



HEMMER / WÜST / HEIN / GONZÁLEZ

POLIZEIRECHT BADEN-WÜRTTEMBERG

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

KLAUSURTYPISCH ▪ ANWENDUNGSORIENTIERT ▪ UMFASSEND

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, § 33 III S. 3, IV S. 1 PolG.....	21
d) Wohnungsdurchsuchung, § 36 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 (§§ 1 I, 3 PolG) und Einzelmaßnahmen nach den §§ 27 ff. PolG	25
c) Maßnahmen der modernen Datenerhebung und Datenverarbeitung.....	27
aa) Grundlegendes	27
bb) Sonderproblem: Befragung, § 43 I PolG	27
cc) Sonderproblem: Löschung von Daten bzw. Vernichtung von Akten	28
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	31
g) Einzelfallregelung und Allgemeinverfügung.....	31
2. Erledigung des VA, § 43 II VwVfG.....	32
a) Erledigung des VA nach Klageerhebung	33
b) Erledigung des VA vor Klageerhebung.....	33
III. Klagebefugnis analog § 42 II VwGO	34
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.....	36
b) Herrschende Meinung.....	36
VI. Besonderes Feststellungsinteresse	36
1. Konkrete Wiederholungsgefahr	37
2. Rehabilitationsinteresse.....	37
3. Präjudizialität für Ersatzansprüche	38
4. Schwerwiegender oder sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff	38
a) Schwerwiegender Grundrechtseingriff.....	38
b) Sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff	39
VII. Klagegegner.....	40
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	40
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO.....	40
C. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	41
I. Rechtsgrundlage für Primärmaßnahmen	43
1. Allgemeines	43
2. Systematik der Rechtsgrundlagen.....	43
a) Spezialgesetzliche Befugnisse, § 1 II PolG	44
b) Standardbefugnisnormen.....	44
aa) Grundlegendes	44
bb) Sonderproblem: Durchsetzung von Standardmaßnahmen	45

c) Generalklausel, §§ 1 I, 3 PolG	45
aa) Grundlegendes	45
bb) Sonderproblem: Wesentlichkeitstheorie	46
II. Formelle Rechtmäßigkeit	47
1. Grundlegendes	47
2. Sachliche Zuständigkeit („Aufgabeneröffnung“)	48
a) Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Polizeivollzugsdienst und Polizeibehörden.....	48
b) Schutz privater Rechte, § 2 II PolG.....	50
3. Instanzielle und örtliche Zuständigkeit.....	51
a) Maßnahmen einer Polizeibehörde	51
b) Maßnahmen des Polizeivollzugsdienstes	51
4. Verfahren	52
5. Sonstige formelle Voraussetzungen	52
III. Materielle Rechtmäßigkeit.....	53
1. Subsumtion unter § 1 II PolG i.V.m. Spezialgesetz.....	53
2. Allgemeine Ausführungen zur Subsumtion unter die Standardbefugnisse und die Generalklausel	53
a) Öffentliche Sicherheit	53
aa) Unversehrtheit der Rechtsordnung.....	54
bb) Unversehrtheit der Individualrechtsgüter	55
cc) Grundlegende Einrichtungen/Veranstaltungen des Staates	57
b) Öffentliche Ordnung	58
c) Gefahrbegriff	59
aa) Grundlegende Definition	59
bb) Konkrete und abstrakte Gefahr.....	60
cc) Verminderte Eingriffsvoraussetzungen.....	61
dd) Gefahrqualifikationen	62
ee) Anscheinsgefahr und Putativgefahr.....	64
ff) Gefahrenverdacht und Gefahrerforschungsmaßnahmen.....	66
3. Subsumtion unter die Standardbefugnisse insbes. der §§ 27 ff. PolG.....	69
a) Befragung, § 43 I PolG.....	70
b) Personenfeststellung, § 27 I, II PolG.....	72
aa) Begriff.....	72
bb) Regelungsinhalt	72
c) Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 27 III PolG	76
d) Vorladung, § 28 PolG	76
aa) Begriff.....	76
bb) Regelungsinhalt	76
e) Platzverweis, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Annäherungsverbot, § 30 PolG	78
aa) Grundlegendes	78
bb) Regelungsinhalt des § 30 I PolG (Platzverweis)	78
cc) Regelungsinhalt des § 30 II PolG (Aufenthaltsverbot).....	79
dd) Regelungsinhalt des § 30 III - V PolG.....	80
f) Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten, § 31 PolG.....	82
aa) Aufenthaltsvorgabe, § 31 I PolG	82
bb) Kontaktverbot, § 31 II PolG.....	82
cc) Zuständigkeit und Verfahren, § 31 III - VI PolG.....	82
g) Elektronische Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten, § 32 PolG.....	83
h) Gewahrsam, § 33 PolG.....	83
aa) Begriff.....	84
bb) Regelungsinhalt des § 33 I PolG	84
cc) Sonderproblem: Sportgroßveranstaltungen	86
dd) Besondere Verfahrensvoraussetzungen	86
i) Durchsuchung von Personen, § 34 PolG.....	87
aa) Begriff.....	87
bb) Regelungsinhalt	88

j)	Durchsuchung von Sachen, § 35 PolG	90
aa)	Begriff	90
bb)	Regelungsinhalt	90
k)	Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, § 36 PolG	92
aa)	Begriffsbestimmungen	92
bb)	Betreten von Wohnungen, § 36 I PolG	93
cc)	Betreten von Geschäftsräumen, § 36 VI PolG	93
dd)	Durchsuchen von Wohnungen, § 36 II, III PolG	94
ee)	Verfahrensvorschriften beim Durchsuchen von Wohnungen, § 36 V, VII, VIII PolG	95
l)	Erkennungsdienstliche Maßnahmen, § 41 PolG	96
aa)	Begriff	96
bb)	Regelungsinhalt	96
4.	Subsumtion unter die Generalklausel, §§ 1 I, 3 PolG	97
5.	Verantwortlichkeit, §§ 6, 7 und 9 I PolG	98
a)	Begriff der Verantwortlichkeit	98
aa)	Grundsatz	99
bb)	Ausnahme: Zweckveranlasser	100
b)	Verhaltensverantwortlicher, § 6 PolG	102
c)	Zustandsverantwortlicher, § 7 PolG	102
d)	Anscheinsverantwortlicher	105
e)	Unmittelbare Ausführung, § 8 I PolG	105
f)	Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 9 I PolG	106
6.	Polizeiliche Handlungsgrundsätze	108
a)	Bestimmtheit, § 37 I LVwVfG	108
b)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 5 PolG	108
aa)	§ 5 I PolG	109
bb)	§ 5 II PolG	110
c)	Ermessensausübung, § 3 PolG bzw. § 40 LVwVfG	110
IV.	Verletzung eines subjektiven Rechts	113
V.	Versammlungsrecht	113
1.	Anwendungsbereich des VersG	114
a)	Versammlungsbegriff	114
b)	Öffentlichkeit einer Versammlung	116
c)	Anwendbarkeit des PolG bei öffentlichen Versammlungen	117
2.	Formelle Rechtmäßigkeit	120
3.	Materielle Rechtmäßigkeit	120
a)	Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen	120
aa)	Verbot, § 5 VersG	120
bb)	Auflösung und andere Maßnahmen, § 13 VersG	121
cc)	Weitere Befugnisse	121
dd)	Ermessensausübung	121
b)	Maßnahmen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel	121
aa)	Verbot oder Auflage, § 15 I VersG	121
bb)	Verbot oder Auflagenerteilung, § 15 II VersG	125
cc)	Auflösung, § 15 III VersG	126
dd)	Auflösung, § 15 IV VersG	128
ee)	Weitere Befugnisse	128
c)	Polizeiliche Handlungsgrundsätze	128
§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE		129
A. Zulässigkeit der Anfechtungsklage		129
I.	Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	129
II.	Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	129
1.	Vorliegen eines Verwaltungsakts gem. § 35 VwVfG	130
2.	Keine Erledigung des Verwaltungsakts	130

a) Erledigung durch Zeitablauf	131
b) Erledigung durch veränderte tatsächliche Umstände	132
c) Keine Erledigung, sofern Vollstreckungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden können.....	132
d) Keine Erledigung in Kostenbescheidsfällen.....	133
e) (Keine) Erledigung bei Sicherstellung und Beschlagnahme.....	133
f) (Keine) Erledigung in Androhungsfällen	134
III. Klagebefugnis.....	134
IV. Vorverfahren.....	135
V. Klagefrist.....	135
VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO.....	135
VI. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	135
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO.....	135
C. Begründetheit der Anfechtungsklage	135
I. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	135
1. Überprüfung polizeilicher Primärmaßnahmen	135
a) Sicherstellung, § 37 PolG.....	136
aa) Begriff der Sicherstellung.....	136
bb) Regelungsinhalt	136
b) Beschlagnahme, § 38 PolG	137
aa) Begriff der Beschlagnahme.....	137
bb) Regelungsinhalt	137
c) Einziehung, § 39 PolG	138
aa) Begriff der Einziehung.....	138
bb) Regelungsinhalt	139
cc) Verwertung, Unbrauchbarmachung und Vernichtung	139
II. Rechtmäßigkeit der Androhung einer Vollstreckungsmaßnahme	140
1. Rechtsgrundlage der Androhung.....	140
2. Formelle Rechtmäßigkeit.....	140
3. Materielle Rechtmäßigkeit	141
a) Allgemeine Androhungsvoraussetzungen	141
b) Besondere Androhungsvoraussetzungen.....	141
aa) Zwangsgeld und Ersatzvornahme	142
bb) Unmittelbarer Zwang.....	143
c) Adressat der Androhung	143
d) Nichtvorliegen vollstreckungshindernder Einwände	143
e) Verhältnismäßigkeit und Ermessen	144
III. Rechtmäßigkeit der Festsetzung eines Zwangsgeldes	144
IV. Rechtmäßigkeit der Ersatzzwangshaft.....	145
V. Rechtmäßigkeit polizeilicher Kostenbescheide.....	145
1. Rechtsgrundlage.....	146
a) Kostenersatz nach PolG	147
b) Vollstreckungskosten	147
c) Kostenersatz für öffentliche Leistungen nach dem LGebG i.V.m. GebVO IM bzw. KAG	148
2. Formelle Rechtmäßigkeit.....	148
3. Materielle Rechtmäßigkeit	149
a) Inzidentprüfung der kostenauslösenden Maßnahme.....	149
b) Ersatzfähige Kosten und Kostenhöhe.....	150
aa) Kostenersatz nach PolG.....	150
bb) Vollstreckungskosten	151
cc) Kostenersatz für öffentliche Leistungen nach dem LGebG i.V.m. GebVO IM	152

c) Richtiger Kostenschuldner	152
d) Verhältnismäßigkeit und Ermessen	153
4. Zurückbehaltungsrecht	154
5. Sonderproblem: Rückforderung (vermeintlich) zu Unrecht gezahlter Kosten	155
VI. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte.....	155
§ 3 ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE	156
A. Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage.....	156
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	156
II. Statthaftigkeit	157
III. Subsidiarität	158
IV. Klagebefugnis	158
V. Vorverfahren und Klagefrist.....	158
VI. Berechtigtes Feststellungsinteresse.....	158
VII. Klagegegner	159
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	160
B. Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage	160
I. Standardbefugnisse und Generalklausel als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte.....	160
1. Abgrenzungsfragen.....	160
2. Formelle Rechtmäßigkeit	161
3. Materielle Rechtmäßigkeit	161
a) Grundlegendes.....	161
b) Gefährderansprache, -anschreiben und Gefährdetenansprache, § 29 PolG.....	162
aa) Gefährderansprache und -anschreiben, § 29 I PolG	162
bb) Gefährdetenansprache, § 29 II PolG	162
c) Datenverarbeitung.....	163
aa) Allgemeine Regeln für die Datenverarbeitung, §§ 11 - 16 PolG	164
bb) Offene Datenerhebung, §§ 43 - 45 PolG	165
cc) Verdeckte Datenerhebung, §§ 48 - 56 PolG	166
dd) Überblick über die weitere Datenverarbeitung	170
ee) Pflichten der Polizei bei der Datenverarbeitung	172
ff) Rechte der betroffenen Personen.....	172
II. § 8 I PolG i.V.m. einer Befugnisnorm als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte.....	172
III. Vollstreckungsbefugnis als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte	174
1. Rechtsgrundlage.....	176
2. Formelle Rechtmäßigkeit	176
3. Materielle Rechtmäßigkeit	177
a) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	177
aa) Vollstreckungsfähigkeit	177
bb) Wirksamkeit des Grund-VA	177
cc) Unanfechtbarkeit oder Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung	178
dd) Nichtbefolgung des Grund-VA	179
b) Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen.....	179
aa) Ersatzvornahme, § 63 I PolG i.V.m. § 25 LVwVG	179
bb) Unmittelbarer Zwang, §§ 63 II, 64 ff. PolG	180
cc) Androhung der Zwangsanwendung.....	181
dd) Festsetzung.....	181
ee) Ordnungsgemäße Anwendung	182
ff) Adressat.....	182
gg) Kein Vorliegen von Vollstreckungshindernissen.....	182
c) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	182

IV. Polizeiliches Abschleppen von Kraftfahrzeugen	183
1. Abschleppen ohne Verkehrszeichen	183
2. Abschleppen mit Verkehrszeichen	185
3. Abschleppen mit nachträgl. aufgestelltem Verkehrszeichen	187
4. Abschleppen zum Schutz des Eigentümers	189
V. Keine subjektive Rechtsverletzung erforderlich	189
§ 4 VERPFLICHTUNGSKLAGE	190
A. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	190
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	190
II. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	191
1. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	191
2. Obdachlosenfälle	191
3. Löschung von Daten, Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen und Auskunftsanspruch	192
III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	193
1. Allgemeines	193
2. Möglicher Anspruch auf polizeiliches Handeln	193
a) Individualinteresse	194
aa) Generalklausel, §§ 1 I, 3 PolG	194
bb) Spezial- und Standardbefugnisse	194
b) Ermessen	195
IV. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	195
B. Begründetheit der Verpflichtungsklage	195
I. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	195
II. Löschung von Daten und Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen, § 41 III PolG	197
III. Verletzung subjektiver Rechte	197
§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE	198
§ 6 WIDERSPRUCHSVERFAHREN	199
A. Anfechtungswiderspruch	199
B. Verpflichtungswiderspruch	200
§ 7 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE	201
A. Anspruch aus § 100 I PolG	201
I. Inanspruchnahme aufgrund § 9 I PolG	202
II. Rechtmäßigkeit der Maßnahme	203
III. Schaden und Unmittelbarkeitszusammenhang	203
IV. Bemessung und Begrenzung des Anspruchs	204
V. Entschädigungsverpflichteter und Verjährung	204
VI. Rechtsweg	205

B. Ansprüche des rechtswidrig in Anspruch genommenen Verantwortlichen.....	205
I. Amtshaftung, Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB	205
II. Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff und Aufopferung	206
III. (Vollzugs-)Folgenbeseitigungsanspruch	206
IV. Schadensersatz bei rechtswidriger Datenverarbeitung	206
C. Sonderfälle	207
I. Ansprüche des Polizei- oder Nothelfers	207
II. Regressanspruch nach § 102 PolG	207
III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung	208
§ 8 ANTRAG NACH § 47 I VWGO	210
A. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags.....	210
I. Entscheidung des VGH nur i.R.d. Gerichtsbarkeit.....	211
II. Statthaftigkeit.....	211
III. Antragsberechtigung und Antragsbefugnis	212
1. Antragsberechtigung.....	212
2. Antragsbefugnis	212
a) Natürliche und juristische Personen	212
b) Behörden.....	212
IV. Antragsfrist	212
V. Vorbehalt zugunsten der Landesverfassungsgerichtsbarkeit	213
VI. Ordnungsgemäße Antragstellung	213
VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	213
1. Rechtsmissbrauch und Verwirkung	213
2. Verhältnis zu Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	213
3. Objektives Kontrollinteresse der Behörde	214
VIII. Antragsgegner.....	214
B. Begründetheit des Normenkontrollantrages	214
I. Rechtsgrundlage	215
II. Formelle Voraussetzungen	217
1. Zuständigkeit.....	217
a) Verbandszuständigkeit.....	217
b) Organzuständigkeit	218
2. Verfahren	218
3. Form.....	219
a) Formvorgaben des § 20 PolG	219
b) Ausfertigung und Verkündung.....	219
c) Inkrafttreten	220
III. Materielle Voraussetzungen	220
1. Gültigkeit der Rechtsgrundlage	220
a) Formelle Voraussetzungen	221
b) Materielle Voraussetzungen.....	221

2. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage	222
a) Handelt es sich um eine Verordnung i.S.d. § 17 I i.V.m. § 1 I PolG?	222
b) Abwehr abstrakter Gefahren, § 17 I i.V.m. § 1 I PolG.....	222
c) Richtiger Adressat.....	224
d) Bestimmtheit.....	224
e) Unmöglichkeitsverbot.....	225
f) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	225
g) Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht	225
3. Keine subjektive Rechtsverletzung nötig	226
IV. Entscheidung	226
C. Vorläufiger Rechtsschutz i.R.d. § 47 VwGO	227
D. Begründetheit einer Anfechtungsklage gegen einen VA auf Grundlage einer Polizeiverordnung.....	227
E. Begründetheit einer Anfechtungsklage bei sog. unselbstständigen Verfügungen	228
§ 9 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ.....	229

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

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

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 (i.S.v. 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 01.06.1931 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: 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.

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).

Trennungssystem

Ausgehend hiervon wurde in der überwiegenden Zahl der Bundesländer eine behördenmäßige Trennung der sog. „inneren Verwaltung“ (sog. Ordnungs- oder Gefahrenabwehrbehörden) von den Polizeibehörden (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 folgten auch Hessen und Rheinland-Pfalz dem Trennungssystem.

hemmer-Methode: Aus dem Umstand erklärt sich auch der Doppelnahme 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/Pörtl, § 1 Rn. 11; 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 Ruder/Pörtl, § 1 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.

8 Die Wohlfahrtsaufgaben werden von den Sozialbehörden wahrgenommen.

9 Ruder/Pörtl, § 3 Rn. 4; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 2; Götz/Geis, § 1 Rn. 21.

10 Ennuschat/Ibler/Remmert, § 2 Rn. 19; Ruder/Pörtl, § 3 Rn. 4.

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 § 104 PolG zugrunde gelegt.

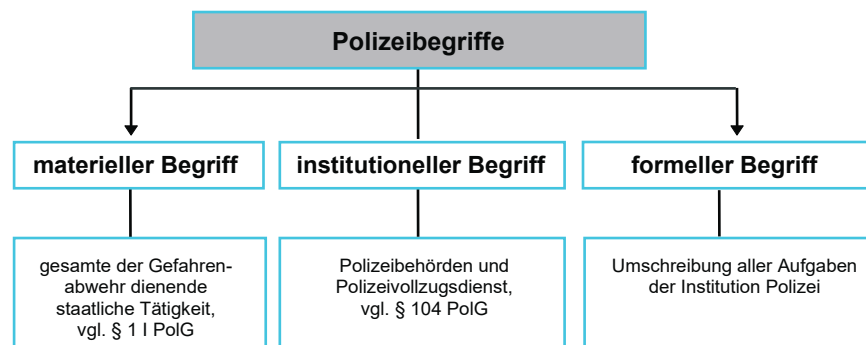
11

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 Spezial-gesetzen

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 (§§ 1 I, 3 PolG und §§ 27 ff. PolG)
- ⇒ Verantwortlichkeit (§§ 6, 7, 9 PolG)
- ⇒ Polizeiliche Handlungsgrundsätze (insbes. § 5 PolG)
- ⇒ Vollstreckungsmaßnahmen (§§ 63 ff. PolG)

14

11 Ennuschat/Ibler/Remmert, § 2 Rn. 14; Ruder/Pörtl, § 3 Rn. 5; Belz/Musmann/Kahlert/Sander, § 104 PolG, Rn. 1.

12 Ennuschat/Ibler/Remmert, § 2 Rn. 18; Ruder/Pörtl, § 3 Rn. 5; Götz/Geis, § 1 Rn. 24.

13 Dolde/Graßhof/Remmert Nr. 40; Dürig, Nr. 65.

- ⇒ Entschädigungsansprüche (§§ 100 ff. PolG)
- ⇒ Organisation der Polizei (§§ 104 ff. PolG)

2. Durchführungsverordnung (DVO PolG)¹⁴

DVO PolG

Die DVO PolG bestimmt in §§ 1 - 3 weitere Einzelheiten zu den Standardmaßnahmen Gewahrsam (§ 33 PolG), Durchsuchung von Wohnungen (§ 36 PolG) und zum Vorgehen bei sichergestellten und beschlagnahmten Sachen (§§ 37, 38 PolG).

15

§§ 4, 5 DVO PolG enthalten Einzelheiten zur Datenerhebung und Datenverarbeitung. §§ 8 - 23 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 §§ 64 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.

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- 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; Dolde/Graßhof/Remmert Nr. 41; Dürig Nr. 65a.

15 Habersack Nr. 90.

16 Habersack 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 § 63 I PolG das LVwVG,¹⁹ soweit nicht unmittelbarer Zwang angewendet wird (§§ 63 II, 64 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 (und unter dem Gesichtspunkt der Annexkompetenz) 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.

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.

konkurrierende Kompetenzen

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

19 Dolde/Graßhof/Remmert 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.

20 Sartorius Nr. 112.

21 Ruder/Pörtl, § 2 Rn. 1; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 24.

22 Sartorius Nr. 90