

POLIZEIRECHT

BADEN-WÜRTTEMBERG

Hemmer/Wüst/Kresser/Hein

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG	1
A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur	1
B. Grundbegriffe	1
I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs.....	2
II. Polizeibegriffe.....	3
1. Materieller Polizeibegriff.....	3
2. Institutioneller Polizeibegriff.....	4
3. Formeller Polizeibegriff.....	4
III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts.....	4
1. Baden-Württembergisches Polizeigesetz (PolG).....	4
2. Durchführungsverordnung (DVO PolG).....	5
3. Strafprozessordnung (StPO).....	5
4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG).....	5
5. Sonstige Rechtsvorschriften.....	5
IV. Gesetzgebungskompetenzen und MEPolG.....	6
1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts.....	6
a) Grundsatz.....	6
b) Ausnahmen.....	6
2. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder (MEPolG).....	7
C. Organisation der Polizei nach dem PolG	7
I. Polizeibehörden.....	7
1. Allgemeine Polizeibehörden.....	8
2. Besondere Polizeibehörden.....	9
3. Andere Stellen i.S.v. § 2 I PolG.....	9
II. Polizeivollzugsdienst.....	9
III. Verhältnis zwischen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst.....	10
IV. Gemeindliche Vollzugsbedienstete.....	10
V. Freiwilliger Polizeidienst.....	11
D. Bundespolizei und private Sicherheitsdienste	11
I. Die Bundespolizei und weitere Polizeien des Bundes.....	11
II. Private Sicherheitsdienste.....	12
2. KAPITEL: DIE POLIZEIRECHTSKLAUSUR	13
A. Grundproblematik	13
B. Klausurbearbeitungsvorgang	13
§ 1 FORTSETZUNGSFESTSTELLUNGSKLAGE	15
A. Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog / direkt	15
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I S. 1 VwGO.....	15
1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit.....	15
2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.....	15
3. Abdrängende Sonderzuweisung.....	16
a) § 23 I EGGVG bzw. § 98 II S. 2 StPO bei Strafverfolgung.....	16
b) Sonderkonstellation im materiellen Gutachten.....	20
c) Gewahrsam, § 28 III S. 3, IV S. 1 PolG.....	21
d) Wohnungsdurchsuchung, § 31 V S. 1 PolG.....	23

II. Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog / direkt.....	23
1. Vorliegen eines Verwaltungsakts.....	24
a) Ausgangspunkt: Regelung i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG.....	24
b) Maßnahmen auf Grundlage der Generalklausel (§§ 3, 1 I PolG) und Einzelmaßnahmen nach den §§ 26 - 36 PolG.....	25
c) Maßnahmen der modernen Datenerhebung und Datenverarbeitung.....	26
aa) Grundlegendes.....	26
bb) Sonderproblem: Befragung, § 20 I PolG.....	27
cc) Sonderproblem: Löschung von Daten bzw. Vernichtung von Akten.....	27
d) Zwangsmaßnahmen.....	28
aa) Androhung von Zwangsmitteln.....	28
bb) Die Anwendung von Zwangsmitteln.....	29
e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I PolG.....	30
f) Verpflichtung zu einer Geldleistung.....	30
g) Einzelfallregelung und Allgemeinverfügung.....	31
2. Erledigung des VA, § 43 II VwVfG.....	32
a) Erledigung des VA nach Klageerhebung.....	32
b) Erledigung des VA vor Klageerhebung.....	33
III. Klagebefugnis analog § 42 II VwGO.....	33
IV. Widerspruchsverfahren.....	34
1. Erledigung des VA nach Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!).....	34
2. Erledigung des VA vor Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!).....	34
V. Klagefrist.....	35
1. Erledigung des VA nach Ablauf der Klagefrist.....	35
2. Erledigung des VA vor Ablauf der Klagefrist.....	35
a) Mindermeinung.....	35
b) Herrschende Meinung.....	35
VI. Besonderes Feststellungsinteresse.....	36
1. Konkrete Wiederholungsgefahr.....	36
2. Rehabilitationsinteresse.....	37
3. Präjudizialität für Ersatzansprüche.....	37
4. Schwerwiegender oder sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff.....	38
a) Schwerwiegender Grundrechtseingriff.....	38
b) Sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff.....	39
VII. Klagegegner.....	39
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen.....	39
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO.....	40
C. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage.....	40
I. Rechtsgrundlage für Primärmaßnahmen.....	42
1. Allgemeines.....	42
2. Systematik der Rechtsgrundlagen.....	43
a) Spezialgesetzliche Befugnisse, § 1 II PolG.....	43
b) Standardbefugnisnormen.....	44
aa) Grundlegendes.....	44
bb) Sonderproblem: Durchsetzung von Standardmaßnahmen.....	44
c) Generalklausel.....	45
aa) Grundlegendes.....	45
bb) Sonderproblem: Wesentlichkeitstheorie.....	46
3. Formelle Rechtmäßigkeit.....	46
a) Grundlegendes.....	46
b) Sachliche Zuständigkeit („Aufgabeneröffnung“).....	47
aa) Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Polizeivollzugsdienst und Polizeibehörden.....	47
bb) Schutz privater Rechte, § 2 II PolG.....	49

c) Instanzielle und örtliche Zuständigkeit	50
aa) Maßnahmen einer Polizeibehörde	50
bb) Maßnahmen des Polizeivollzugsdienstes	50
d) Verfahren	51
e) Sonstige formelle Voraussetzungen	51
II. Materielle Rechtmäßigkeit	52
1. Subsumtion unter § 1 II PolG i.V.m. Spezialgesetz	52
2. Allgemeine Ausführungen zur Subsumtion unter die Standardbefugnisse und die Generalklausel	52
a) Öffentliche Sicherheit	52
aa) Unversehrtheit der Rechtsordnung	53
bb) Unversehrtheit der Individualrechtsgüter	54
cc) Grundlegende Einrichtungen/Veranstaltungen des Staates	56
b) Öffentliche Ordnung	57
c) Gefahrbegriff	58
aa) Grundlegende Definition	58
bb) Konkrete und abstrakte Gefahr	59
cc) Verminderte Eingriffsvoraussetzungen	60
dd) Gefahrqualifikationen	61
ee) Anscheinsgefahr und Putativgefahr	62
ff) Gefahrenverdacht und Gefahrerforschungsmaßnahmen	65
3. Subsumtion unter die Standardbefugnisse insbes. der §§ 26 - 36 PolG	68
a) Befragung, § 20 I PolG	69
b) Personenfeststellung, § 26 I, II PolG	70
aa) Begriff	70
bb) Regelungsinhalt	71
c) Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 26 III PolG	74
d) Vorladung, § 27 PolG	74
aa) Begriff	74
bb) Regelungsinhalt	75
e) Platzverweis, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Annäherungsverbot, § 27a PolG	76
aa) Grundlegendes	76
bb) Regelungsinhalt des § 27a I PolG (Platzverweis)	77
cc) Regelungsinhalt des § 27a II PolG (Aufenthaltsverbot)	77
dd) Regelungsinhalt des § 27a III - V PolG	78
f) Gewahrsam, § 28 PolG	80
aa) Begriff	80
bb) Regelungsinhalt des § 28 I PolG	80
cc) Sonderproblem: Sportgroßveranstaltungen	82
dd) Besondere Verfahrensvoraussetzungen	83
g) Durchsuchung von Personen, § 29 PolG	84
aa) Begriff	84
bb) Regelungsinhalt	84
h) Durchsuchung von Sachen, § 30 PolG	86
aa) Begriff	86
bb) Regelungsinhalt	86
i) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, § 31 PolG	88
aa) Begriffsbestimmungen	88
bb) Betreten von Wohnungen, § 31 I PolG	89
cc) Betreten von Geschäftsräumen, § 31 VI PolG	89
dd) Durchsuchen von Wohnungen, § 31 II, III PolG	90
ee) Verfahrensvorschriften beim Durchsuchen von Wohnungen, § 31 V, VII, VIII PolG	91
j) Erkennungsdienstliche Maßnahmen, § 36 PolG	91
aa) Begriff	92
bb) Regelungsinhalt	92
4. Subsumtion unter die Generalklausel, §§ 3, 1 I PolG	93
5. Verantwortlichkeit, §§ 6, 7 und 9 PolG	93
a) Begriff der Verantwortlichkeit	94
aa) Grundsatz	94
bb) Ausnahme: Zweckveranlasser	95
b) Verhaltensverantwortlicher, § 6 PolG	97
c) Zustandsverantwortlicher, § 7 PolG	97
d) Anscheinsverantwortlicher	100

e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I PolG	101
f) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 9 I PolG	101
6. Polizeiliche Handlungsgrundsätze	103
a) Bestimmtheit, § 37 I LVwVfG	103
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 5 PolG	103
aa) § 5 I PolG	103
bb) § 5 II PolG	105
c) Ermessensausübung, § 3 PolG bzw. § 40 LVwVfG	105
III. Verletzung eines subjektiven Rechts	108
IV. Versammlungsrecht	108
1. Anwendungsbereich des VersG	108
a) Versammlungsbegriff	109
b) Öffentlichkeit einer Versammlung	110
c) Anwendbarkeit des PolG bei öffentlichen Versammlungen	111
2. Formelle Rechtmäßigkeit	114
3. Materielle Rechtmäßigkeit	115
a) Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen	115
aa) Verbot, § 5 VersG	115
bb) Auflösung und andere Maßnahmen, § 13 VersG	115
cc) Weitere Befugnisse	116
dd) Ermessensausübung	116
b) Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel	116
aa) Verbot oder Auflage, § 15 I VersG	116
bb) Verbot oder Auflagenerteilung, § 15 II VersG	119
cc) Auflösung, § 15 III VersG	119
dd) Auflösung, § 15 IV VersG	121
ee) Weitere Befugnisse	121
c) Polizeiliche Handlungsgrundsätze	121

§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE 122

A. Zulässigkeit der Anfechtungsklage	122
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	122
II. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	122
1. Vorliegen eines Verwaltungsakts gem. § 35 VwVfG	123
2. Keine Erledigung des Verwaltungsakts	123
a) Erledigung durch Zeitablauf	124
b) Erledigung durch veränderte tatsächliche Umstände	125
c) Keine Erledigung, sofern Vollstreckungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden können	125
d) Keine Erledigung in Kostenbescheidfällen	126
e) (Keine) Erledigung bei Sicherstellung und Beschlagnahme	126
III. Klagebefugnis	127
IV. Vorverfahren	127
V. Klagefrist	127
VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO	128
VI. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	128
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO	128
C. Begründetheit der Anfechtungsklage	128
I. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	128
1. Überprüfung polizeilicher Primärmaßnahmen	128
a) Sicherstellung, § 32 PolG	129
aa) Begriff der Sicherstellung	129
bb) Regelungsinhalt	129

b) Beschlagnahme, § 33 PolG	130
aa) Begriff der Beschlagnahme.....	130
bb) Regelungsinhalt	130
c) Einziehung, § 34 PolG	131
aa) Begriff der Einziehung.....	131
bb) Regelungsinhalt	132
cc) Verwertung, Unbrauchbarmachung und Vernichtung	132
II. Rechtmäßigkeit der Androhung einer Vollstreckungsmaßnahme.....	132
1. Rechtsgrundlage der Androhung.....	133
2. Formelle Rechtmäßigkeit.....	133
3. Materielle Rechtmäßigkeit	134
a) Allgemeine Androhungsvoraussetzungen	134
b) Besondere Androhungsvoraussetzungen.....	134
aa) Zwangsgeld und Ersatzvornahme	135
bb) Unmittelbarer Zwang.....	136
c) Adressat der Androhung	136
d) Nichtvorliegen vollstreckungshindernder Einwände	136
e) Verhältnismäßigkeit und Ermessen	137
III. Rechtmäßigkeit der Festsetzung eines Zwangsgeldes	137
IV. Rechtmäßigkeit der Zwangshaft.....	138
V. Rechtmäßigkeit polizeilicher Kostenbescheide	138
1. Rechtsgrundlage.....	139
a) Kostenersatz nach PolG	139
b) Vollstreckungskosten	140
c) Kostenersatz für öffentliche Leistungen nach dem LGebG i.V.m. GebVO IM bzw. KAG	140
2. Formelle Rechtmäßigkeit.....	141
3. Materielle Rechtmäßigkeit	141
a) Inzidentprüfung der kostenauslösenden Maßnahme.....	141
b) Ersatzfähige Kosten und Kostenhöhe.....	142
aa) Kostenersatz nach PolG	142
bb) Vollstreckungskosten	143
cc) Kostenersatz für öffentliche Leistungen nach dem LGebG i.V.m. GebVO IM	144
c) Richtiger Kostenschuldner	144
d) Verhältnismäßigkeit und Ermessen	145
4. Zurückbehaltungsrecht	146
5. Sonderproblem: Rückforderung (vermeintlich) zu Unrecht gezahlter Kosten.....	147
VI. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte.....	147

§ 3 ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE 148

A. Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage..... 148

I. Verwaltungsrechtsweg	148
II. Statthaftigkeit.....	148
III. Subsidiarität.....	149
IV. Klagebefugnis.....	150
V. Vorverfahren und Klagefrist.....	150
VI. Berechtigtes Feststellungsinteresse.....	150
VII. Klagegegner	151
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	151

B. Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage..... 151

I. Standardbefugnisse und Generalklausel als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte.....	152
1. Abgrenzungsfragen.....	152
2. Formelle Rechtmäßigkeit.....	153

3. Materielle Rechtmäßigkeit	153
a) Grundlegendes.....	153
b) Moderne Datenerhebung (§§ 19 - 25 PolG) und Datenverarbeitung (§§ 37 - 48a PolG)	154
aa) Datenerhebung, §§ 19 - 25 PolG	155
bb) Datenverarbeitung, §§ 37 - 48a PolG	155
II. § 8 I PolG i.V.m. einer Befugnisnorm als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte.....	161
III. Vollstreckungsbefugnis als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte	164
1. Rechtsgrundlage	165
2. Formelle Rechtmäßigkeit	165
3. Materielle Rechtmäßigkeit	166
a) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	166
aa) Grund-VA, der zu Handlung, Duldung oder Unterlassung verpflichtet.....	166
bb) Wirksamkeit des Grund-VA.....	166
cc) Unanfechtbarkeit oder Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung.....	167
dd) Nichtbefolgung des Grund-VA	168
b) Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen.....	168
aa) Ersatzvornahme, §§ 49 I PolG i.V.m. § 25 LVwVG	169
bb) Unmittelbarer Zwang, §§ 49 II, 50 ff. PolG	169
cc) Androhung der Zwangsanwendung	170
dd) Festsetzung.....	171
ee) Ordnungsgemäße Anwendung	171
ff) Adressat.....	171
gg) Kein Vorliegen von Vollstreckungshindernissen.....	171
c) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	172
IV. Polizeiliches Abschleppen von Kraftfahrzeugen	172
1. Abschleppen ohne Verkehrszeichen	173
2. Abschleppen mit Verkehrszeichen	174
3. Abschleppen mit nachträgl. aufgestelltem Verkehrszeichen.....	177
4. Abschleppen zum Schutz des Eigentümers	178
V. Keine subjektive Rechtsverletzung erforderlich	178

§ 4 VERPFLICHTUNGSKLAGE

A. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage.....	179
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	179
II. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	180
1. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	180
2. Obdachlosenfälle	180
3. Löschung von Daten, Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen und Auskunftsanspruch	181
III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	182
1. Allgemeines	182
2. Möglicher Anspruch auf polizeiliches Handeln	182
a) Individualinteresse	182
aa) Generalklausel, §§ 3, 1 PolG.....	183
bb) Spezial- und Standardbefugnisse	183
b) Ermessen	183
IV. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	184
B. Begründetheit der Verpflichtungsklage	184
I. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	184
II. Löschung von Daten und Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen, § 36 III PolG.....	185
III. Verletzung subjektiver Rechte.....	186

§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE	187
§ 6 WIDERSPRUCHSVERFAHREN	188
A. Anfechtungswiderspruch	188
B. Verpflichtungswiderspruch	189
§ 7 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE	190
A. Anspruch aus § 55 I PolG	190
I. Inanspruchnahme aufgrund § 9 I PolG	191
II. Rechtmäßigkeit der Maßnahme	192
III. Schaden und Unmittelbarkeitszusammenhang.....	192
IV. Bemessung und Begrenzung des Anspruchs	193
V. Entschädigungsverpflichteter und Verjährung	193
VI. Rechtsweg	194
B. Ansprüche des rechtswidrig in Anspruch genommenen Verantwortlichen	194
I. Amtshaftung, Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB	194
II. Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff und Aufopferung	195
III. (Vollzugs-)Folgenbeseitigungsanspruch	195
C. Sonderfälle	195
I. Ansprüche des Polizei- oder Nothelfers	195
II. Regressanspruch nach § 57 PolG	196
III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	196
§ 8 ANTRAG NACH § 47 I VWGO	198
A. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	198
I. Entscheidung des VGH nur i.R.d. Gerichtsbarkeit	199
II. Statthaftigkeit	199
III. Antragsberechtigung und Antragsbefugnis	200
1. Antragsberechtigung	200
2. Antragsbefugnis	200
a) Natürliche und juristische Personen	200
b) Behörden	200
c) Präklusion	200
IV. Antragsfrist.....	200
V. Vorbehalt zugunsten der Landesverfassungsgerichtsbarkeit	201
VI. Ordnungsgemäße Antragstellung	201
VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	201
1. Rechtsmissbrauch und Verwirkung	201
2. Verhältnis zu Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	201
3. Objektives Kontrollinteresse der Behörde	202
VIII. Antragsgegner	202

B. Begründetheit des Normenkontrollantrages	202
I. Rechtsgrundlage	203
II. Formelle Voraussetzungen	204
1. Zuständigkeit.....	204
a) Verbandszuständigkeit.....	204
b) Organzuständigkeit	205
2. Verfahren	205
3. Form.....	205
a) Formvorgaben des § 12 PolG	206
b) Ausfertigung und Verkündung.....	206
c) Inkrafttreten	206
III. Materielle Voraussetzungen	206
1. Gültigkeit der Rechtsgrundlage	207
a) Formelle Voraussetzungen	208
b) Materielle Voraussetzungen.....	208
2. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage	209
a) Handelt es sich um eine Verordnung i.S.d. § 10 I i.V.m. § 1 I PolG?	209
b) Abwehr abstrakter Gefahren, § 10 I i.V.m. § 1 I PolG.....	209
c) Richtiger Adressat.....	210
d) Bestimmtheit.....	211
e) Unmöglichkeitsverbot.....	211
f) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	212
g) Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht	212
3. Keine subjektive Rechtsverletzung nötig.....	212
IV. Entscheidung	213
C. Vorläufiger Rechtsschutz i.R.d. § 47 VwGO	213
D. Begründetheit einer Anfechtungsklage gegen einen VA auf Grundlage einer Polizeiverordnung.....	214
E. Begründetheit einer Anfechtungsklage bei sog. unselbständigen Verfügungen	215

§ 9 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ..... 216

§ 10 EXKURS: REPRESSIVES HANDELN DER POLIZEI 222

A. Straftatenverfolgung, § 163 StPO	222
I. Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten	222
II. Zulässigkeit eines Antrags.....	223
1. Antragsarten	223
a) Anfechtungsantrag, § 28 I S. 1 EGGVG	223
b) Folgenbeseitigungsantrag, § 28 I S. 2 EGGVG	223
c) Fortsetzungsfeststellungsantrag, § 28 I S. 4 EGGVG	223
2. Beschwer, § 24 I EGGVG	223
3. Feststellungsinteresse, § 28 I S. 4 EGGVG	224
4. Beschwerdeverfahren, § 24 II EGGVG.....	224
5. Antragsfrist.....	224
6. Zuständigkeit.....	224
III. Begründetheit des Antrags	224

B. Ordnungswidrigkeitenverfolgung, § 53 I OWiG.....	225
I. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts.....	225
1. Aufgabe.....	225
2. Befugnisse	225
II. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht.....	225
1. Aufgabe.....	225
2. Befugnisse	225
III. Rechtsbehelfe.....	226
1. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts	226
a) Maßnahmen der Polizei als Ermittlungsorgan	226
b) Verwarnungen, §§ 56, 57 II, 58 OWiG	226
2. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht	227
a) Anordnungen, Verfügungen und sonstige polizeiliche Maßnahmen	227
b) Bußgeldbescheide	227

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

*Bedeutung der
Polizeirechtsklausur*

Das Polizeirecht hat eine nicht unerhebliche Examensrelevanz. Etwa jede dritte Klausur der Ersten juristischen Staatsprüfung in Baden-Württemberg im Pflichtfach Öffentliches Recht hat polizeirechtliche Probleme zum Prüfungsgegenstand. Noch größere Bedeutung kommt diesem Rechtsgebiet im Assessorexamen zu.

1

Gerade Studierende in den mittleren Semestern werden regelmäßig spätestens in der Übung für Fortgeschrittene mit zumindest einer Klausur aus diesem Bereich konfrontiert.

Dieses Skript ist durch seinen besonderen, von Lehrbüchern und anderweitigen Lehrmaterialien abweichenden Aufbau sowohl für den Einsteiger in diese Materie als auch für Kandidaten des Referendarexamens geeignet. Darüber hinaus ist es auch für Referendare zur Vorbereitung auf die Zweite juristische Staatsprüfung konzipiert.

2

Methode des Skripts

Die Methode dieses Skripts liegt darin, dass - anders als bei herkömmlichen Lehrmaterialien - der relevante Stoff in die klausurtypischen Klagearten eingearbeitet ist.

Zum einen ist gerade das Verwaltungsprozessrecht ein (häufig unterschätzter) Bestandteil von Polizeirechtsklausuren. Zum anderen ist durch die korrekte Verortung von Problemkreisen in einer Klausur eine verständlichere und somit effizientere Stoffvermittlung möglich.

*für Einsteiger v.a. Grundstrukturen
von Bedeutung*

Der Einsteiger erhält durch das Erarbeiten der übersichtlichen Grundstrukturen, die ihm das Skript darlegt, einen ersten Überblick über das Rechtsgebiet. Er kann daher zunächst einmal die an den Grundaufbau anschließenden Fallvarianten beim ersten Durchgang guten Gewissens übergehen.

Der Grundstoff inklusive der vertiefenden Varianten und der Exkurse soll Studierende auf seinen ersten Kontakt mit dem Landesjustizprüfungsamt vorbereiten. Ihnen soll hierdurch eine für das vorliegende Rechtsgebiet größtmögliche Examenssicherheit vermittelt werden.

Bedeutung im Assessorexamen

Dem *Referendar* dient dieses Skript sowohl zur Wiederholung als auch zur Vertiefung des Stoffgebietes. Hierzu sind insbesondere die in den Exkursen für Fortgeschrittene und in den Fußnoten näher ausgeführten Sonderproblemkreise gedacht. Diese sollten gegebenenfalls durch die angegebenen Literatur- und Rechtsprechungs-hinweise vertieft werden.

B. Grundbegriffe

Grundbegriffe des Polizeirechts

Die verschiedenen Polizeibegriffe sowie deren historische Entwicklung sind für das Systemverständnis unerlässlich. Darüber hinaus ist eine Darstellung der wichtigsten einschlägigen Gesetze und des Verhältnisses von Polizeivollzugsdienst und allgemeinen Polizeibehörden für den ersten Einstieg in die Materie äußerst hilfreich.

3

I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs

hemmer-Methode: Das Wissen um die geschichtliche Entstehung des heutigen Polizeibegriffs dient lediglich dem besseren Verständnis der Materie. Bei entsprechender „Vorliebe“ des Prüfers kann dieses Thema aber auch im Rahmen einer mündlichen Prüfung zur Sprache kommen.

Ursprung: griechisch „politeia“

Der Ursprung der Bezeichnung Polizei liegt in der griechischen Vokabel „politeia“, die in den griechischen Stadtstaaten gleichbedeutend mit der Verfassung des Stadtstaates und dem Status der in ihm lebenden Menschen war. „Politeia“ umschrieb somit die gesamte Staatsverwaltung.¹

4

Deutschland, 15. Jahrhundert: „Polizey“

Erst im 15. Jahrhundert tauchte in Deutschland die Bezeichnung „Polizey“ auf. Zu dieser Zeit wurde dies als der gesamte Bereich einer „guten Ordnung des Gemeinwesens“ verstanden.²

5

Reduzierung auf „innere Verwaltung“

Während des 17./18. Jahrhunderts trat eine Veränderung des Polizeibegriffs ein. Aus dem globalen Begriff wurden die äußeren Staatsgeschäfte, das Finanzwesen, das Militärwesen und die Justiz ausgegrenzt. Übrig blieb der Bereich, der bisweilen als „innere Verwaltung“ bezeichnet wird.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts umfasste die Bezeichnung Polizei nun beinahe die gesamte innere Verwaltung, nämlich die Gefahrenabwehr und die sog. Wohlfahrtspflege (Daseinsvorsorge).

Begriffsverengung auf Gefahrenabwehr

Unter dem Einfluss der Aufklärung fand schließlich eine Begriffsverengung auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr statt.³ Den Polizeibehörden verblieben dennoch umfangreiche Eingriffsbefugnisse.

6

Die Polizeibehörden wurden intern weitestgehend in die Fachpolizeien als sog. „Verwaltungspolizeien“ und in die „Vollzugspolizei“ für Eilfälle untergliedert. So entstand das Polizeibehördensystem, das im preußischen PolizeiVwG vom 1. Juni 1931 normiert wurde.

NS-Regime

Während des Nationalsozialismus wurde der auf die Gefahrenabwehr verengte Polizeibegriff erneut auf die Wohlfahrtspflege ausgeweitet. Die Polizeibehörden wurden zum Instrument der zentralistisch organisierten NS-Diktatur und hatten die Kompetenz zur Betätigung auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens.

7

Nachkriegszeit: Entpolizeilichung

Nach dem Zusammenbruch Deutschlands beschlossen die Alliierten im Februar 1945 auf der Konferenz von Jalta, dass im Zuge einer sog. Entpolizeilichung der Verwaltung zum einen die Polizei grundsätzlich wieder zur Länderangelegenheit werden sollte (Dezentralisierung des Deutschen Reichs). Darüber hinaus wurden die Kompetenzen auf die Gefahrenabwehr zurückgeführt.

¹ Vgl. hierzu v. Unruh, DVBl. 1972, 469.

² Zur Vertiefung: Knemeyer, AöR Band 92, 153 ff. Die Bezeichnung „Polizey“ wurde erstmals in einer bischöflichen Verordnung von 1476 für die Stadt Würzburg kodifiziert. Ferner fand sie ihren Niederschlag in den Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577. „Gute Polizey“ umfasste neben der Aufrechterhaltung einer „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ eine Vielzahl von Handlungsanweisungen an die Bürger, z.B. Fragen der Berufsausübung, wirtschaftliche Organisation, Religion, auch zivilrechtliche Vorschriften wie z.B. das Vormundschaftsrecht.

³ Letztlich führte das „Kreuzbergerurteil“ des PreußOVG vom 14.6.1882 dazu, dass § 10 II ALR (Allgemeines Landrecht für preußische Staaten von 1794), der der Polizei in einer Generalklausel nur noch die Aufgabe der Gefahrenabwehr zuwies, nun erstmals beachtet wurde. Schon Jahrzehnte vorher hatten die süddeutschen Staaten die Kompetenzen der Polizei auf die Gefahrenabwehr beschränkt. Es wurden für einzelne Fälle der Gefahrenverursachung Übertretungstatbestände geschaffen (so im bayerischen „Polizeistrafgesetzbuch“ von 1861).

Trennungssystem

Ausgehend hiervon wurde in der überwiegenden Zahl der Bundesländer eine behördenmäßige Trennung der sog. „inneren Verwaltung“ (sog. Ordnungs- oder Gefahrenabwehrbehörden) von der Vollzugspolizei) herbeigeführt. Hierfür hat sich die Bezeichnung als sog. Trennungs- oder Ordnungsbehördensystem eingebürgert.⁴

8

Charakteristisch für das Trennungssystem ist regelmäßig eine Kodifizierung der materiellen und organisatorischen Regeln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts in einem eigenständigen Polizeigesetz und einem eigenständigen Ordnungsbehördengesetz (z.B. Bayern und NRW).⁵ Ohne eine vergleichbare (klare) gesetzliche Trennung folgen auch Hessen und Rheinland-Pfalz dem Trennungssystem.

hemmer-Methode: Aus dem Umstand erklärt sich auch der Doppelname Polizei- und Ordnungsrecht, wenngleich sich ggü. der Bezeichnung als Polizeirecht keine sachlich-inhaltlichen Unterschiede ergeben.

*Einheitssystem/
Polizeibehördensystem*

Dagegen wurde in einigen Bundesländern eine einheitliche Polizeiverwaltung i.w.S. beibehalten bzw. später wieder eingeführt. Hier führen sowohl die Behörden der inneren Verwaltung als auch die Vollzugsdienstkräfte die Bezeichnung Polizei. Hierfür hat sich die Bezeichnung als sog. Einheitssystem bzw. Polizeibehördensystem eingebürgert.⁶

9

In diesem System sind die materiellen und organisatorischen Regeln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts sowohl für die Polizeibehörden als auch für den Polizeivollzugsdienst („Vollzugspolizei“) in nur einem Polizeigesetz kodifiziert (z.B. Baden-Württemberg, Bremen, Saarland). Ihr gemeinsamer Auftrag ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, wobei das Polizeigesetz ihnen unterschiedliche Funktionen, Aufgaben und Befugnisse zuweist.

Bezüglich der neuen Bundesländer muss in der Frage der Behördenorganisation differenziert werden: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich dem Trennungssystem angeschlossen, während Sachsen das Einheitssystem eingeführt hat.⁷

II. Polizeibegriffe

1. Materieller Polizeibegriff

materieller Begriff: staatliche Gefahrenabwehrtätigkeit

Der materielle Polizeibegriff hat sich nach Herauslösung der Sorge für die Wohlfahrt⁸ des Einzelnen aus den Polizeiaufgaben gebildet. Er umfasst nach heute h.M. jene (mit Befehls- und Zwangsgewalt verbundene) staatliche Tätigkeit, welche inhaltlich dadurch gekennzeichnet ist, dass sie der Abwehr von Gefahren oder der Beseitigung von Störungen dient.⁹

10

Der materielle Polizeibegriff umfasst dabei alle Verwaltungstätigkeiten in diesem Bereich und ist unabhängig von der jeweils handelnden Behörde und ihrer Organisation.¹⁰ Von diesem Begriffsverständnis geht auch § 1 I PolG aus, wonach die Aufgabe der Gefahrenabwehr oder die Beseitigung von Störungen mit Polizei gleichgesetzt wird.

4 Ruder, Rn. 11; Schenke, Rn. 14; Pieroth/Schlink/Kniesel, § 2 Rn. 23 ff.

5 Hierzu zählen auch Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

6 Ruder, Rn. 12; Schenke, Rn. 15; Pieroth/Schlink/Kniesel, § 2 Rn. 23.

7 Schoch, JuS 1994, 395 ff.; Knemeyer/Müller, NVwZ 1993, 437 f.; Meterkord/Müller, DVBl. 1993, 985.

8 Die Wohlfahrtsaufgaben werden von den Sozialbehörden wahrgenommen.

9 Ruder, Rn. 27; Schenke, Rn. 2; Götz, § 2 Rn. 13.

10 Ennuschat/Ibler/Remmert, § 2 Rn. 19; Ruder, Rn. 27.

2. Institutioneller Polizeibegriff

institutioneller Polizeibegriff

Der institutionelle bzw. organisationsrechtliche Polizeibegriff wird von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich verwendet. Während in einigen Bundesländern der Begriff Polizei auf die Vollzugs-polizei beschränkt wird, verwendet Baden-Württemberg diesen als Oberbegriff.¹¹ Polizei im institutionellen Sinn sind neben dem Polizeivollzugsdienst auch die für Aufgaben der Gefahrenabwehr zuständigen Verwaltungsbehörden (Polizeibehörden). Dieser Polizeibegriff ist § 59 PolG zugrunde gelegt.

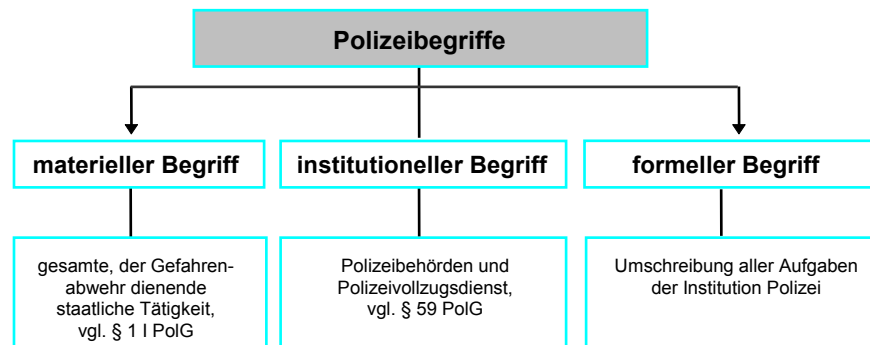
11

3. Formeller Polizeibegriff

formeller Begriff: Aufgaben-umschreibung

Der formelle Polizeibegriff umschreibt alle Aufgaben der Polizei im institutionellen Sinne.¹² Dies sind die Aufgaben der Gefahrenabwehr (Präventivbereich) sowie der Strafverfolgung und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Repressivbereich). Letzteres zeigt insbesondere § 1 II PolG, wonach die Polizeibehörden auch die durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben wahrzunehmen haben.

12



III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts

hohe Klausurrelevanz von Spezialgesetzen

In der Polizeirechtsklausur wird vom Klausurbearbeiter die Anwendung einer Vielzahl spezieller Gesetze des Landes- und Bundesrechts verlangt.

13

hemmer-Methode: Gerade der Anfänger ist zunächst von der Fülle der Rechtsnormen im Gefahrenabwehrrecht und ihrem Verhältnis zueinander verwirrt. Mit diesem Abschnitt soll ein sanfter Einstieg mittels einer Erläuterung der wichtigsten relevanten Gesetze ermöglicht werden.

1. Baden-Württembergisches Polizeigesetz (PolG)¹³

Regelungsinhalte

Regelungsinhalte des PolG:

- ⇒ Aufgaben der Polizei (§§ 1, 2 PolG)
- ⇒ Eingriffsbefugnisse (§§ 3, 1 I, §§ 19 ff., §§ 26 ff. PolG)
- ⇒ Verantwortlichkeit (§§ 6, 7, 9 PolG)
- ⇒ Polizeiliche Handlungsgrundsätze (insbes. § 5 PolG)
- ⇒ Vollstreckungsmaßnahmen (§§ 49 ff. PolG)

14

11 Ennuschat/Ibler/Remmert, § 2 Rn. 14; Ruder, Rn. 26; Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, § 59 PolG, Rn. 1.

12 Ennuschat/Ibler/Remmert, § 2 Rn. 18; Ruder, Rn. 25; Götz, § 2 Rn. 14.

13 Dolde/Kirchhof/Stilz Nr. 40; Dürig, Nr. 65.

- ⇒ Entschädigungsansprüche (§§ 55 ff. PolG)
- ⇒ Organisation der Polizei (§§ 59 ff. PolG)

2. Durchführungsverordnung (DVO PolG)¹⁴

DVO PolG

Die DVO PolG bestimmt in §§ 1 - 3 weitere Einzelheiten zu den Standardmaßnahmen Gewahrsam (§ 28 PolG), Durchsuchung von Wohnungen (§ 31 II, III PolG) und zum Vorgehen bei sichergestellten und beschlagnahmten Sachen (§§ 32, 33 PolG).

15

§§ 4 - 7 DVO PolG enthalten Einzelheiten zur Datenerhebung und Datenverarbeitung. §§ 8 - 26 DVO PolG regeln Aufbau und Gliederung der Polizeidienststellen, §§ 27 - 30 DVO PolG die Übertragung von Zuständigkeiten, und §§ 31, 32 DVO PolG enthalten Vorschriften über die gemeindlichen Vollzugsbediensteten.

3. Strafprozessordnung (StPO)¹⁵

StPO

Die StPO regelt die Aufgabe des Polizeivollzugsdienstes zur Strafverfolgung (§ 163 StPO i.V.m. § 1 II PolG) und die Eingriffsbefugnisse für Strafverfolgungsmaßnahmen (Repressivmaßnahmen). Ihre Regelungen sind abschließend. Nur hinsichtlich der Art und Weise der Anwendung unmittelbaren Zwangs sind §§ 49 ff. PolG anzuwenden. Die StPO ist im Grunde keine polizeirechtliche Kodifikation, sondern begründet lediglich Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes bei der Strafverfolgung, § 1 II PolG.

16

4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)¹⁶

OWiG

Das OWiG enthält die Aufgabe des Polizeivollzugsdienstes zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Repressivbereich, § 53 OWiG i.V.m. § 1 II PolG) sowie die hierfür erforderlichen Befugnisse. Ebenso wie die StPO zählt auch das OWiG nicht zum Polizeirecht im eigentlichen Sinne der Gefahrenabwehr (Prävention).

17

5. Sonstige Rechtsvorschriften

weitere Spezialgesetze

Weitere Spezialbefugnisse für Präventivmaßnahmen der Polizei sind außerhalb des PolG geregelt. Solche finden sich z.B. im Versammlungsgesetz (VersG),¹⁷ Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB).¹⁸ Diese Regelungen sind *leges speciales* zu denen des (allgemeinen) PolG.

18

Das besondere Gefahrenabwehrrecht umfasst u.a.:

- ⇒ Versammlungsrecht (VersG)
- ⇒ allgemeines Gewerberecht (GewO)
- ⇒ Gaststättenrecht als besonderes Gewerberecht (LGastG/GastG)
- ⇒ Immissionsschutzrecht (BImSchG)
- ⇒ Wasserrecht (WHG, WG)
- ⇒ Landesbauordnung (LBO)

14 Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes vom 23. Juli 2013; Dolde/Kirchhof/Stilz Nr. 41; Dürig Nr. 65a.

15 Schönfelder, Nr. 90.

16 Schönfelder, Nr. 94.

17 Sartorius, Nr. 435.

18 Sartorius Ergänzungsband, Nr. 862.

- ⇒ Abfallrecht (KrWG, LAbfG)
- ⇒ Bodenschutzrecht (BBodSchG, LBodSchG)
- ⇒ Denkmalschutzrecht (DSchG)
- ⇒ Straßenverkehrsrecht (StVG, StVO, StVZO)
- ⇒ Vereinsrecht (VereinsG).

Vollstreckungsrecht

Für die Vollstreckung der Verwaltungsakte der Polizei gilt über § 49 I PolG das LVwVG,¹⁹ soweit nicht unmittelbarer Zwang angewendet wird (§§ 49 II, 50 ff. PolG) oder ausnahmsweise das VwVG des Bundes²⁰ anzuwenden ist.

19

IV. Gesetzgebungskompetenzen und MEPolG

1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts

a) Grundsatz

Länderkompetenz

Gemäß Art. 30, 70 I GG ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, das der präventiven Gefahrenabwehr dient, ein Teil der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder.²¹

20

b) Ausnahmen

Bundeskompentenz

Das Grundgesetz billigt nur partiell, für bestimmte, dem materiellen Polizeibegriff unterfallende Gebiete, dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungsbefugnis zu.

21

ausschließliche Kompetenzen

aa) Im Polizeirecht hat der Bund gem. Art. 73 I Nr. 5 und Nr. 10 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Bundespolizei (frühere Bezeichnung: Bundesgrenzschutz),²² die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, den Bereich des Verfassungsschutzes, die Errichtung eines Bundeskriminalamts sowie die internationale Verbrechensbekämpfung. Zur Bekämpfung der Gefahren des internationalen Terrorismus wurde Art. 73 I Nr. 9a GG aufgenommen (vgl. §§ 4a, 20a ff. BKAG).

Zudem steht dem Bund gem. Art. 73 I Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Freizügigkeit, das Pass-, Melde- und Ausweiswesen, Ein- und Auswanderung sowie Auslieferung zu. Zu beachten ist auch das im Zuge der Föderalismusreform in Art. 73 I Nr. 12 GG aufgenommene Waffen- und Sprengstoffrecht. Weitere Materien der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen findet man in u.a. Art. 74 I Nr. 3, 4, 19, 20, 22 und 24 GG.

konkurrierende Kompetenzen

bb) Darüber hinaus bestehen für den Bund auch konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen, insbesondere im Wirtschaftsverwaltungsrecht (Art. 74 I Nr. 11 GG), Seuchenrecht (Art. 74 I Nr. 19 GG) und Immissionsschutzrecht (Art. 74 I Nr. 24 GG).

19 Dolde/Kirchhof/Stilz Nr. 22; Dürig Nr. 43. Als LVwVG wird in diesem Skript (wie allgemein üblich) das Landes-VwVG bezeichnet. Das VwVG des Bundes wird allgemein, wie auch in den Bundesgesetzen, ohne "B-" als Präfix abgekürzt; vergleiche exemplarisch § 73 III S. 2 VwGO.

20 Sartorius, Nr. 112.

21 Schenke, Rn. 23.

22 Gemäß Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818) wurde der Bundesgrenzschutz (BGS) am 1. Juli 2005 in Bundespolizei (BPolG, Sartorius, Nr. 90) umbenannt.