



HEMMER / WÜST / KRESSER / HEIN

POLIZEIRECHT BADEN-WÜRTTEMBERG

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

5. Auflage

KLAUSURTYPISCH ▪ ANWENDUNGSORIENTIERT ▪ UMFASSEND

E-BOOK SKRIPT POLIZEIRECHT BADEN-WÜRTTEMBERG

Autoren: Hemmer/Wüst/Kresser/Hein

5. Auflage 2019

ISBN: 978-3-86193-831-6

INHALTSVERZEICHNIS

E-BOOK SKRIPT POLIZEIRECHT BADEN-WÜRTTEMBERG

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

B. Grundbegriffe

I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs

II. Polizeibegriffe

1. Materieller Polizeibegriff
2. Institutioneller Polizeibegriff
3. Formeller Polizeibegriff

III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts

1. Baden-Württembergisches Polizeigesetz (PolG)
2. Durchführungsverordnung (DVO PolG)
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 PolG

I. Polizeibehörden

1. Allgemeine Polizeibehörden
2. Besondere Polizeibehörden
3. Andere Stellen i.S.v. § 2 I PolG

II. Polizeivollzugsdienst

III. Verhältnis zwischen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst

IV. Gemeindliche Vollzugsbedienstete

V. Freiwilliger Polizeidienst

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, § 28 III S. 3, IV S. 1 PolG

d) Wohnungsdurchsuchung, § 31 V S. 1 PolG

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 (§§ 3, 1 I PolG) und Einzelmaßnahmen nach den §§ 26 - 36 PolG

c) Maßnahmen der modernen Datenerhebung und Datenverarbeitung

d) Zwangsmaßnahmen

e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I PolG

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 VA vor Klageerhebung

III. Klagebefugnis analog § 42 II VwGO

IV. Widerspruchsverfahren

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

2. Erledigung des VA vor Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!)

V. Klagefrist

1. Erledigung des VA 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. Schwerwiegender oder sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff

a) Schwerwiegender Grundrechtseingriff

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, § 1 II PolG

b) Standardbefugnisnormen

c) Generalklausel

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Grundlegendes

2. Sachliche Zuständigkeit („Aufgabeneröffnung“)

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 § 1 II PolG 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 insbes. der §§ 26 - 36 PolG
 - a) Befragung, § 20 I PolG
 - b) Personenfeststellung, § 26 I, II PolG
 - c) Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 26 III PolG
 - d) Vorladung, § 27 PolG
 - e) Platzverweis, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Annäherungsverbot, § 27a PolG
 - f) Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten, § 27b PolG
 - g) Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten, § 27c PolG
 - h) Gewahrsam, § 28 PolG
 - i) Durchsuchung von Personen, § 29 PolG
 - j) Durchsuchung von Sachen, § 30 PolG
 - k) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, § 31 PolG
 - l) Erkennungsdienstliche Maßnahmen, § 36 PolG
 - 4. Subsumtion unter die Generalklausel, §§ 3, 1 I PolG
 - 5. Verantwortlichkeit, §§ 6, 7 und 9 PolG
 - a) Begriff der Verantwortlichkeit
 - b) Verhaltensverantwortlicher, § 6 PolG
 - c) Zustandsverantwortlicher, § 7 PolG
 - d) Anscheinsverantwortlicher
 - e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I PolG
 - f) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 9 I PolG
 - 6. Polizeiliche Handlungsgrundsätze
 - a) Bestimmtheit, § 37 I LVwVfG
 - b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 5 PolG
 - c) Ermessensausübung, § 3 PolG bzw. § 40 LVwVfG
- IV. Verletzung eines subjektiven Rechts
- V. Versammlungsrecht
1. Anwendungsbereich des VersG
 - a) Versammlungsbegriff
 - b) Öffentlichkeit einer Versammlung
 - c) Anwendbarkeit des PolG bei öffentlichen Versammlungen
 2. Formelle Rechtmäßigkeit
 3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen
 - b) Maßnahmen bei öffentlichen 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 Kostenbescheidfällen
 - e) (Keine) Erledigung bei Sicherstellung und Beschlagnahme
- 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 polizeilicher Primärmaßnahmen

1. Sicherstellung, § 32 PolG
 - a) Begriff der Sicherstellung
 - b) Regelungsinhalt
2. Beschlagnahme, § 33 PolG
 - a) Begriff der Beschlagnahme
 - b) Regelungsinhalt
3. Einziehung, § 34 PolG
 - b) Regelungsinhalt

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 Zwangshaft

V. Rechtmäßigkeit polizeilicher Kostenbescheide

1. Rechtsgrundlage
 - a) Kostenersatz nach PolG
 - b) Vollstreckungskosten
 - c) Kostenersatz für öffentliche Leistungen nach dem LGebG i.V.m. GebVO IM bzw. KAG
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. Verwaltungsrechtsweg
- II. Statthaftigkeit
- III. Subsidiarität
- IV. Klagebefugnis
- V. Vorverfahren und 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) Moderne Datenerhebung (§§ 19 - 25 PolG) und Datenverarbeitung (§§ 37 - 48a PolG)
- II. § 8 I PolG 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. 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, § 36 III PolG
- III. Verletzung subjektiver Rechte

§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE

§ 6 WIDERSPRUCHSVERFAHREN

A. Anfechtungswiderspruch

B. Verpflichtungswiderspruch

§ 7 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE

A. Anspruch aus § 55 I PolG

- I. Inanspruchnahme aufgrund § 9 I PolG
- 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. Amtshaftung, Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB
- II. Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff und Aufopferung
- III. (Vollzugs-)Folgenbeseitigungsanspruch

C. Sonderfälle

- I. Ansprüche des Polizei- oder Nothelfers
- II. Regressanspruch nach § 57 PolG
- III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung

§ 8 ANTRAG NACH § 47 I VWGO

A. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

- I. Entscheidung des VGH 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 § 12 PolG
 - 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. § 10 I i.V.m. § 1 I PolG?
 - b) Abwehr abstrakter Gefahren, § 10 I i.V.m. § 1 I PolG
 - c) Richtiger Adressat
 - d) Bestimmtheit
 - e) Unmöglichkeitverbot
 - 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 gegen einen VA auf Grundlage einer Polizeiverordnung

E. Begründetheit einer Anfechtungsklage bei sog. unselbstständigen Verfügungen

§ 9 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ

§ 10 EXKURS: REPRESSIVES HANDELN DER POLIZEI

A. Straftatenverfolgung, § 163 StPO

I. Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten

II. Zulässigkeit eines Antrags

1. Antragsarten

- a) Anfechtungsantrag, § 28 I S. 1 EGGVG
- b) Folgenbeseitigungsantrag, § 28 I S. 2 EGGVG
- c) Fortsetzungsfeststellungsantrag, § 28 I S. 4 EGGVG

2. Beschwer, § 24 I EGGVG

3. Feststellungsinteresse, § 28 I S. 4 EGGVG

4. Beschwerdeverfahren, § 24 II EGGVG

5. Antragsfrist

6. Zuständigkeit

III. Begründetheit des Antrags

B. Ordnungswidrigkeitenverfolgung, § 53 I OWiG

I. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts

1. Aufgabe

2. Befugnisse

II. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht

1. Aufgabe

2. Befugnisse

III. Rechtsbehelfe

1. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts

- a) Maßnahmen der Polizei als Ermittlungsorgan
- b) Verwarnungen, §§ 56, 57 II, 58 OWiG

2. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht

- a) Anordnungen, Verfügungen und sonstige polizeiliche Maßnahmen
- b) Bußgeldbescheide

WIEDERHOLUNGSFRAGEN / RANDNUMMER

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

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

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 seinen 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

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“

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).

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

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.

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.

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 Vollzugspolizei) herbeigeführt. Hierfür hat sich die Bezeichnung als sog. Trennungs- oder Ordnungsbehördensystem eingebürgert.⁴

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, wengleich 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

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

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 „Kreuzbergurteil“ 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).

4 Ruder, Rn. 11; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 14; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, § 2 Rn. 23 ff.

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

6 Ruder, Rn. 12; 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.

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.

2. Institutioneller Polizeibegriff

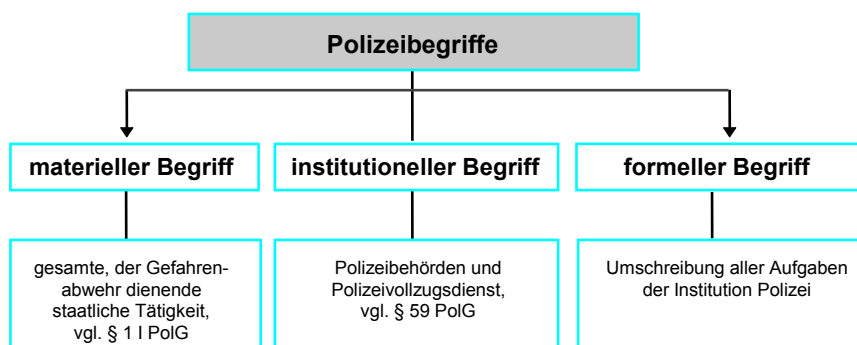
Der institutionelle bzw. organisationsrechtliche Polizeibegriff wird von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich verwendet. Während in einigen Bundesländern der Begriff Polizei auf die Vollzugspolizei beschränkt wird, verwendet Baden-Württemberg diesen als Oberbegriff.¹¹ Polizei im institutionellen 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

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

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

8 Die Wohlfahrtsaufgaben werden von den Sozialbehörden wahrgenommen.

9 Ruder, Rn. 27; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 2; Götz/Geis, § 2 Rn. 13.

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

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/Geis, § 2 Rn. 14.

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

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

2. Durchführungsverordnung (DVO PolG)¹⁴

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

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

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 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)

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.

- Wasserrecht (WHG, WG)
- Landesbauordnung (LBO)
- Abfallrecht (KrWG, LAbfG)
- Bodenschutzrecht (BBodSchG, LBodSchG)
- Denkmalschutzrecht (DSchG)
- Straßenverkehrsrecht (StVG, StVO, StVZO)
- Vereinsrecht (VereinsG).

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

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

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 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.

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).

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.²³

22

hemmer-Methode: Baden-Württemberg hat (anders als z.B. Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt)²⁴ von der Ermächtigung des Art. 125a I S. 2 GG bislang keinen Gebrauch gemacht, womit das Versammlungsgesetz des Bundes weiterhin maßgeblich ist.

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, Polizei- und Ordnungsrecht, 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.

23 VGH Kassel, NVwZ-RR 2011, 519 (520) = DVBl. 2011, 707; Degenhart, NVwZ 2006, 1209.

24 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 360; Trurnit, Jura 2014, 486 (486).

2. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder (MEPoIG)

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 MEPoIG war, dass sich infolge der historischen Entwicklung in den Ländern, wie bereits oben aufgezeigt, verschiedene Polizeisysteme entwickelt hatten.²⁵ Dies erschwerte die „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ der Polizeikräfte der verschiedenen Länder. Zur Harmonisierung wurde schließlich der MEPoIG 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. Baden-Württemberg kam dem Musterentwurf durch das PoIG vom 13.01.1992 nach.

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

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

Zur motivierenderen und erfolgreicherer Erarbeitung des Grundsystemverständnisses wurde dieses Skript bewusst nur auf baden-württembergisches Recht zugeschnitten.

C. Organisation der Polizei nach dem PoIG

Gemäß dem in § 59 PoIG niedergelegten Einheitssystem umfasst die Polizei die Polizeibehörden und den Polizeivollzugsdienst.

24

I. Polizeibehörden

Die Polizeibehörden nach § 59 Nr. 1 PoIG sind in allgemeine Polizeibehörden (§ 61 I PoIG) und besondere Polizeibehörden (§ 61 II PoIG) gegliedert. Verwendet das PoIG den Begriff Polizeibehörde, sind stets beide Arten von Polizeibehörden gemeint.²⁶

25

1. Allgemeine Polizeibehörden

Allgemeine Polizeibehörden sind die in § 61 PoIG genannten Behörden. Die Norm legt den grds. vierstufigen, beim Zusammenfallen der Zuständigkeit als Orts- und Kreispolizeibehörde lediglich dreistufigen²⁷ hierarchischen Aufbau der allgemeinen Polizeibehörden und deren Funktionsbezeichnungen fest. Diese dem allg. Verwaltungsaufbau entsprechende Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass auf allen Verwaltungsebenen polizeiliche Aufgaben wahrzunehmen sind.²⁸

26

a) Oberste Landespolizeibehörden sind nach §§ 61 I Nr. 1, 62 I PoIG die fachlich zuständigen Ministerien. Allgemeine Polizeibehörden auf oberster Stufe ist damit nicht nur das Innenministerium, sondern jedes Ministerium, in dessen Geschäftsbereich Gefahrenabwehraufgaben wahrzunehmen sind. Diese nehmen die Aufsicht über die allgemeinen Polizeibehörden (§§ 63 ff. PoIG) und über den Polizeivollzugsdienst (§§ 72 ff. PoIG) wahr. Ihnen obliegen mit dem Erlass von Polizeiverordnungen (§ 10 i.V.m. § 1 I PoIG) auch erstinstanzliche Polizeiaufgaben.

27

b) Landespolizeibehörden sind nach §§ 61 I Nr. 2, 62 II PoIG die Regierungspräsidien. Nach § 11 I LVG²⁹ ist das Land Baden-Württemberg in vier Regierungsbezirke (Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen) eingeteilt. Zu ihren Aufgaben gehören die allgemeinen polizeilichen Verwaltungsaufgaben (§ 13 LVG) sowie die Dienst- und Fachaufsicht über die Kreis- und Ortspolizeibehörden (§§ 63, 64 PoIG). Nach Maßgabe des § 73 I S. 2 PoIG obliegt ihnen zudem die Fachaufsicht über den Polizeivollzugsdienst, soweit dieser Aufgaben nach § 60 II oder IV PoIG oder auf Weisung der Polizeibehörden wahrnimmt.

25 Siehe oben, Rn. 8 ff.

26 Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, § 61 PoIG, Rn. 1; Ruder, Rn. 56.

27 Bei den Stadtkreisen und den Großen Kreisstädten fällt die Zuständigkeit als Orts- und Kreispolizeibehörde zusammen. Gleiches gilt für die Verwaltungsgemeinschaften i.S.d. § 17 LVG, soweit diese auch die Aufgaben der Ortspolizeibehörden wahrnehmen.

28 Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, § 61 PoIG, Rn. 3.

29 Dolde/Kirchhof/Stilz Nr. 20; Dürig Nr. 40.