



HEMMER / WÜST / KALINA

POLIZEIRECHT SACHSEN

Mit neuem Versammlungsrecht

Das Prüfungswissen

- **für Studium**
- **und Examen**

1. Auflage

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG	1
A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur	1
B. Grundbegriffe	1
I. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs	2
II. Polizeibegriffe	4
III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts	4
1. Sächsisches Polizeirecht (SächsPVDG/SächsPBG)	4
2. Sächsische Polizeibehördengesetz (SächsPBG)	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 SächsPVDG/SächsPBG	7
I. Polizeibehörden	7
1. Allgemeine Polizeibehörden	8
2. Besondere Polizeibehörden	9
II. Polizeivollzugsdienst	9
III. Verhältnis zwischen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst	10
IV. Gemeindliche Vollzugsbedienstete	10
V. Sächsische Sicherheitswacht	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, §§ 22, 23 I S. 1, II S. 1 SächsPVDG	21
d) Wohnungsdurchsuchung, § 30 I S. 1 SächsPVDG/§ 24 I S. 1 SächsPBG	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 (§ 12 I SächsPVDG/§ 12 I SächsPBG) und Einzelmaßnahmen nach den §§ 13ff. SächsPVDG/§§ 18 ff. SächsPBG	25

c) Maßnahmen der modernen Datenerhebung und Datenverarbeitung	27
d) Zwangsmaßnahmen	28
e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I SächsPVDG/ § 16 I SächsPBG	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 Verwaltungsakts vor Klageerhebung	33
III. Klagebefugnis analog § 42 II VwGO	34
IV. Widerspruchsverfahren	34
1. Erledigung des Verwaltungsakts nach Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!)	34
2. Erledigung des Verwaltungsakts vor Ablauf der Widerspruchsfrist (aber vor Klageerhebung!)	34
V. Klagefrist	35
1. Erledigung des Verwaltungsakts 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. Typischerweise kurzfristige Erledigung	38
a) Grundrechtseingriff alleine genügt nicht	38
b) Sich typischerweise schnell erledigender Grundrechtseingriff	39
VII. Klagegegner	40
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	41
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO	41
C. Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage	42
I. Rechtsgrundlage für Primärmaßnahmen	44
1. Allgemeines	44
2. Systematik der Rechtsgrundlagen	44
a) Spezialgesetzliche Befugnisse, § 2 V SächsPVDG/ § 2 III SächsPBG	45
b) Standardbefugnisnormen	46
c) Generalklausel, § 12 I SächsPVDG/ § 12 I SächsPBG	47
II. Formelle Rechtmäßigkeit	49
1. Grundlegendes	49
2. Sachliche Zuständigkeit („Aufgabeneröffnung“)	49
3. Instanzielle und örtliche Zuständigkeit	53
a) Maßnahmen einer Polizeibehörde	53
b) Maßnahmen des Polizeivollzugsdienstes	53
4. Verfahren	53
5. Sonstige formelle Voraussetzungen	54
III. Materielle Rechtmäßigkeit	54
1. Subsumtion unter § 2 V SächsPVDG/ § 2 III SächsPBG i.V.m. Spezialgesetz	54
2. Allgemeine Ausführungen zur Subsumtion unter die Standardbefugnisse und die Generalklausel	55

a) Öffentliche Sicherheit.....	55
b) Öffentliche Ordnung.....	59
c) Gefahrbegriff.....	60
3. Subsumtion unter die Standardbefugnisse insb. der §§ 13 ff. SächsPVDG/ §§ 18 ff. SächsPBG)	71
a) Befragung, § 13 I SächsPVDG/§ 19 I SächsPBG	72
b) Identitätsfeststellung, § 15 I, II SächsPVDG/§ 18 I, II SächsPBG	74
c) Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 15 III SächsPVDG/ § 18 III SächsPBG.....	78
d) Vorladung, § 14 SächsPVDG/ § 19 V-VII SächsPBG	78
e) Platzverweis, § 18 SächsPVDG/§ 20 SächsPBG, Wohnungsverweis sowie Rückkehr- und Kontaktverbot, § 19 SächsPVDG, Meldeauflage, § 20 SächsPVDG,.....	80
f) Aufenthaltsanordnung und Kontaktverbot, § 21 SächsPVDG.....	85
g) Elektronische Aufenthaltsüberwachung, § 61 SächsPVDG	88
h) Gewahrsam, § 22 SächsPVDG	88
i) Durchsuchung (und Untersuchung) von Personen, § 27 SächsPVDG/§ 21 SächsPBG	94
j) Durchsuchung von Sachen, § 28 SächsPVDG/ § 22 SächsPBG.....	97
k) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, § 29 SächsPVDG/§ 23 SächsPBG	100
l) Erkennungsdienstliche Maßnahmen, § 16 SächsPVDG	105
4. Subsumtion unter die Generalklausel, § 12 I SächsPVDG/§ 12 I SächsPBG.....	106
5. Verantwortlichkeit, §§ 6, 7 und 9 I SächsPVDG/§§ 14, 15 und 17 SächsPBG	107
a) Begriff der Verantwortlichkeit.....	108
b) Verhaltensverantwortlicher, § 6 SächsPVDG/§ 14 SächsPBG	111
c) Zustandsverantwortlicher, § 7 SächsPVDG/§ 15 SächsPBG	112
d) Anscheinsverantwortlicher.....	115
e) Unmittelbare Ausführung, § 8 I SächsPVDG/ § 16 I SächsPBG.....	115
f) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 9 I SächsPVDG/ § 17 I SächsPBG	116
6. Polizeiliche Handlungsgrundsätze.....	118
a) Bestimmtheit, § 37 I VwVfG i.V.m. § 1 S. 1 SächsVwVfZG.....	118
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 5 SächsPVDG/§ 13 SächsPBG	118
c) Ermessensausübung, § 40 VwVfG i.V.m. § 1 S. 1 SächsVwVfZG	120
IV. Verletzung eines subjektiven Rechts	123
V. Versammlungsrecht	123
1. Anwendungsbereich des SächsVersG	124
a) Versammlungsbegriff.....	125
b) Öffentlichkeit einer Versammlung.....	129
c) Anwendbarkeit des SächsPVDG/SächsPBG bei Versammlungen	129
2. Formelle Rechtmäßigkeit	135
3. Materielle Rechtmäßigkeit	136
a) Maßnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.....	136
b) Maßnahmen bei Versammlungen unter freiem Himmel.....	138
c) Polizeiliche Handlungsgrundsätze.....	146
§ 2 ANFECHTUNGSKLAGE	147
A. Zulässigkeit der Anfechtungsklage	147
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs.....	147
II. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	147
1. Vorliegen eines Verwaltungsakts gem. § 35 VwVfG	148
2. Keine Erledigung des Verwaltungsakts	148
a) Erledigung durch Zeitablauf.....	149
b) Erledigung durch veränderte tatsächliche Umstände.....	150

c) Keine Erledigung, sofern Vollstreckungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden können	150
d) Keine Erledigung in Kostenbescheidsfällen	151
e) (Keine) Erledigung bei Sicherstellung.....	151
f) (Keine) Erledigung in Androhungsfällen	152
III. Klagebefugnis	152
IV. Vorverfahren	153
V. Klagefrist	153
VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 1 VwGO	153
VII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	153
B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO.....	153
C. Begründetheit der Anfechtungsklage.....	153
I. Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts	153
1. Überprüfung polizeilicher Primärmaßnahmen	154
a) Sicherstellung, § 31 SächsPVDG/§ 25 SächsPBG	154
b) Verwahrung, § 32 SächsPVDG/§ 26 SächsPBG	157
II. Rechtmäßigkeit der Androhung einer Vollstreckungsmaßnahme	159
1. Rechtsgrundlage der Androhung	159
2. Formelle Rechtmäßigkeit	160
3. Materielle Rechtmäßigkeit	161
a) Allgemeine Androhungsvoraussetzungen	162
b) Besondere Androhungsvoraussetzungen	162
c) Adressat der Androhung	165
d) Nichtvorliegen vollstreckungshindernder Einwände	165
e) Verhältnismäßigkeit und Ermessen	166
III. Rechtmäßigkeit der Festsetzung eines Zwangsgeldes	166
IV. Rechtmäßigkeit der Ersatzzwangshaft	167
V. Rechtmäßigkeit polizeilicher Kostenbescheide.....	167
1. Rechtsgrundlage	167
a) Kostenersatz nach SächsPVDG/SächsPBG	168
b) Vollstreckungskosten	168
c) Kostenersatz für sonstige öffentliche Leistungen der Polizei nach dem SächsVwKG.....	169
2. Formelle Rechtmäßigkeit	170
3. Materielle Rechtmäßigkeit	170
a) Inzidentprüfung der kostenauslösenden Maßnahme	170
b) Ersatzfähige Kosten und Kostenhöhe	173
c) Richtiger Kostenschuldner.....	175
d) Verhältnismäßigkeit und Ermessen.....	176
4. Zurückbehaltungsrecht	177
5. Sonderproblem: Rückforderung (vermeintlich) zu Unrecht gezahlter Kosten	178
VI. Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte.....	178
§ 3 ALLGEMEINE FESTSTELLUNGSKLAGE	179
A. Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage.....	179
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs.....	179
II. Statthaftigkeit	180
III. Subsidiarität	181
IV. Klagebefugnis	181
V. Kein Vorverfahren und keine Klagefrist	181
VI. Berechtigtes Feststellungsinteresse	181

VII. Klagegegner	182
VIII. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	183
B. Begründetheit der allgemeinen Feststellungsklage	183
I. Standardbefugnisse und Generalklausel als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte	183
1. Abgrenzungsfragen	183
2. Formelle Rechtmäßigkeit	184
3. Materielle Rechtmäßigkeit	184
a) Grundlegendes	184
b) Gefährderansprache, -ansprechen und Gefährdetenansprache	185
c) Datenverarbeitung	186
II. § 8 I SächsPVDG/§ 16 I SächsPBG i.V.m. einer Befugnisnorm als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte	200
III. Vollstreckungsbefugnis als Rechtsgrundlage polizeilicher Realakte	204
1. Rechtsgrundlage	205
2. Formelle Rechtmäßigkeit	206
3. Materielle Rechtmäßigkeit	206
a) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen	206
b) Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen	209
c) Ermessen und Verhältnismäßigkeit	213
IV. Polizeiliches Abschleppen von Kraftfahrzeugen	213
1. Abschleppen ohne Verkehrszeichen	214
2. Abschleppen mit Verkehrszeichen	216
3. Abschleppen mit nachträgl. aufgestelltem Verkehrszeichen	220
4. Abschleppen zum Schutz des Eigentümers	222
V. Informationstätigkeit	222
VI. Keine subjektive Rechtsverletzung erforderlich	223
§ 4 VERPFLICHTUNGSKLAGE	224
A. Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	224
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	224
II. Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage	225
1. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	225
2. Obdachlosenfälle	225
3. Löschung von Daten, Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen und Auskunftsanspruch	228
III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	228
1. Allgemeines	228
2. Möglicher Anspruch auf polizeiliches Handeln	229
a) Individualinteresse	229
b) Ermessen	230
IV. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen	230
B. Begründetheit der Verpflichtungsklage	230
I. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten	231
II. Löschung von Daten und Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen, § 16 III SächsPVDG	232
III. Verletzung subjektiver Rechte	233

§ 5 ALLGEMEINE LEISTUNGSKLAGE	234
§ 6 WIDERSPRUCHSVERFAHREN	235
A. Anfechtungswiderspruch	235
B. Verpflichtungswiderspruch	237
§ 7 SCHADENSERSATZ- UND ENTSCHÄDIGUNGSANSPRÜCHE	238
A. Anspruch aus § 47 I Nr. 1 SächsPVDG/§ 41 I Nr. 1 SächsPBG	238
I. Inanspruchnahme aufgrund § 9 I SächsPVDG/§ 17 I SächsPBG	239
II. Rechtmäßigkeit der Maßnahme.....	240
III. Schaden und Unmittelbarkeitszusammenhang	240
IV. Bemessung und Begrenzung des Anspruchs.....	241
V. Entschädigungsverpflichteter und Verjährung	241
VI. Rechtsweg.....	242
B. Ansprüche des rechtswidrig in Anspruch genommenen Verantwortlichen	242
I. Anspruch bei rechtswidrigen Maßnahmen.....	242
II. Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff und Aufopferung	244
III. (Vollzugs-)Folgenbeseitigungsanspruch.....	244
IV. Schadensersatz bei rechtswidriger Datenverarbeitung	244
C. Sonderfälle	244
I. Ansprüche des Polizei- oder Nothelfers.....	244
II. Regressanspruch nach § 51 SächsPVDG/§ 45 SächsPBG	245
III. Öffentlich-rechtliche Verwahrung.....	245
§ 8 ANTRAG NACH § 47 I VWGO	247
A. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	248
I. Entscheidung des OVG nur i.R.d. Gerichtsbarkeit	248
II. Statthaftigkeit	249
III. Antragsberechtigung und Antragsbefugnis.....	249
1. Antragsberechtigung.....	249
2. Antragsbefugnis	250
a) Natürliche und juristische Personen	250
b) Behörden	250
IV. Antragsfrist	250
V. Vorbehalt zugunsten der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.....	251
VI. Ordnungsgemäße Antragstellung	251
VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	251
1. Rechtsmissbrauch und Verwirkung	251
2. Verhältnis zu Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	251
3. Objektives Kontrollinteresse der Behörde	252
VIII. Antragsgegner	252
B. Begründetheit des Normenkontrollantrages	252
I. Rechtsgrundlage	254
II. Formelle Voraussetzungen	255
1. Zuständigkeit.....	255

a) Verbandszuständigkeit	255
b) Organzuständigkeit.....	256
2. Verfahren	257
3. Form.....	257
a) Formvorgaben des § 37 SächsPBG	257
b) Ausfertigung und Verkündung	258
c) Inkrafttreten	258
III. Materielle Voraussetzungen	259
1. Gültigkeit der Rechtsgrundlage.....	259
a) Formelle Voraussetzungen.....	260
b) Materielle Voraussetzungen	260
2. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage.....	261
a) Handelt es sich um eine Verordnung i.S.d. § 32 I i.V.m. § 2 I SächsPBG?	261
b) Abwehr abstrakter Gefahren, § 32 I i.V.m. § 2 I SächsPBG.....	262
c) Richtiger Adressat.....	264
d) Bestimmtheit	265
e) Unmöglichkeitsverbot.....	265
f) Ermessen und Verhältnismäßigkeit.....	265
g) Vereinbarkeit der Verordnung mit höherrangigem Recht.....	266
3. Keine subjektive Rechtsverletzung nötig	266
IV. Entscheidung	266
C. Vorläufiger Rechtsschutz i.R.d. § 47 VwGO.....	268
D. Begründetheit einer Anfechtungsklage bei Verfügungen auf Grundlage einer Polizeiverordnung.....	269
 § 9 EINSTWEILIGER RECHTSSCHUTZ.....	 271

1. KAPITEL: EINFÜHRUNG

A. Bedeutung des Polizeirechts für die Klausur

*Bedeutung der
Polizeirechtsklausur*

Das Polizeirecht hat eine nicht unerhebliche Examensrelevanz. Etwa jede vierte Klausur der staatlichen Pflichtfachprüfung in Sachsen im Pflichtfach Öffentliches Recht hat polizeirechtliche Probleme zum Prüfungsgegenstand. Noch größere Bedeutung kommt diesem Rechtsgebiet im Assessorexamen zu.

1

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

Methode des Skripts

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.

*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 ihren 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 der Polizei (sog. Vollzugspolizei) herbeigeführt. Hierfür hat sich die Bezeichnung als sog. Trennungs- oder Ordnungsbehördensystem eingebürgert.⁴

8

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

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

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

Von Einheits- zum Trennungssystem

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

9a

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

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

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

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

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

II. Polizeibegriffe

Materiellrechtliche als auch eine organisationsrechtliche Bedeutung.

Der Begriff „Polizei“ hat sowohl eine materiellrechtliche als auch eine organisationsrechtliche Bedeutung. 10

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

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

§ 1 S. 2 SächsPVDG: Legaldefinition

Diese Uneindeutigkeit wird im neuen sächsischen Polizeirecht durch § 1 S. 2 SächsPVDG beseitigt⁸: Polizei im Sinne dieses Gesetzes ist der Polizeivollzugsdienst mit seinen Bediensteten, die Aufgaben des Polizeivollzugs wahrnehmen. 11

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

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

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

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

III. Rechtsvorschriften des Polizeirechts

hohe Klausurrelevanz von Spezialgesetzen

In der Polizeirechtsklausur wird vom Klausurbearbeiter die Anwendung einer Vielzahl spezieller Gesetze des Landes- und Bundesrechts verlangt. 13

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

1. Sächsisches Polizeirecht (SächsPVDG⁹/SächsPBG¹⁰)

Regelungsinhalte

Regelungsinhalte des SächsPVDG:

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

14

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

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

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

2. Sächsische Polizeibehördengesetz (SächsPBG)

SächsPBG

Regelungsinhalte des SächsPBG:

- ⇒ Organisation der Polizeibehörden (§ 1 SächsPBG)
- ⇒ Aufgaben der Polizeibehörden (§ 2 SächsPBG)
- ⇒ Eingriffsbefugnisse (§ 12 I SächsPBG und §§ 18ff. SächsPBG)
- ⇒ Verantwortlichkeit (§§ 14, 15, 17 SächsPBG)
- ⇒ Polizeiliche Handlungsgrundsätze (insb. § 13 SächsPBG)
- ⇒ Entschädigungsansprüche (§§ 41 ff. SächsPBG)

15

3. Strafprozessordnung (StPO)¹¹

StPO

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

16

4. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)¹²

OWiG

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

17

5. Sonstige Rechtsvorschriften

weitere Spezialgesetze

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

18

Das besondere Gefahrenabwehrrecht umfasst u.a.:

- ⇒ Versammlungsrecht (SächsVersG)
- ⇒ Infektionsschutzgesetz (IfSG)
- ⇒ Landesbauordnung (SächsBO)
- ⇒ allgemeines Gewerberecht (GewO)
- ⇒ Gaststättenrecht als besonderes Gewerberecht (Sächs-GastG/GastG)
- ⇒ Immissionsschutzrecht (BImSchG)
- ⇒ Wasserrecht (WHG, SächsWG)

11 Habersack Nr. 90.

12 Habersack Nr. 94.

13 Sartorius Nr. 435.

14 Sartorius, Ergänzungsband Nr. 862.

- ⇒ Abfallrecht (KrWG, SächsKRWBodSchG)
- ⇒ Bodenschutzrecht (BBodSchG, SächsKRWBodSchG)
- ⇒ Denkmalschutzrecht (SächsDSchG)
- ⇒ Straßenverkehrsrecht (StVG, StVO, StVZO)
- ⇒ Vereinsrecht (VereinsG).

Vollstreckungsrecht

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

19

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

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.¹⁶

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),¹⁷ die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, den Bereich des Verfassungsschutzes, die Errichtung eines Bundeskriminalamts sowie die internationale Verbrechensbekämpfung. Zur Bekämpfung der Gefahren des internationalen Terrorismus wurde Art. 73 I Nr. 9a GG aufgenommen.

Zudem steht dem Bund gem. Art. 73 I Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Freizügigkeit, das Pass-, Melde- und Ausweiswesen, Ein- und Auswanderung sowie Auslieferung zu. Zu beachten ist auch das Waffen- und Sprengstoffrecht, Art. 73 I Nr. 12 GG.

konkurrierende Kompetenzen

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

¹⁵ Muusall/Faßbender/Kreuter, Landesrecht Sachsen, Nr. 20.

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

¹⁷ Sartorius Nr. 90