1894 als Reaktion auf den »Malerstreik« und Waffentragverbot als Folge des sogenannten »Italienerkrawalls« von 1896) nichts ändern, denn es gab vorher und nachher auch Änderungen (siehe die Angaben auf 87), über deren Inhalte und Anlässe man dann aber nichts erfährt. Ähnlich unvollständig ist die historische und juristische Analyse der Winterthurer Polizeiverordnung: Natürlich ist der Gedanke interessant, die zweitgrößte Stadt des Kantons habe ein sichtbares Zeichen der Emanzipation setzen wollen (73) – aber warum nur gerade Winterthur, dessen Führungs-

rolle bei der liberalen Bewegung 1831 und dessen Bedeutung als Industriezentrum jedenfalls 1805 nicht unbedingt vorauszusehen war? Und wie verträgt sich diese Begründung mit derjenigen, es sei – gleich wie in Zürich – doch nur eine Reaktion auf politische Unruhen gewesen (71)? Auch die inhaltliche Gegenüberstellung der beiden städtischen Erlasse kommt leider über Ansätze nicht hinaus. Ebenfalls nur auf der Stufe einer Behauptung ohne Vertiefung bleibt die Bemerkung, die meisten Gemeinden hätten es mit der Durchsetzung ortspolizeilicher Aufgaben schon deshalb nicht ernst gemeint, weil es an (besoldeten) Polizeiorganen gefehlt habe (77). Dass tatsächlich kein Zusammenhang zwischen den ortspolizeilichen Zuständen und dem Erlass von kommunalen Polizeiverordnungen bestehen kann (78), glaubt man hingegen sofort – der Blick auf die Erlassdaten hat das ja schon gezeigt.

Unter wirklich »strenger« Führung hätte der Autor vielleicht eher nur sein Titelthema – die beiden (»großstädtischen«) Polizeiverordnungen – vertieft dargestellt oder aber wäre dem – sicher erstmals seinen Archivforschungen zu verdankenden – Befund nachgegangen, warum es im Kanton so wenige formelle Polizeiverordnungen bis 1918 gab. So muss man an beiden Enden des Spektrums weiterarbeiten, wenn man es genauer wissen will. Immerhin hat Kupper dafür unverzichtbare Vorarbeiten geliefert.

Matthias Schwaibold