



HEMMER / WÜST / DAXHAMMER / GRIEGER

# POLIZEIRECHT BAYERN

## Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

<b>1. KAPITEL: EINFÜHRUNG</b> .....	<b>1</b>
<b>A) Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur</b> .....	<b>1</b>
<b>B) Grundbegriffe</b> .....	<b>1</b>
I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs .....	2
II. Polizeibegriffe .....	3
1. Materieller (funktioneller) Polizeibegriff.....	3
2. Formeller Polizeibegriff .....	3
3. Institutioneller Polizeibegriff .....	4
III. Rechtsvorschriften des Polizei- und Sicherheitsrechts .....	4
1. Polizeirecht.....	4
a) Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (Ziegler/Tremel Nr. 570).....	4
b) Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz (Ziegler/Tremel Nr. 580).....	5
c) StPO - Strafprozessordnung (Schönfelder Nr. 90).....	5
d) OWiG - Ordnungswidrigkeitengesetz (Schönfelder Nr. 94) .....	5
e) Sonstige Rechtsvorschriften .....	5
2. Sicherheitsrecht .....	6
a) LStVG - Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Ziegler/Tremel Nr. 420) .....	6
b) Spezialgesetzliches Sicherheitsrecht .....	6
c) Sonstige Rechtsvorschriften .....	6
IV. Gesetzgebungskompetenzen/MEPolG .....	7
1. Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizei- und Sicherheitsrechts.....	7
a) Grundsatz .....	7
b) Ausnahmen.....	7
2. MEPolG - Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder .....	7
<b>C) Verhältnis von Sicherheitsbehörden und Polizei</b> .....	<b>8</b>
<b>D) Organisation der Polizei</b> .....	<b>9</b>
I. Bayerische staatliche Polizei .....	9
1. Organisationsformen.....	9
a) Landespolizei, Art. 4 POG .....	9
b) Grenzpolizei, Art. 4 III POG .....	9
c) Bereitschaftspolizei, Art. 6 POG .....	9
d) Landeskriminalamt, Art. 7 POG .....	10
e) Polizeiverwaltungsamt, Art. 8 POG .....	10
2. Landesamt für Verfassungsschutz .....	10
3. Sonderpolizei .....	10
II. Bundespolizei .....	10
III. Kommunale Polizei/Gemeindepolizei .....	11
IV. Privatpolizei .....	11
<b>2. KAPITEL: DIE POLIZEIRECHTSKLAUSUR</b> .....	<b>12</b>
<b>A) Grundproblematik</b> .....	<b>12</b>
<b>B) Klausurbearbeitungsvorgang</b> .....	<b>12</b>
<b>§ 1 FORTSETZUNGSFESTSTELLUNGSKLAGE, § 113 I S. 4 VWGO ANALOG/DIREKT</b> .....	<b>14</b>
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO</b> .....	<b>14</b>
I. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art .....	14

II. Anderweitige gerichtliche Zuweisung .....	15
1. § 23 I EGGVG .....	15
2. Art. 18 II S. 2 PAG .....	19
3. Art. 10 VII UnterbrG .....	21
<b>B) Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage .....</b>	<b>23</b>
I. Statthaftigkeit der FFK, § 113 I S. 4 VwGO analog/direkt .....	23
1. VA als Gegenstand des Klagebegehrens .....	23
a) Polizeimaßnahmen aufgrund der Eingriffsbefugnisse aus Art. 11, 12 - 29 PAG .....	24
b) Polizeimaßnahmen zur Datenerhebung und -verarbeitung, Art. 30 - 48 PAG .....	24
aa) Datenerhebungsmaßnahmen, Art. 30 ff. PAG .....	24
bb) Datenverarbeitungsmaßnahmen, Art. 37 – 48 PAG .....	25
c) Zwangsmaßnahmen, Art. 53 ff. PAG .....	25
aa) Androhung von Zwangsmitteln .....	25
bb) Die Anwendung von Zwangsmitteln .....	25
d) Unmittelbare Ausführung, Art. 9 I PAG .....	26
2. Erledigung des VA .....	27
3. Erledigung vor/nach Klageerhebung .....	28
a) Erledigung des VA nach Klageerhebung .....	28
b) Erledigung des VA vor Klageerhebung .....	28
II. Klagebefugnis .....	29
III. Widerspruchsverfahren .....	29
IV. Klagefrist .....	30
V. Berechtigtes Interesse .....	30
1. Wiederholungsgefahr .....	31
2. Rehabilitationsinteresse .....	31
3. Schwerwiegender Grundrechtseingriff .....	32
4. Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses .....	32
VI. Übrige allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	33
1. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO .....	33
2. Prozessfähigkeit, § 62 VwGO .....	33
3. Sonstige Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	33
<b>C) Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage .....</b>	<b>33</b>
I. Passivlegitimation, § 78 I Nr. 1 VwGO .....	34
1. Eigenständiges polizeiliches Handeln .....	34
2. Handeln auf Weisung, Art. 9 II POG .....	34
3. Amtshilfe, Art. 4 ff. BayVwVfG .....	34
4. Vollzugshilfe, Art. 50 ff. PAG .....	36
II. Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Primärmaßnahme .....	37
1. Grundsystem .....	37
a) Drei Ebenen polizeilichen Handelns .....	37
b) Prüfungsaufbau bei Primärmaßnahmen .....	38
2. Rechtsgrundlage .....	39
3. Formelle Rechtmäßigkeit der polizeilichen Primärmaßnahme .....	41
a) Zuständigkeit .....	41
aa) Sachliche Zuständigkeit = Aufgabeneröffnung, Art. 2, 3 PAG .....	41
bb) örtliche Zuständigkeit .....	53
b) Weitere formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....	54
4. Materielle Rechtmäßigkeit der polizeilichen Primärmaßnahme .....	54
a) Spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen (Befugnisse) außerhalb des PAG, Art. 11 III PAG .....	54
b) Standardbefugnisse nach Art. 11 I HS. 2 PAG i.V.m. Art. 12 - 48 PAG .....	55

aa) 1. Gruppe - Informationserhebung und Informationsbehandlung, Art. 12 - 15 PAG sowie Art. 30 - 48 PAG.....	55
bb) 2. Gruppe - Platzverweisung, Art. 16 PAG.....	67
cc) 3. Gruppe - Gewahrsam, Art. 17 - 20 PAG.....	68
dd) 4. Gruppe - Durchsuchung, Sicherstellung, Verwertung, Herausgabe, Art. 21 - 28 PAG .....	71
ee) 5. Gruppe - Befugnisse für Aufgaben der Grenzkontrolle und Sicherung von Anlagen, Art. 29 PAG .....	78
c) Generalklausel, Art. 11 I HS. 1 II PAG.....	79
aa) Voraustatbestände, Art. 11 II PAG .....	79
bb) Uneingeschränkte Generalklausel, Art. 11 I HS. 1 PAG .....	79
d) Maßnahmerichtung.....	80
aa) Begriff der Verantwortlichkeit .....	81
bb) Verhaltensverantwortlicher, Art. 7 PAG.....	83
cc) Zustandsverantwortlicher, Art. 8 PAG .....	83
dd) Unmittelbare Ausführung, Art. 9 PAG .....	85
ee) Auswahl unter mehreren Verantwortlichen .....	90
ff) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, Art. 10 PAG.....	90
e) Ermessen der Polizei.....	91
aa) Reichweite des Ermessens, Art. 5 PAG.....	91
bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Art. 4 PAG.....	91
III. Verletzung eines subjektiven Rechts.....	92
IV. Rechtmäßigkeit von polizeilichen Sekundärmaßnahmen.....	93
1. Formelle Rechtmäßigkeit.....	93
2. Materielle Rechtmäßigkeit .....	93
a) Polizeilicher Zwang, Art. 53 I PAG .....	93
aa) Allgemeine Voraussetzungen für die Anwendung polizeilichen Zwangs .....	94
bb) Besondere Voraussetzungen für polizeilichen Zwang .....	95
b) Sofortvollzug, Art. 53 II PAG.....	97
aa) Rechtmäßigkeit der hypothetischen Primärmaßnahme .....	97
bb) Übrige Voraussetzungen des Art. 53 II PAG.....	97
cc) Ordnungsgemäße Anwendung des Zwangsmittels.....	98
3. Verletzung eines subjektiven Rechts.....	98
V. Fallvarianten im Versammlungsrecht.....	98
1. Allgemeines.....	98
2. Vorgehen in der Klausur .....	100
a) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 VwGO .....	100
b) Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage.....	100
aa) Fortsetzungsfeststellungsklage als statthafte Klageart.....	100
bb) Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....	100
cc) Fortsetzungsfeststellungsinteresse .....	102
dd) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	102
c) Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage bei Versammlungsrechtsfällen .....	102
aa) sachliche Zuständigkeit = Aufgabeneröffnung .....	102
bb) Rechtsgrundlagen = Befugnisse .....	102
cc) Maßnahmerichtung und polizeiliche Handlungsgrundsätze.....	109

**§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE, § 42 I ALT. 1 VwGO.....110**

**A) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs gem. § 40 I VwGO ..... 110**

**B) Zulässigkeit ..... 110**

I. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage ..... 110

1. Sicherstellung von Sachen ..... 111

2. Polizeiliche Kostenbescheide ..... 111

II. Besonderheiten..... 111

<b>C) Begründetheit der Anfechtungsklage</b> .....	<b>112</b>
I. Passivlegitimation .....	112
II. Rechtmäßigkeit des VA .....	112
1. Rechtsgrundlage .....	112
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	113
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	113
4. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte .....	114
<b>D) Fallvariante: Anfechtung eines Kostenbescheides i.R.e. Abschleppfallvariante</b> .....	<b>114</b>
<b>§ 3 VERPFLICHTUNGSKLAGE, § 42 I ALT. 2 VWGO</b> .....	<b>122</b>
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO i.V.m. Art. 12 I POG</b> .....	<b>122</b>
<b>B) Zulässigkeit der Verpflichtungsklage</b> .....	<b>123</b>
I. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage .....	123
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....	123
1. Allgemeines.....	123
2. Möglichkeit eines Anspruchs auf polizeiliches Handeln .....	124
a) Vorfrage .....	124
b) Individualinteresse .....	125
aa) Generalklausel, Art. 11 I HS. 1 PAG .....	125
bb) Spezialbefugnisse, Standardbefugnisse und Voraustatbestände.....	125
c) Ermessen.....	126
III. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen .....	126
<b>C) Begründetheit der Verpflichtungsklage</b> .....	<b>126</b>
I. Passivlegitimation, § 78 VwGO .....	126
II. Anspruchsaufbau.....	126
III. Verletzung subjektiver Rechte.....	127
<b>§ 4 DIE ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE IM POLIZEIRECHT</b> .....	<b>128</b>
<b>§ 5 DIE ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE</b> .....	<b>131</b>
<b>§ 6 OBJEKTIVE KLAGEHÄUFUNG, § 44 VWGO</b> .....	<b>132</b>
<b>§ 7 DAS WIDERSPRUCHSVERFAHREN, §§ 68 FF. VWGO</b> .....	<b>133</b>
<b>§ 8 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE FÜR POLIZEILICHES HANDELN</b> .....	<b>134</b>
<b>A) Ansprüche des Adressaten einer erlassenen polizeilichen Maßnahme</b> .....	<b>134</b>
I. Ansprüche bei rechtmäßiger Maßnahme .....	134
1. Verantwortliche, Art. 7, 8 PAG .....	134
2. Ansprüche des Nichtverantwortlichen, Art. 10 PAG .....	134
a) Gesetzliche Unfallversicherung .....	134
b) Art. 70 I PAG.....	134
3. „Anscheinsstörer“ .....	135

II. Ansprüche bei rechtswidriger Maßnahme .....	135
1. Verantwortlicher, Art. 7, 8 PAG .....	135
a) Amtshaftung, § 839 BGB, Art. 34 GG .....	135
b) Ansprüche nach dem PAG .....	136
c) „Anscheinsstörer“ .....	137
2. Nichtverantwortlicher, Art. 10 PAG .....	137
<b>B) Ansprüche unbeteiligter Dritter .....</b>	<b>138</b>
<b>C) Ansprüche bei rechtswidriger Unterlassung einer polizeilichen Maßnahme .....</b>	<b>138</b>
<b>D) Sonderfall: Schadensersatzansprüche bei öffentlich-rechtlicher Verwahrung nach Art. 26 PAG .....</b>	<b>138</b>
<b>E) Prozessuale Geltendmachung der Ansprüche .....</b>	<b>140</b>
I. Amtshaftungsansprüche, § 839 BGB, Art. 34 GG .....	140
II. Entschädigungsansprüche nach Art. 70 PAG .....	140
III. Gesetzliche Unfallversicherungsansprüche .....	140
IV. Ansprüche aus enteignungs- und aufopferungsgleichem Eingriff .....	140
V. Ansprüche aus öffentlich-rechtlichem Verwahrungsverhältnis .....	140

**§ 9 DIE POLIZEIRECHTSKLAUSUR BEI REPRESSIVEM HANDELN DER POLIZEI ..... 141**

<b>A) Straftatenverfolgung, § 163 StPO .....</b>	<b>141</b>
I. Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten .....	141
II. Zulässigkeit eines Antrags .....	142
1. Antragsarten .....	142
a) Anfechtungsantrag, § 28 I S. 1 EGGVG .....	142
b) Folgenbeseitigungsantrag, § 28 I S.2 EGGVG .....	142
c) Fortsetzungsfeststellungsantrag, § 28 I S. 4 EGGVG .....	142
2. Beschwerde, § 24 I EGGVG .....	142
3. Feststellungsinteresse, § 28 I S.4 EGGVG .....	142
4. Beschwerdeverfahren, § 24 II EGGVG .....	143
5. Antragsfrist .....	143
6. Zuständigkeit .....	143
III. Begründetheit des Antrags .....	143
<b>B) Ordnungswidrigkeitenverfolgung, § 53 I OWiG .....</b>	<b>144</b>
I. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts .....	144
1. Zuständigkeit .....	144
2. Befugnisse .....	144
3. Verwarnungen .....	144
II. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht .....	144
1. Zuständigkeit .....	144
2. Befugnisse .....	145
3. Verwarnungen .....	145
III. Rechtsbehelfe .....	145
1. Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrsrechts .....	145
a) Maßnahmen der Polizei als Ermittlungsorgan .....	145
b) Verwarnungen, §§ 56, 57 II, 58 OWiG .....	146

2. Ordnungswidrigkeiten nach dem Straßenverkehrsrecht .....	146
a) Anordnungen, Verfügungen und sonstige polizeiliche Maßnahmen.....	146
b) Bußgeldbescheide .....	146
c) Verwarnungen.....	147
<b>3. KAPITEL: DIE SICHERHEITSRECHTSKLAUSUR .....</b>	<b>148</b>
Einleitung .....	148
<b>§ 1 DIE NORMENKONTROLLE, § 47 VWGO.....</b>	<b>149</b>
<b>A) Zulässigkeit .....</b>	<b>149</b>
I. Statthaftigkeit, § 47 I Nr. 2 VwGO.....	149
II. Entscheidung des VGH nur im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit .....	149
III. Antragsberechtigung, § 47 II S. 1 VwGO .....	150
IV. Antragsbefugnis, § 47 II S. 1 VwGO .....	150
1. Ausgangspunkt .....	150
2. Rechtsverletzung .....	150
V. Antragsfrist, § 47 II S. 1 VwGO .....	150
VI. Landesverfassungsrechtlicher Vorbehalt, § 47 III VwGO .....	150
VII. Ordnungsgemäße Antragstellung .....	151
VIII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis .....	151
1. Natürliche und juristische Personen .....	151
2. Behörden.....	151
<b>B) Begründetheit.....</b>	<b>151</b>
I. Richtiger Antragsgegner, § 47 II S. 2 VwGO.....	152
II. Landesverfassungsrechtlicher Vorbehalt, § 47 III VwGO .....	152
III. Gültigkeit der Verordnung.....	152
IV. Ermächtigungsgrundlage .....	153
V. Formelle Rechtmäßigkeit der Verordnung .....	153
1. Zuständigkeit.....	154
a) Verbandskompetenz.....	154
b) Organkompetenz .....	154
2. Verfahren beim Verordnungs-Erlass .....	154
a) Ordnungsgemäße Beschlussfassung .....	154
b) Angabe der Rechtsgrundlage.....	155
c) Angabe der Geltungsdauer.....	155
d) Genehmigung bzw. Vorlage .....	155
e) Ausfertigung, Verkündung .....	155
f) Inkrafttreten.....	156
VI. Materielle Rechtmäßigkeit.....	156
1. Ermächtigungsgrundlage (Subsumtion) .....	156
2. Gültigkeit der Ermächtigungsgrundlage.....	158
3. Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht.....	160
<b>§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE, § 42 I ALT. 1 VWGO.....</b>	<b>162</b>
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO .....</b>	<b>162</b>
I. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit .....	162
II. Nichtverfassungsrechtlicher Art.....	162
III. Keine anderweitige gerichtliche Zuweisung .....	162

<b>B) Zulässigkeit .....</b>	<b>162</b>
I. Anfechtungsklage als statthafte Klageart, § 42 I Alt. 1 VwGO .....	163
1. VA-Qualität der Anwendung von Zwangsmitteln (Vollstreckungsmaßnahmen).....	163
2. Androhung von Zwangsmitteln als VA .....	164
3. Kostenverfügung für Zwangsmaßnahmen nach dem VwZVG als VA.....	164
4. Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme als VA .....	165
5. Vorbereitungshandlungen als VA? .....	165
6. Allgemeinverfügung .....	165
II. Besondere und allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen .....	166
<b>C) Begründetheit.....</b>	<b>167</b>
I. Passivlegitimation, § 78 I Nr. 1 VwGO .....	167
1. Weisung, Amtshilfe, Vollzugshilfe .....	167
2. VAe des Landratsamts.....	167
II. Rechtmäßigkeit einer Primärmaßnahme nach dem LStVG .....	167
1. Rechtsgrundlage für den VA.....	169
2. Formelle Rechtmäßigkeit des angefochtenen VA .....	169
a) Zuständigkeit .....	169
b) Verfahren .....	172
c) Form.....	173
3. Materielle Rechtmäßigkeit des angefochtenen VA.....	173
a) Rechtsgrundlage = Befugnis .....	173
aa) Auffinden der Befugnisnorm.....	173
bb) Subsumtion unter die gefundene Befugnisnorm .....	173
b) Auswahl des richtigen Maßnahmedressaten, Art. 9 LStVG .....	183
c) Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahme, Art. 8 LStVG .....	183
d) Ermessen.....	183
4. Fallvarianten.....	184
a) „Altlastenfälle“ .....	184
aa) Sachliche Zuständigkeit.....	184
bb) Befugnisnorm für Gefahrerforschungseingriff .....	184
cc) Maßnahmerichtung .....	185
b) Obdachlosenfälle .....	186
III. Sonderfall: Unmittelbare Ausführung nach Art. 7 III LStVG .....	190
IV. Rechtmäßigkeit von VAen aufgrund eines Spezialgesetzes .....	190
V. Rechtmäßigkeit von Maßnahmen nach dem BayVwZVG.....	191
1. Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme nach dem VwZVG.....	193
a) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen.....	193
aa) Vorliegen eines wirksamen Verwaltungsaktes gem. Art. 18 I VwZVG.....	193
bb) Vollziehbarkeit des Grund-VA nach Art. 19 I VwZVG .....	194
cc) Keine rechtzeitige Erfüllung der Verpflichtung durch den Verpflichteten, Art. 19 II VwZVG .....	194
b) Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen .....	194
aa) Zuständigkeit, Art. 30 VwZVG .....	194
bb) Androhung des Zwangsmittels, Art. 36 VwZVG .....	195
cc) Keine Erfüllung der Verpflichtung innerhalb der in der Androhung gesetzten Frist, Art. 37 I VwZVG .....	195
dd) Vorliegen der besonders normierten Voraussetzungen für das konkrete Zwangsmittel, Art. 31 - 34 VwZVG .....	196
c) Verhältnismäßigkeit .....	196
2. Insbesondere: Rechtmäßigkeit der Androhung eines Zwangsmittels .....	196
a) Angemessenheit der in der Androhung zu setzenden Frist .....	196
b) Zum numerus clausus der Zwangsmittel.....	197
3. Insbesondere: Rechtmäßigkeit von Kostenbescheiden nach dem VwZVG .....	198
a) Rechtsgrundlage.....	198
b) Formelle Rechtmäßigkeit.....	199
c) Materielle Rechtmäßigkeit .....	199

aa) Rechtmäßigkeit der Ersatzvornahme .....	199
bb) Übereinstimmung .....	199
cc) Höhe der verlangten Kosten .....	199
dd) Richtiger Kostenschuldner .....	200
VI. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte.....	200
<b>§ 3 DIE VERPFLICHTUNGSKLAGE, § 42 I ALT. 2 VWGO .....</b>	<b>201</b>
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO .....</b>	<b>201</b>
<b>B) Zulässigkeit .....</b>	<b>201</b>
I. Verpflichtungsklage als statthafte Klageart, § 42 I Alt. 2 VwGO .....	201
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....	202
1. Ausgangspunkt: Möglicher Anspruch des Klägers? .....	202
2. Ermessen der Behörde .....	203
III. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen .....	203
<b>C) Beiladung.....</b>	<b>203</b>
<b>D) Begründetheit.....</b>	<b>203</b>
I. Passivlegitimation, § 78 I Nr. 1 VwGO .....	203
II. Anspruchsaufbau.....	204
1. Anspruch auf Erlass eines VA aufgrund des BayLStVG .....	204
2. Anspruch auf Erlass anderer VAe.....	204
III. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte .....	205
<b>§ 4 FORTSETZUNGSFESTSTELLUNGSKLAGE, § 113 I S. 4 VWGO (ANALOG) .....</b>	<b>206</b>
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs und Zulässigkeit .....</b>	<b>206</b>
<b>B) Begründetheit, § 113 I S. 4 VwGO .....</b>	<b>206</b>
I. Obersatz .....	206
II. Passivlegitimation, § 78 I Nr. 1 VwGO .....	206
III. Rechtswidrigkeit des erledigten VA bzw. Anspruch auf den versagten, erledigten VA .....	206
1. Tatmaßnahme gem. Art. 7 III BayLStVG .....	207
a) Formelle Rechtmäßigkeit.....	207
b) Materielle Rechtmäßigkeit.....	207
aa) Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 7 III LStVG (Befugnis) .....	207
bb) Ermessen, insbesondere Verhältnismäßigkeit.....	208
2. Vollstreckungsmaßnahmen nach dem VwZVG .....	208
IV. Verletzung in subjektiv-öffentlichen Rechten .....	208
<b>§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE.....</b>	<b>209</b>
<b>§ 6 DIE ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE, § 43 VWGO.....</b>	<b>209</b>
<b>§ 7 DIE OBJEKTIVE KLAGEHÄUFUNG, § 44 VWGO.....</b>	<b>209</b>
<b>§ 8 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ.....</b>	<b>210</b>
<b>§ 9 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE FÜR SICHERHEITSBEHÖRDL. HANDELN.....</b>	<b>216</b>

## 1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

## A) Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

*Bedeutung der Polizei- und Sicherheitsrechtsklausur*

Das Polizei- und Sicherheitsrecht hat eine nicht unerhebliche Examensrelevanz. So hat in Bayern seit 1970 ca. jede vierte Klausur des Ersten Juristischen Staatsexamens im Pflichtfach Öffentliches Recht u.a. polizei- oder sicherheitsrechtliche Probleme zum Prüfungsgegenstand. Noch größere Bedeutung kommt diesem Rechtsgebiet im Assessorexamen zu.

1

Gerade der Student in den mittleren Semestern wird regelmäßig spätestens in der Übung für Fortgeschrittene mit zumindest einer Klausur aus dem Polizei- oder Sicherheitsrecht 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*

Der Grundgedanke dieses Skripts liegt darin, dass - anders als bei herkömmlichen Lehrmaterialien - der relevante Stoff in die klausurfalltypischen prozessualen Klagearten eingearbeitet ist.

Zum einen ist gerade das Verwaltungsprozessrecht ein (häufig unterschätzter) wesentlicher Bestandteil von Polizei- und Sicherheitsrechtsklausuren. Zum anderen ist durch die Darstellung der korrekten 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 den Studenten auf seinen ersten Kontakt mit dem Landesjustizprüfungsamt vorbereiten. Ihm soll hierdurch eine für das vorliegende Rechtsgebiet größtmögliche Examenssicherheit vermittelt werden.

*verstärkte Bedeutung im Zweiten Examen*

Dem Referendar dient dieses Skript sowohl zur Wiederholung als auch zur notwendigen Vertiefung des Stoffgebietes. Hierzu sind insbesondere die in den Exkursen für Fortgeschrittene und in den Fußnoten näher ausgeführten Sonderproblemekreise gedacht. Diese sollten gegebenenfalls durch die angegebenen Literatur- und Rechtssprechungshinweise vertieft werden. Die Hinweise in den Fußnoten beziehen sich, soweit möglich, auf Berner/Köhler, PAG, der als Hilfsmittel für die Zweite Juristische Staatsprüfung zugelassen ist.

## 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 Sicherheits- und 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 Polizeibegriffes dient lediglich dem besseren Verständnis der Materie. Bei entsprechender „Vorliebe“ des Prüfers kann dieses Thema aber auch i.R.e. 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.<sup>1</sup>

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 die Bezeichnung „Polizey“ in Deutschland auf. Man verstand zu dieser Zeit darunter den gesamten Bereich einer „guten Ordnung des Gemeinwesens“.<sup>2</sup>

5

*Reduzierung auf „innere Verwaltung“*

Während des 17./18. Jahrhundert trat eine Veränderung des Polizeibegriffes ein. Aus dem globalen Begriff wurden die äußeren Staatsgeschäfte, das Finanzwesen, das Militärwesen und die Justiz ausgegrenzt. Übrig blieb der Bereich, unter dem man heute die Tätigkeit innerer Verwaltung versteht.

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

*Begriffsverengung auf Gefahrenabwehr*

Unter dem Einfluss der Aufklärung fand schließlich eine Begriffsverengung auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr statt.<sup>3</sup> Den Polizeibehörden verblieben dennoch umfangreiche Eingriffskompetenzen.

6

Man untergliederte die Polizeibehörden intern weitestgehend in die Fachpolizeien als sog. „Verwaltungspolizeien“ und in die „Vollzugspolizei“ für Eilfälle. So entstand das Polizeibehördensystem, das klassisch im preußischen PolizeiverwG vom 1. Juni 1931 normiert wurde.

*NS-Regime*

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

7

*Nachkriegszeit: Entpolizeilichung*

Nach dem Zusammenbruch Deutschlands beschlossen die Alliierten im Februar 1945 auf der Konferenz von Jalta, dass im Zuge einer sog. Entpolizeilichung der Verwaltung zum einen die Polizei grundsätzlich wieder zur Länderangelegenheit werden sollte.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu von Unruh, DVBl. 1972, 469.

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

<sup>3</sup> Letztlich führte das „Kreuzbergerurteil“ 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).

Darüber hinaus wurden die Kompetenzen auf die Gefahrenabwehr zurückgeführt.

*Trennsystem/Sicherheitsbehörden-system*

Weiterhin wurde in einigen Bundesländern, so auch in Bayern, eine klare, auch behördenmäßige Trennung der inneren Verwaltung von der Vollzugspolizei herbeigeführt.<sup>4</sup>

8

Es entstand das Trennsystem, auch Ordnungsbehördensystem bzw. in Bayern Sicherheitsbehördensystem genannt.

**hemmer-Methode: Folge dieses Systems ist die Trennung in die Teilgebiete Polizeirecht und Sicherheitsrecht. Da auch i.R.d. Klausur insoweit zu differenzieren ist, wird in diesem Skript**

- in Kapitel 2 „Die Polizeirechtsklausur“ (Rn. 33 ff.) und
- in Kapitel 3 „Die Sicherheitsrechtsklausur“ (Rn. 366 ff.) erörtert.

*Einheitssystem/  
Polizeibehördensystem*

Dagegen wurde in den übrigen Bundesländern<sup>5</sup> 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.

9

Bezüglich der neuen Bundesländer muss in der Frage der Behördenorganisation differenziert werden: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich dem Trennsystem angeschlossen, während Sachsen das Einheitsmodell eingeführt hat.<sup>6</sup>

Doch tatsächlich sind auch in diesem sog. Polizeibehördensystem bzw. Einheitssystem die vollzugspolizeilichen Aufgaben von denen der übrigen Polizeibehörden getrennt. Allerdings handelt es sich im Unterschied zum Sicherheitsbehördensystem nur um eine innerbehördliche Aufgabenverteilung. Die Rechtsgrundlagen und die Behördenorganisation nach außen sind nicht getrennt.

## II. Polizeibegriffe

### 1. Materieller (funktioneller) Polizeibegriff

*materieller Begriff: Alle Gefahrenabwehrbehörden*

Nach dem materiellen Polizeibegriff werden mit Polizei alle die Behörden bezeichnet, denen die Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und/oder Ordnung zukommt. Polizeibehörden sind danach alle Gefahrenabwehrbehörden.<sup>7</sup>

10

### 2. Formeller Polizeibegriff

*formeller Begriff: Aufgabenumschreibung*

Der formelle Polizeibegriff umschreibt alle Aufgaben der Polizei im institutionellen Sinne.<sup>8</sup> Dies sind die Aufgaben der Gefahrenabwehr (Präventivbereich) und der Strafverfolgung (Repressivbereich).

11

<sup>4</sup> So auch in anderen Bundesländern, die zur amerikanischen oder britischen Besatzungszone gehörten: Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW und Schleswig-Holstein.

<sup>5</sup> Z.B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen.

<sup>6</sup> Schoch, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 395 ff.; Knemeyer/Müller, NVwZ 1993, 437 f.; Meterkord/Müller, DVBl. 1993, 985.

<sup>7</sup> Götz, Allg. PORE, Rn. 17.

<sup>8</sup> Knemeyer, PORE, Rn. 25.

### 3. Institutioneller Polizeibegriff<sup>9</sup>

*uneingeschränkt-institutionell:  
Art. 1 I POG*

a) Nach dem uneingeschränkt-institutionellen Polizeibegriff gehören zur Polizei alle Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung der Polizei. 12

Dieser Polizeibegriff ist Art. 1 I POG zugrunde gelegt. Polizei ist demnach der gesamte Organisationsapparat, d.h. der Inbegriff der Dienstkräfte, Einrichtungen und Sachmittel, die der Erfüllung polizeilicher Aufgaben dienen.

*eingeschränkt-institutionell:  
Art. 1 PAG*

b) Unter den eingeschränkt-institutionellen Polizeibegriff fallen nur die nach außen als Vollzugskräfte in Erscheinung tretenden Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung (Institution) Polizei. Dieser Begriff ist Art. 1 PAG zugrunde gelegt. Danach gelten die Regelungen des PAG nur für die Vollzugspolizei. 13

**hemmer-Methode: Klausurrelevanz hat lediglich der institutionelle Polizeibegriff. Die Erläuterungen der übrigen Begriffe sollen das Verständnis fördern. Häufig wird die Kenntnis sämtlicher Begriffe aber in der mündlichen Prüfung von den Studenten erwartet.**

**Merke also: Eingeschränkt institutioneller Polizeibegriff: Danach ist Polizei i.S.d. Art. 1 PAG nur die bayerische Vollzugspolizei!**

**Dies sind vor allem die dem Bürger gegenüberstehenden Beamten in Uniform mit Staatswappen und mit Schirmmütze, aber natürlich auch die Beamten der Kriminalpolizei. Nur sie haben die Befugnisse aus dem PAG! Wenn also nachfolgend der Begriff Polizei verwendet wird, bezeichnet er nur die Vollzugskräfte i.S.d. Art. 1 PAG.**

**Keinesfalls unter den Polizeibegriff fallen private Sicherheitsdienste.<sup>10</sup>**

### III. Rechtsvorschriften des Polizei- und Sicherheitsrechts

*hohe Klausurrelevanz von Spezialgesetzen*

Sowohl in der Polizei- als auch in der Sicherheitsrechtsklausur wird vom Klausurersteller die Anwendung einer Vielzahl spezieller Gesetze des Landes- und Bundesrechts verlangt.

**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. Polizeirecht

##### a) Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (Ziegler/Tremel Nr. 570)

*wichtigste Gesetze für die Polizeirechtsklausur*

Das PAG gilt für das Handeln der Polizei im eingeschränkt institutionellen Sinne, Art. 1 PAG. 14

<sup>9</sup> Berner/Köhler, Art. 1 PAG, Rn. 1.

<sup>10</sup> Umfassend zu diesem Problemkreis: Beinhofer, BayVBl. 1997, 481 ff.

**Regelungsinhalte des PAG:**

- ⇒ Aufgabenbereich der Polizei (Art. 2, 3 PAG);
- ⇒ Eingriffsbefugnisse für Gefahrenabwehrmaßnahmen (Präventivmaßnahmen Art. 11, 12 - 48 PAG);
- ⇒ Maßnahmerichtung (Art. 7 - 10 PAG);
- ⇒ Polizeiliche Handlungsgrundsätze (Art. 4, 5 PAG);
- ⇒ Vollstreckung polizeilicher VAe (Art. 53 ff. PAG);
- ⇒ Folgen des Handelns der Polizei (Art. 70 ff. PAG).

**b) Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz (Ziegler/Tremel Nr. 580)**

Das POG gilt für alle Angehörigen der besonderen staatlichen Einrichtung Polizei, Art. 1 I POG, sog. uneingeschränkt institutioneller Polizeibegriff. Es regelt die institutionelle Ordnung, also die innere Organisation der Polizei des Freistaates Bayern. Das POG differenziert zwischen Zuständigkeit und Dienstbereich.

15

Die örtliche Zuständigkeit von Vollzugspolizeibeamten mit Wirkung gegenüber außenstehenden Dritten ist in Art. 3 I POG geregelt. Eine Einteilung in örtliche und sachliche Dienstbereiche ergibt sich aus Art. 3 II, 4 - 8 POG. Diese hat keine Wirkung gegenüber Dritten und gilt rein innerorganisatorisch. Ein Verstoß führt folglich nicht zur Rechtswidrigkeit von Maßnahmen.<sup>11</sup>

**c) StPO - Strafprozessordnung (Schönfelder Nr. 90)**

Die StPO regelt die Aufgabe der Polizei zur Strafverfolgung (§ 163 StPO) und die Eingriffsbefugnisse für Strafverfolgungsmaßnahmen (Repressivmaßnahmen). Ihre Regelungen sind abschließend. Nur hinsichtlich der Art und Weise der Anwendung unmittelbaren Zwanges darf auf die Art. 61 - 69 PAG zurückgegriffen werden (vgl. Art. 60 I PAG).

16

**d) OWiG - Ordnungswidrigkeitengesetz (Schönfelder Nr. 94)**

Das OWiG enthält die Aufgabe der Polizei zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (§ 53 OWiG - Repressivbereich) sowie die hierfür erforderlichen Befugnisse.

17

**e) Sonstige Rechtsvorschriften**

Weitere Spezialbefugnisse für Präventivmaßnahmen der Polizei sind außerhalb des PAG geregelt. Solche finden sich z.B. im Bayerischen Versammlungsgesetz, Unterbringungsgesetz (Ziegler/Tremel Nr. 830), Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (Sartorius Nr. 280) u.a.<sup>12</sup> Diese Regelungen sind *leges speciales* zu denen des PAG.

18

11 König, Bayerisches Polizeirecht, S. 6.

12 Eine Auflistung der für die Praxis wichtigsten spezialgesetzlichen Befugnisse finden Sie bei Berner/Köhler, Art. 2 PAG, Rn. 17 a.E. sowie in 2.5 VollzB.