



HEMMER / WÜST / KALINA

POLIZEIRECHT SACHSEN

Mit neuem Versammlungsrecht

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

1. Auflage

KLAUSURTYPISCH

▪ ANWENDUNGSORIENTIERT

▪ UMFASSEND

EBOOK POLIZEIRECHT SACHSEN

Autoren: Hemmer/Wüst

1. Auflage 2026

ISBN: 978-3-96838-426-9

VORWORT

Polizeirecht Sachsen mit der **hemmer-Methode**

Wer in vier Jahren sein Studium abschließen will, kann sich einen Irrtum in Bezug auf Stoffauswahl und -aneignung nicht leisten. Hoffen Sie nicht auf leichte Rezepte und den einfachen Rechtsprechungsfall. Hüten Sie sich vor Übereinfachung beim Lernen. Stellen Sie deswegen frühzeitig die Weichen richtig.

Dem Polizeirecht kommt eine große praktische Bedeutung zu. Dieser Umstand schlägt sich auch im Examen nieder. Vertiefte Kenntnisse in diesem Rechtsgebiet sind deshalb unverzichtbar. Dabei kommt es neben der Aneignung von Fakten auch und vor allem auf das Beherrschen der typischen öffentlich-rechtlichen Fallsystematik an: Problemstellungen dürfen nicht nur isoliert gelernt werden, vielmehr müssen sie im Kontext der examenstypischen Klausur richtig eingeordnet werden können. Um diesem Umstand gerecht zu werden, wurde dieses Skript klausurspezifisch konzipiert: Durch die Aufteilung in verschiedene Klagearten wird die richtige Einordnung polizeirechtlicher Fragestellungen in die Klausurlösung ermöglicht. Das Skript vermittelt am richtigen Ort sowohl für den Einsteiger als auch den Fortgeschrittenen vertiefendes Verständnis einzelner materiell-rechtlicher und prozessualer Probleme.

Die hemmer-Methode vermittelt Ihnen die erste richtige Einordnung und das Problembewusstsein, welches Sie brauchen, um an einer Klausur bzw. dem Ersteller nicht vorbeizuschreiben. Häufig ist dem Studierenden nicht klar, warum er schlechte Klausuren schreibt. Wir geben Ihnen gezielte Tipps! Vertrauen Sie auf unsere Expertenkniffe.

Durch die ständige Diskussion mit unseren Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmern ist uns als erfahrenen Repetitoren klar geworden, welche Probleme die Studierenden haben, ihr Wissen anzuwenden. Wir haben aber auch von unseren Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmern profitiert und von ihnen erfahren, welche Argumentationsketten in der Prüfung zum Erfolg geführt haben.

Die hemmer-Methode gibt jahrelange Erfahrung weiter, erspart Ihnen viele schmerzliche Irrtümer, setzt richtungsweisende Maßstäbe und begleitet Sie als Gebrauchsanweisung in Ihrer Ausbildung:

1. Grundwissen:

Die Grundwissenskripten sind für die Studierenden in den ersten Semestern gedacht. In den Theoriebänden Grundwissen werden leicht verständlich und kurz die wichtigsten Rechtsinstitute vorgestellt und das notwendige Grundwissen vermittelt. Die Skripten werden durch den jeweiligen Band unserer Reihe „Die wichtigsten Fälle“ ergänzt.

2. Basics:

Das Grundwerk für Studium und Examen. Es schafft schnell Einordnungswissen und mittels der hemmer-Methode richtiges Problembewusstsein für Klausur und Hausarbeit. Wichtig ist, wann und wie Wissen in der Klausur angewendet wird.

3. Skriptenreihe:

Vertiefendes Prüfungswissen: Über 1.000 Klausuren wurden auf ihre „essentials“ abgeklopft.

Anwendungsorientiert werden die für die Prüfung nötigen Zusammenhänge umfassend aufgezeigt und wiederkehrende Argumentationsketten eingeübt.

Gleichzeitig wird durch die hemmer-Methode auf anspruchsvollem Niveau vermittelt, nach welchen Kriterien Prüfungsfälle beurteilt werden. Mit dem Verstehen wächst die Zustimmung zu Ihrem Studium. Spaß und Motivation beim Lernen entstehen erst durch Verständnis.

Lernen Sie, durch Verstehen am juristischen Sprachspiel teilzunehmen. Wir schaffen den „background“, mit dem Sie die innere Struktur von Klausur und Hausarbeit erkennen: „Problem erkannt, Gefahr gebannt“. Profitieren Sie von unserem strategischen Wissen. Wir werden Sie mit unserem know-how auf das Anforderungsprofil einstimmen, das Sie in Klausur und Hausarbeit erwartet.

Die Theoriebände Grundwissen, die Basics, die Skriptenreihe und der Hauptkurs sind als modernes, offenes und flexibles Lernsystem aufeinander abgestimmt und ergänzen sich ideal. Die studentenfreundliche Preisgestaltung ermöglicht den Erwerb als Gesamtwerk.

4. Hauptkurs:

Schulung am examenstypischen Fall mit der Assoziationsmethode. Trainieren Sie unter professioneller Anleitung, was Sie im Examen erwartet und wie Sie bestmöglich mit dem Examensfall umgehen.

Nur wer die Dramaturgie eines Falles verstanden hat, ist in Klausur und Hausarbeit auf der sicheren Seite! Häufig hören wir von unseren Kursteilnehmenden: „Erst jetzt hat Jura richtig Spaß gemacht“.

Die Ergebnisse unserer Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer geben uns Recht. Maßstab ist der Erfolg. Die Examensergebnisse zeigen, dass unsere Kursteilnehmenden überdurchschnittlich abschneiden.

Die Examensergebnisse unserer Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer können auch Ansporn für Sie sein, intelligent zu lernen: Wer nur auf vier Punkte lernt, landet leicht bei drei.

Lassen Sie sich aber nicht von diesen Supernoten verschrecken, sehen Sie dieses Niveau als Ansporn für Ihre Ausbildung.

Wir hoffen, mit unserem Gesamtangebot bei der Konkretisierung des Rechts mitzuwirken und wünschen Ihnen viel Spaß beim Durcharbeiten unserer Skripten.

Wir würden uns freuen, mit Ihnen in unserem Hauptkurs und mit der hemmer-Methode gemeinsam Verständnis an der Juristerei zu trainieren. Nur wer erlernt, was ihn im Examen erwartet, lernt richtig!

So leicht ist es, uns kennenzulernen: Probehören ist jederzeit in den jeweiligen Kursorten möglich.

INHALTSVERZEICHNIS

EBOOK POLIZEIRECHT SACHSEN

VORWORT

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

B. Grundbegriffe

- I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs
- II. Polizeibegriffe
- III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts
 - 1. Sächsisches Polizeirecht (SächsPVDG/SächsPBG)
 - 2. Sächsische Polizeibehörden-gesetz (SächsPBG)
 - 3. Strafprozessordnung (StPO)
 - 4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)
 - 5. Sonstige Rechtsvorschriften
- IV. Gesetzgebungskompetenzen und MEPolG
 - 1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts
 - a) Grundsatz
 - b) Ausnahmen
 - 2. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder (MEPolG)

C. Organisation der Polizei nach dem SächsPVDG/SächsPBG

- I. Polizeibehörden
 - 1. Allgemeine Polizeibehörden
 - 2. Besondere Polizeibehörden
- II. Polizeivollzugsdienst
- III. Verhältnis zwischen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst
- IV. Gemeindliche Vollzugsbedienstete
- V. Sächsische Sicherheitswacht

D. Bundespolizei und private Sicherheitsdienste

- I. Die Bundespolizei und weitere Polizeien des Bundes
- II. Private Sicherheitsdienste

2. KAPITEL: DIE POLIZEIRECHTSKLAUSUR

A. Grundproblematik

B. Klausurbearbeitungsvorgang

§ 1 FORTSETZUNGSFESTSTELLUNGSKLAGE

A. Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog/direkt

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I S. 1 VwGO

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit
2. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art
3. Abdrängende Sonderzuweisung
 - a) § 23 I EGGVG bzw. § 98 II S. 2 StPO bei Strafverfolgung
 - b) Sonderkonstellation im materiellen Gutachten
 - c) Gewahrsam, §§ 22, 23 I S. 1, II S. 1 SächsPVDG
 - d) Wohnungsdurchsuchung, § 30 I S. 1 SächsPVDG/§ 24 I S. 1 SächsPBG

II. Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I S. 4 VwGO analog/direkt

1. Vorliegen eines Verwaltungsakts
 - a) Ausgangspunkt: Regelung i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG
 - b) Maßnahmen auf Grundlage der Generalklausel (§ 12 I SächsPVDG/§ 12 I SächsPBG) und Einzelmaßnahmen nach den §§ 13ff. SächsPVDG/§§ 18 ff. SächsPBG
 - c) Maßnahmen der modernen Datenerhebung und Datenverarbeitung
 - d) Zwangsmaßnahmen
 - e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I SächsPVDG/§ 16 I SächsPBG
 - f) Verpflichtung zu einer Geldleistung
 - g) Einzelfallregelung und Allgemeinverfügung
2. Erledigung des VA, § 43 II VwVfG
 - a) Erledigung des VA nach Klageerhebung
 - b) Erledigung des Verwaltungsakts vor Klageerhebung

III. Klagebefugnis analog § 42 II VwGO

IV. Widerspruchsverfahren

1. Erledigung des Verwaltungsakts nach Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!)
2. Erledigung des Verwaltungsakts vor Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!)

V. Klagefrist

1. Erledigung des Verwaltungsakts nach Ablauf der Klagefrist
2. Erledigung des VA vor Ablauf der Klagefrist
 - a) Mindermeinung
 - b) Herrschende Meinung

VI. Besonderes Feststellungsinteresse

1. Konkrete Wiederholungsgefahr
2. Rehabilitationsinteresse
3. Präjudizialität für Ersatzansprüche
4. Typischerweise kurzfristige Erledigung
 - a) Grundrechtseingriff alleine genügt nicht
 - b) Sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff

VII. Klagegegner

VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen

B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO

C. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage

I. Rechtsgrundlage für Primärmaßnahmen

1. Allgemeines
2. Systematik der Rechtsgrundlagen
 - a) Spezialgesetzliche Befugnisse, § 2 V SächsPVDG/ § 2 III SächsPBG
 - b) Standardbefugnisnormen
 - c) Generalklausel, § 12 I SächsPVDG/ § 12 I SächsPBG

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Grundlegendes
2. Sachliche Zuständigkeit („Aufgabeneröffnung“)
 - a) Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Polizeivollzugsdienst und Polizeibehörden
 - b) Schutz privater Rechte, § 2 II SächsPVDG/ § 2 II SächsPBG

3. Instanzielle und örtliche Zuständigkeit
 - a) Maßnahmen einer Polizeibehörde
 - b) Maßnahmen des Polizeivollzugsdienstes
4. Verfahren
5. Sonstige formelle Voraussetzungen

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Subsumtion unter § 2 V SächsPVDG/ § 2 III SächsPBG i.V.m. Spezialgesetz
2. Allgemeine Ausführungen zur Subsumtion unter die Standardbefugnisse und die Generalklausel
 - a) Öffentliche Sicherheit
 - b) Öffentliche Ordnung
 - c) Gefahrbegriff
3. Subsumtion unter die Standardbefugnisse insb. der §§ 13 ff. SächsPVDG/ §§ 18 ff. SächsPBG)
 - a) Befragung, § 13 I SächsPVDG/ § 19 I SächsPBG
 - b) Identitätsfeststellung, § 15 I, II SächsPVDG/ § 18 I, II SächsPBG
 - c) Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 15 III SächsPVDG/ § 18 III SächsPBG
 - d) Vorladung, § 14 SächsPVDG/ § 19 V-VII SächsPBG
 - e) Platzverweis, § 18 SächsPVDG/ § 20 SächsPBG, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Kontaktverbot, § 19 SächsPVDG, Meldeauflage, § 20 SächsPVDG,
 - f) Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot, § 21 SächsPVDG
 - g) Elektronische Aufenthaltsüberwachung, § 61 SächsPVDG
 - h) Gewahrsam, § 22 SächsPVDG
 - i) Durchsuchung (und Untersuchung) von Personen, § 27 SächsPVDG/ § 21 SächsPBG
 - j) Durchsuchung von Sachen, § 28 SächsPVDG/ § 22 SächsPBG
 - bb) Regelungsinhalt
 - k) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, § 29 SächsPVDG/ § 23 SächsPBG
 - l) Erkennungsdienstliche Maßnahmen, § 16 SächsPVDG
4. Subsumtion unter die Generalklausel, § 12 I SächsPVDG/ § 12 I SächsPBG
5. Verantwortlichkeit, §§ 6, 7 und 9 I SächsPVDG/ §§ 14, 15 und 17 SächsPBG
 - a) Begriff der Verantwortlichkeit
 - b) Verhaltensverantwortlicher, § 6 SächsPVDG/ § 14 SächsPBG
 - c) Zustandsverantwortlicher, § 7 SächsPVDG/ § 15 SächsPBG
 - d) Anscheinsverantwortlicher
 - e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I SächsPVDG/ § 16 I SächsPBG
 - f) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 9 I SächsPVDG/ § 17 I SächsPBG
6. Polizeiliche Handlungsgrundsätze
 - a) Bestimmtheit, § 37 I VwVfG i.V.m. § 1 S. 1 SächsVwVfZG
 - b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 5 SächsPVDG/ § 13 SächsPBG
 - c) Ermessensausübung, § 40 VwVfG i.V.m. § 1 S. 1 SächsVwVfZG

IV. Verletzung eines subjektiven Rechts

V. Versammlungsrecht

1. Anwendungsbereich des SächsVersG
 - a) Versammlungsbegriff
 - b) Öffentlichkeit einer Versammlung
 - c) Anwendbarkeit des SächsPVDG/SächsPBG bei Versammlungen
2. Formelle Rechtmäßigkeit
3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Maßnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen
 - b) Maßnahmen bei Versammlungen unter freiem Himmel
 - c) Polizeiliche Handlungsgrundsätze

§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE

A. Zulässigkeit der Anfechtungsklage

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs
- II. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage
 1. Vorliegen eines Verwaltungsakts gem. § 35 VwVfG

2. Keine Erledigung des Verwaltungsakts

- a) Erledigung durch Zeitablauf
- b) Erledigung durch veränderte tatsächliche Umstände
- c) Keine Erledigung, sofern Vollstreckungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden können
- d) Keine Erledigung in Kostenbescheidsfällen
- e) (Keine) Erledigung bei Sicherstellung
- f) (Keine) Erledigung in Androhungsfällen

III. Klagebefugnis

IV. Vorverfahren

V. Klagefrist

VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO

VII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen

B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO

C. Begründetheit der Anfechtungsklage

I. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts

1. Überprüfung polizeilicher Primärmaßnahmen

- a) Sicherstellung, § 31 SächsPVDG/§ 25 SächsPBG
- c) Verwahrung, § 32 SächsPVDG/§ 26 SächsPBG

II. Rechtmäßigkeit der Androhung einer Vollstreckungsmaßnahme

1. Rechtsgrundlage der Androhung

2. Formelle Rechtmäßigkeit

3. Materielle Rechtmäßigkeit

- a) Allgemeine Androhungsvoraussetzungen
- b) Besondere Androhungsvoraussetzungen
- c) Adressat der Androhung
- d) Nichtvorliegen vollstreckungshindernder Einwände
- e) Verhältnismäßigkeit und Ermessen

III. Rechtmäßigkeit der Festsetzung eines Zwangsgeldes

IV. Rechtmäßigkeit der Ersatzzwangshaft

V. Rechtmäßigkeit polizeilicher Kostenbescheide

1. Rechtsgrundlage

- a) Kostenersatz nach SächsPVDG/SächsPBG
- b) Vollstreckungskosten
- c) Kostenersatz für sonstige öffentliche Leistungen der Polizei nach dem SächsVwKG

2. Formelle Rechtmäßigkeit

3. Materielle Rechtmäßigkeit

- a) Inzidentprüfung der kostenauslösenden Maßnahme
- b) Ersatzfähige Kosten und Kostenhöhe
- c) Richtiger Kostenschuldner
- d) Verhältnismäßigkeit und Ermessen

4. Zurückbehaltungsrecht

5. Sonderproblem: Rückforderung (vermeintlich) zu Unrecht gezahlter Kosten

VI. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte

§ 3 ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE

A. Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

II. Statthaftigkeit

- IV. Klagebefugnis
- V. Kein Vorverfahren und keine Klagefrist
- VI. Berechtigtes Feststellungsinteresse
- VII. Klagegegner
- VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen

B. Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage

- I. Standardbefugnisse und Generalklausel als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte
 - 1. Abgrenzungsfragen
 - 2. Formelle Rechtmäßigkeit
 - 3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Grundlegendes
 - b) Gefährderansprache, -anschreiben und Gefährdetenansprache
 - c) Datenverarbeitung
- II. § 8 I SächsPVDG/§ 16 I SächsPBG i.V.m. einer Befugnisnorm als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte
- III. Vollstreckungsbefugnis als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte
 - 1. Rechtsgrundlage
 - 2. Formelle Rechtmäßigkeit
 - 3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen
 - b) Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen
 - c) Ermessen und Verhältnismäßigkeit
- IV. Polizeiliches Abschleppen von Kraftfahrzeugen
 - 1. Abschleppen ohne Verkehrszeichen
 - 2. Abschleppen mit Verkehrszeichen
 - 3. Abschleppen mit nachträgl. aufgestelltem Verkehrszeichen
 - 4. Abschleppen zum Schutz des Eigentümers
- V. Informationstätigkeit
- VI. Keine subjektive Rechtsverletzung erforderlich

§ 4 VERPFLICHTUNGSKLAGE

A. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs
- II. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage
 - 1. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten
 - 2. Obdachlosenfälle
 - 3. Löschung von Daten, Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen und Auskunftsanspruch
- III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO
 - 1. Allgemeines
 - 2. Möglicher Anspruch auf polizeiliches Handeln
 - a) Individualinteresse
 - b) Ermessen
- IV. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen

B. Begründetheit der Verpflichtungsklage

- I. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten
- II. Löschung von Daten und Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen, § 16 III SächsPVDG

§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE

§ 6 WIDERSPRUCHSVERFAHREN

A. Anfechtungswiderspruch

B. Verpflichtungswiderspruch

§ 7 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE

A. Anspruch aus § 47 I Nr. 1 SächsPVDG/§ 41 I Nr. 1 SächsPBG

- I. Inanspruchnahme aufgrund § 9 I SächsPVDG/§ 17 I SächsPBG
- II. Rechtmäßigkeit der Maßnahme
- III. Schaden und Unmittelbarkeitszusammenhang
- IV. Bemessung und Begrenzung des Anspruchs
- V. Entschädigungsverpflichteter und Verjährung
- VI. Rechtsweg

B. Ansprüche des rechtswidrig in Anspruch genommenen Verantwortlichen

- I. Anspruch bei rechtswidrigen Maßnahmen
- II. Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff und Aufopferung
- III. (Vollzugs-)Folgenbeseitigungsanspruch
- IV. Schadensersatz bei rechtswidriger Datenverarbeitung

C. Sonderfälle

- I. Ansprüche des Polizei- oder Nothelfers
- II. Regressanspruch nach § 51 SächsPVDG/§ 45 SächsPBG
- III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung

§ 8 ANTRAG NACH § 47 I VWGO

A. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

- I. Entscheidung des OVG nur i.R.d. Gerichtsbarkeit
- II. Statthaftigkeit
- III. Antragsberechtigung und Antragsbefugnis
 1. Antragsberechtigung
 2. Antragsbefugnis
 - a) Natürliche und juristische Personen
 - b) Behörden
- IV. Antragsfrist
- V. Vorbehalt zugunsten der Landesverfassungsgerichtsbarkeit
- VI. Ordnungsgemäße Antragstellung
- VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

1. Rechtsmissbrauch und Verwirkung
2. Verhältnis zu Anfechtungs- und Verpflichtungsklage
3. Objektives Kontrollinteresse der Behörde

VIII. Antragsgegner

B. Begründetheit des Normenkontrollantrages

I. Rechtsgrundlage

II. Formelle Voraussetzungen

1. Zuständigkeit
 - a) Verbandszuständigkeit
 - b) Organzuständigkeit
2. Verfahren
3. Form
 - a) Formvorgaben des § 37 SächsPBG
 - b) Ausfertigung und Verkündung
 - c) Inkrafttreten

III. Materielle Voraussetzungen

1. Gültigkeit der Rechtsgrundlage
 - a) Formelle Voraussetzungen
 - b) Materielle Voraussetzungen
2. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage
 - a) Handelt es sich um eine Verordnung i.S.d. § 32 I i.V.m. § 2 I SächsPBG?
 - b) Abwehr abstrakter Gefahren, § 32 I i.V.m. § 2 I SächsPBG
 - c) Richtiger Adressat
 - d) Bestimmtheit
 - e) Unmöglichkeitsverbot
 - f) Ermessen und Verhältnismäßigkeit
 - g) Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht
3. Keine subjektive Rechtsverletzung nötig

IV. Entscheidung

C. Vorläufiger Rechtsschutz i.R.d. § 47 VwGO

D. Begründetheit einer Anfechtungsklage bei Verfügungen auf Grundlage einer Polizeiverordnung

§ 9 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ

WIEDERHOLUNGSFRAGEN: RANDNUMMER

STICHWORTVERZEICHNIS

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

Das Polizeirecht hat eine nicht unerhebliche Examensrelevanz. Etwa jede vierte Klausur der staatlichen Pflichtfachprüfung in Sachsen 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

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.

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 ihren ersten Kontakt mit dem Landesjustizprüfungsamt vorbereiten. Ihnen soll hierdurch eine für das vorliegende Rechtsgebiet größtmögliche Examenssicherheit vermittelt werden.

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 Rechtsprechungshinweise vertieft werden.

B. Grundbegriffe

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.

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

Der Begriff wurde später von den Römern ins Lateinische („politia“) übernommen. Schon im 14./15. Jahrhundert war er in Frankreich gebräuchlich.

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

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

2 Zur Vertiefung: Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 2; Kingreen/Poscher, § 1 Rn. 2; 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.

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 (i.S.v. Daseinsvorsorge).

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 01.06.1931 normiert wurde.

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

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.

Ausgehend hiervon wurde in der überwiegenden Zahl der Bundesländer eine behördenmäßige Trennung der sog. „inneren Verwaltung“ (sog. Ordnungs- oder Gefahrenabwehrbehörden) von der Polizei (sog. 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.

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 zunächst – dem Vorbild Baden-Württemberg folgend – das Einheitssystem eingeführt hat.⁷

Am 10. April 2019 beschloss der Freistaat Sachsen das Gesetz zur Neustrukturierung des Polizeirechts, das am 1. Januar 2020 in Kraft trat. Ziel war eine klare Trennung zwischen dem Polizeivollzugsdienst und den Polizeibehörden. Bis dahin galten beide unter dem einheitlichen Begriff „Polizei“ und stützten ihr Handeln auf das Sächsische Polizeigesetz (SächsPolG), auch wenn einzelne Regelungen nur für den Polizeivollzugsdienst galten (z. B. §§ 35 ff. SächsPolG zur Datenerhebung).

Mit der Reform vollzieht Sachsen den Wechsel vom bisherigen Einheitssystem hin zum Trennungssystem, das in vielen Bundesländern – in teils unterschiedlicher Ausgestaltung – üblich ist. Der Polizeivollzugsdienst erhält mit dem neuen Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) eine eigene gesetzliche Grundlage. Für die Polizeibehörden gilt nun das Sächsische Polizeibehördengesetz (SächsPBG), das seit Januar 2020 die Grundlage ihres präventiven Handelns bildet.

9a

3 Letztlich führte das Kreuzberg-Urteil des PreußOVG vom 14.06.1882 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).

4 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 15; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 23 ff.

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

6 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 15; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 23.

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

II. Polizeibegriffe

Der Begriff „Polizei“ hat sowohl eine materiellrechtliche als auch eine organisationsrechtliche Bedeutung.

Materiellrechtlich bezeichnet er die Tätigkeit zur Gefahrenabwehr im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Der institutionelle bzw. organisationsrechtliche Polizeibegriff wird von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich verwendet. Während in einigen Bundesländern der Begriff Polizei auf die Vollzugspolizei beschränkt wird, verwenden andere Bundesländer diesen als Oberbegriff – wie es etwa im früheren SächsPolG der Fall war.

10

Diese Uneindeutigkeit wird im neuen sächsischen Polizeirecht durch § 1 S. 2 SächsPVDG beseitigt⁸: Polizei im Sinne dieses Gesetzes ist der Polizeivollzugsdienst mit seinen Bediensteten, die Aufgaben des Polizeivollzugs wahrnehmen.

Nicht vom Begriff der Polizei umfasst sind damit die Polizeibehörden, die in § 1 I SächsPBG gesondert definiert werden. Damit wird eine klare Abgrenzung zwischen der Polizei – im Sinne des Polizeivollzugsdienstes – und den Polizeibehörden vorgenommen.

Die weitere Struktur des Polizeivollzugsdienstes ergibt sich aus § 97 SächsPVDG.

Zu den Bediensteten des Polizeivollzugsdienstes zählen Personen, die im Beamten- oder Angestelltenverhältnis zum Freistaat Sachsen stehen und eigenverantwortlich Aufgaben des polizeilichen Vollzugs wahrnehmen.

Nicht dazu gehören Personen, die lediglich unterstützende Tätigkeiten wie Fahrzeugwartung, Schreibdienste oder Reinigung ausüben oder sich noch in der Ausbildung befinden.

11

III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts

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. Sächsisches Polizeirecht (SächsPVDG⁹/SächsPBG¹⁰)

Regelungsinhalte des SächsPVDG:

- Aufgaben der Polizei (§ 2 SächsPVDG)
- Eingriffsbefugnisse (§ 12 I SächsPVDG und §§ 13 ff. SächsPVDG)
- Verantwortlichkeit (§§ 6, 7, 9 SächsPVDG)
- Polizeiliche Handlungsgrundsätze (insb. § 5 SächsPVDG)
- Vollstreckungsmaßnahmen (§§ 39 ff. SächsPVDG)
- Entschädigungsansprüche (§§ 47 ff. SächsPVDG)
- Organisation der Polizei (§§ 97 ff. SächsPVDG)

14

2. Sächsische Polizeibehördengesetz (SächsPBG)

Regelungsinhalte des SächsPBG:

- Organisation der Polizeibehörden (§ 1 SächsPBG)
- Aufgaben der Polizeibehörden (§ 2 SächsPBG)
- Eingriffsbefugnisse (§ 12 I SächsPBG und §§ 18ff. SächsPBG)
- Verantwortlichkeit (§§ 14, 15, 17 SächsPBG)

8 Schwier/Lohse – Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz, 6. Aufl. § 1 Rn. 4.

9 Musall/Faßbender/Kreuter, Landesrecht Sachsen, Nr. 40.

10 Musall/Faßbender/Kreuter, Landesrecht Sachsen, Nr. 41.

- Polizeiliche Handlungsgrundsätze (insb. § 13 SächsPBG)
- Entschädigungsansprüche (§§ 41 ff. SächsPBG)

15

3. Strafprozessordnung (StPO)¹¹

Die StPO regelt die Aufgabe des Polizeivollzugsdienstes zur Strafverfolgung (§ 163 StPO i.V.m. § 2 V SächsPVDG) und die Eingriffsbefugnisse für Strafverfolgungsmaßnahmen (Repressivmaßnahmen). Ihre Regelungen sind abschließend. Nur hinsichtlich der Art und Weise der Anwendung unmittelbaren Zwangs sind §§ 39 ff. SächsPVDG anzuwenden. Die StPO ist im Grunde keine polizeirechtliche Kodifikation, sondern begründet lediglich Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes bei der Strafverfolgung, § 2 V SächsPVDG.

16

4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)¹²

Das OWiG enthält die Aufgabe des Polizeivollzugsdienstes zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (Repressivbereich, § 53 OWiG i.V.m. § 2 V SächsPVDG) sowie die hierfür erforderlichen Befugnisse. Ebenso wie die StPO zählt auch das OWiG nicht zum Polizeirecht im eigentlichen Sinne der Gefahrenabwehr.

17

5. Sonstige Rechtsvorschriften

Weitere Spezialbefugnisse für Präventivmaßnahmen der Polizei sind außerhalb des SächsPVDG/SächsPBG geregelt. Solche finden sich z.B. im Versammlungsgesetz (SächsVersG),¹³ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB).¹⁴ Diese Regelungen sind *leges speciales* zu denen des (allgemeinen) SächsPVDG/SächsPBG.

18

Das besondere Gefahrenabwehrrecht umfasst u.a.:

- Versammlungsrecht (SächsVersG)
- Infektionsschutzgesetz (IfSG)
- Landesbauordnung (SächsBO)
- allgemeines Gewerberecht (GewO)
- Gaststättenrecht als besonderes Gewerberecht (SächsGastG/GastG)
- Immissionsschutzrecht (BImSchG)
- Wasserrecht (WHG, SächsWG)
- Abfallrecht (KrWG, SächsKRWBodSchG)
- Bodenschutzrecht (BBodSchG, SächsKRWBodSchG)
- Denkmalschutzrecht (SächsDSchG)
- Straßenverkehrsrecht (StVG, StVO, StVZO)
- Vereinsrecht (VereinsG).

Für die Vollstreckung der Verwaltungsakte der Polizei enthalten die §§ 39 ff. SächsPVDG spezielle Vorschriften. Dort ist insb. der Einsatz unmittelbaren Zwangs (sog. Polizeizwang) umfassend geregelt. Für die Anwendung weiterer Zwangsmittel – insb. Zwangsgeld, Zwangshaft und Ersatzvornahme – gilt ergänzend über § 39 I SächsPVDG das Sächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz (SächsVwVG).¹⁵

Für die Polizeibehörden hingegen findet das SächsVwVG unmittelbar Anwendung. Eine dem §§ 39 ff. SächsPVDG vergleichbare, eigenständige Verwaltungsvollstreckungsregelung besteht für die Polizeibehörden somit nicht.

19

IV. Gesetzgebungskompetenzen und MEPolG

11 Habersack Nr. 90.
 12 Habersack Nr. 94.
 13 Sartorius Nr. 435.
 14 Sartorius, Ergänzungsband Nr. 862.
 15 Muusall/Faßbender/Kreuter, Landesrecht Sachsen, Nr. 20.

1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts

a) Grundsatz

Gemäß Art. 30, 70 I GG ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, das der präventiven Gefahrenabwehr dient, ein Teil der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder.¹⁶

20

b) Ausnahmen

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

21

aa) Im Polizeirecht hat der Bund gem. Art. 73 I Nr. 5 und Nr. 10 GG (und unter dem Gesichtspunkt der Annexkompetenz) die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Bundespolizei (frühere Bezeichnung: Bundesgrenzschutz),¹⁷ 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.

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 Waffen- und Sprengstoffrecht, Art. 73 I Nr. 12 GG.

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

cc) Die Bundeskompetenz für das Versammlungsrecht aus Art. 74 I Nr. 3 GG a.F. wurde im Zuge der Föderalismusreform den Ländern zurückgegeben. Das VersG des Bundes bleibt in jedem Bundesland allerdings solange in Kraft, wie es für einzelne Bundesländer nicht durch ein Landesversammlungsgesetz ersetzt wird, vgl. Art. 125a I GG.¹⁸

22

hemmer-Methode: Sachsen hat mit dem SächsVersG von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Damit gilt für Versammlungen im Freistaat Sachsen ausschließlich das SächsVersG. Das VersG des Bundes ist nicht mehr – auch nicht an Bahnhöfen und Flughäfen – anzuwenden.

2. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder (MEPolG)

Auf der Sitzung der Innenministerkonferenz der Länder vom 25.11.1977 wurde der Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz verabschiedet. Dieser sollte die Grundlage für entsprechende Gesetze des Bundes und der Länder sein.

23

Grund für den MEPolG war, dass sich infolge der historischen Entwicklung in den Ländern, wie bereits oben aufgezeigt, verschiedene Polizeisysteme entwickelt hatten.¹⁹ Dies erschwerte die „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ der Polizeikräfte der verschiedenen Länder. Zur Harmonisierung wurde schließlich der MEPolG verabschiedet, welcher von den Bundesländern übernommen werden sollte.

Im Gefolge der Diskussion schufen die Bundesländer mit einer neuen Generation von Polizeigesetzen ein im Wesentlichen einheitliches deutsches Polizeirecht. Obwohl das MEPolG als Orientierung diente, hat Sachsen eigene Schwerpunkte gesetzt und spezifische Regelungen eingeführt.

hemmer-Methode: Einige Lehrbücher sind auf dem MEPolG aufgebaut und wollen hierdurch den examensrelevanten Stoff vermitteln.

Gerade der Einsteiger ins Polizeirecht wird durch das ständige zeitraubende Nachschlagen der in seinem Bundesland dem MEPolG korrespondierenden Normen oftmals frustriert und abgeschreckt; zumal auch einige Rechtsfiguren landesspezifisch sind, wie es beispielsweise die unmittelbare Ausführung (§ 8 I SächsPVDG/§ 16 I SächsPBG) nicht in allen Landespolizeigesetzen gibt.

Zur motivierenden und erfolgreichen Erarbeitung des Grundsystemverständnisses wurde dieses Skript bewusst nur auf sächsisches Recht zugeschnitten.

¹⁶ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 33.

¹⁷ Sartorius Nr. 90

¹⁸ BVerwG, NVwZ 2019, 1281; VGH Kassel, NVwZ-RR 2011, 519 (520) = DVBl. 2011, 707.

¹⁹ Siehe oben, Rn. 8 ff.