

CHRISTOPH GUSY

---

# Polizei- und Ordnungsrecht

10. Auflage



MOHR SIEBECK

MOHR LEHRBUCH

Christoph Gusy

# Polizei- und Ordnungsrecht

10., neubearbeitete Auflage



Mohr Siebeck 2017

*Christoph Gusy* ist Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| 1. Auflage 1993               | 6. Auflage 2006 neubearbeitet                             |
| 2. Auflage 1994 neubearbeitet | 7. Auflage 2009 neubearbeitet                             |
| 3. Auflage 1996 neubearbeitet | 8. Auflage 2011 vollständig überarbeitet und aktualisiert |
| 4. Auflage 2000 neubearbeitet | 9. Auflage 2014 neubearbeitet                             |
| 5. Auflage 2003 neubearbeitet | 10. Auflage 2017 neubearbeitet                            |

ISBN 978-3-16-155095-9 eISBN 978-3-16-155096-6 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden. Den Umschlag entwarf Uli Gleis in Tübingen.

## Vorwort

Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt.<sup>1</sup> Dies ist ein Erfolg von Sicherheitspolitik, Sicherheitsrecht und Sicherheitsbehörden. Es ist aber auch ein Erfolg aller Bürgerinnen und Bürger, welche Lebensbedingungen schaffen und erhalten, die schützenswert sind und deren Schutz ausreichend legitimiert erscheint. Dies ist allerdings nicht notwendig ein Dauerzustand. Zu wandelbar sind die Lebensbedingungen in einer dynamischen Gesellschaft. Und mit ihnen wandeln sich auch die Sicherheitsbedingungen. Auf dem Feld der Sicherheitspolitik müssen vielfach Probleme gelöst werden, welche in anderen gesellschaftlichen oder politischen Bereichen ihren Ausgang nehmen. Demografischer Wandel, Einwanderung, Grenzöffnung und Globalisierung, Internet, Finanzmärkte und anderes mehr haben auch Rückwirkungen auf Sicherheit und Sicherheitsbedürfnis der Menschen.<sup>2</sup> Gewiss sind das nicht alle Aufgaben der Polizei. Im Gegenteil: Oft genug wird diese erst zuständig, wenn andere Akteure – Bürger, gesellschaftliche Institutionen oder andere Behörden – oder sonstige Sicherheitsvorkehrungen und -politiken erfolglos geblieben sind. Aber gerade deshalb können jene Neuerungen auch Rückwirkungen auf Polizei und Polizeirecht erlangen. Sie prägen Vorbedingungen, Perspektiven, Herausforderungen und Arbeitsweisen der Sicherheitsbehörden mit. Das Internet etwa brachte neue Chancen für Menschen und Unternehmen, aber auch die Internetkriminalität und die durch sie ausgelösten Risiken und Gefahren. Und es entstanden neue Überwachungsmöglichkeiten, bisweilen auch -notwendigkeiten für Sicherheitspolitik und Sicherheitsverwaltung.

Polizeirecht ist das Recht der Gefahrenabwehr und damit ein zentraler Ausschnitt aus dem Bereich des staatlichen Risikomanagements. Auch angesichts neuartiger Herausforderungen haben sich die Grundstrukturen des geltenden Rechts bewährt. Das geltende Recht ist im Prinzip ein Erfolgsmodell. Dennoch kann und darf man angesichts des gesellschaftlichen Wandels dabei nicht stehen bleiben: Neue Herausforderungen bedürfen – wo nötig – neuer Instrumente. Die Gesetzgeber sind rastlos tätig geblieben; in den vergangenen Jahren eher im Bund, zunehmend auch in Europa oder von ihm inspiriert dann wieder in Deutschland. Umgekehrt bedarf es aber ebenso der Diskussion, ob die vorhandenen Aufgaben

---

<sup>1</sup> Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hg.), Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006, S. XVI.

<sup>2</sup> Dazu etwa Daase u.a. (Hg.), Sicherheitskultur, 2012; *Singelstein/Stolle*, Die Sicherheitsgesellschaft, 3.A., 2012; *Gerbold*, Umgang mit makrosozialer Unsicherheit, 2009; *Gusy*, KritV 2010, 111; exemplarisch Hempel u.a. (Hg.), Sichtbarkeitsregime, 2011.

und Befugnisse in der geltenden Form noch zeitgemäß, angemessen und notwendig sind. Evaluation der Arbeit der Sicherheitsbehörden ist ebenso notwendig wie diejenige des Sicherheitsrechts – eine fortdauernde Aufgabe von steigender Relevanz.<sup>3</sup>

Archimedischer Punkt der Neuerungsk Diskussionen ist die „**Neue Sicherheitsarchitektur**“, welche die staatlichen Aufgaben auf dem Feld der Sicherheitsgewährleistung zwischen Polizei, Nachrichtendiensten, Bundeswehr und Zivilschutzbehörden und bisweilen auch der privaten Sicherheitsunternehmen neu austarieren möchte. Was wie sprödes Organisationsrecht klingt, hätte weitreichende politische und rechtliche Konsequenzen: Fortsetzung und Beschleunigung der **Zentralisierungstendenzen** bei den Sicherheitsbehörden mit gleichzeitigem weiteren Verlust an Bürgernähe, Wettlauf um neue Aufklärungsbefugnisse zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, Trennung und Kooperation der zuständigen Stellen auch über Staatsgrenzen hinaus und vieles mehr. Alles dies bedarf der Diskussion.<sup>4</sup>

Jene Sicherheitsarchitektur ist nur ein Element von Sicherheit, Sicherheitspolitik und Sicherheitsrecht. Sie betrifft das „Wie“, aber kaum das „Was“ von Sicherheitsgewährleistung. Im Hintergrund steht das Ziel, das stets angestrebt, aber nie (ganz) erreicht werden kann. **Freiheit braucht Sicherheit**. Rechtsstaatliches Polizei- und Ordnungsrecht geht von der Einsicht aus, dass „Sicherheit“ kein absoluter Wert ist und auch nicht sein kann. Damit lebt es wesentlich von der Bereitschaft der Bürger zum Risiko. Sicherheit hat ihren Preis: Wer vom Staat völlige Sicherheit verlangt, gleicht einem Menschen, der in bitterer Armut lebt, da er alles Geld für Versicherungen ausgibt, welche im Versicherungsfall ein Leben in Wohlstand garantieren sollen. Völlige Sicherheit ist aber niemals erreichbar. Je weiter der staatliche Schutz gegen Risiken aus der Sphäre Dritter reicht, desto schutzloser ist der Beschützte gegenüber dem Staat. Wer vom Staat erwartet, dass er alles verantwortet, muss ihm zugleich zugestehen, dass er alles kann, alles darf und alles weiß. Hier gerät das Sicherheitsdenken an seine immanenten Grenzen. **Sicherheit braucht Freiheit**. Wenn der Rechtsstaat darin besteht, dass es frühmorgens klingelt und man weiß, es ist der Zeitungsbote, so hat diese Aussage eine doppelte Stoßrichtung: Vor der Tür steht weder ein potentieller Straftäter noch die Staatssicherheit. Mehr „innere Sicherheit“ ist demnach nicht notwendig identisch mit mehr Polizei- bzw. Sicherheitsgesetzen oder auch

<sup>3</sup> Versuch einer Bestandaufnahme bei *Poscher*, in: Vesting u.a. (Hg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, S. 245; Huster/Rudolph (Hg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008; Lange/Ohly/Reichert (Hg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2.A., 2009; Gusy (Hg.), Evaluation von Sicherheitsgesetzen, 2015; *Kapitzka*, Entparlamentarisierung der Sicherheitsgesetzgebung, 2015; *Katsarov*, Sicherheitsgesetzgebung zwischen Legislative und Exekutive, 2014.

<sup>4</sup> Vergleichend Württemberg u.a. (Hg.), Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, 2012; theoretisch *Waechter*, Sicherheit und Freiheit in der Rechtsphilosophie, 2016; perspektivisch Steiger u.a. (Hg.), Sicherheitsforschung im Dialog, 2015; Zoche/Kaufmann/Arnold (Hg.), Sichere Zeiten?, 2015; Gusy/Kugelman/Württemberg (Hg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, 2016.

nur mehr Polizeibeamten. „Sicherheit“ ist allein kein Grund, eine Aufgabe gerade der Polizei zuzuordnen. Sie widmet sich Gefahren und Bedrohungen, die bevorstehen oder schon vorhanden sind; deren Entstehung zu verhindern oder zu minimieren ist zumeist Aufgabe anderer staatlicher oder gesellschaftlicher Instanzen (wie etwa Schulen, Vereine, Medien u.a.). Die Polizei- und Ordnungsbehörden sind hier nur zwei Faktoren unter vielen. Ihre Sicherheitsfunktion ist für den Bürger auch janusköpfig. Fast alles, was sie für den Bürger tun können, können sie auch gegen ihn verwenden. Die Frage danach, wann „Sicherheit“ besteht, wie sie herzustellen ist und wer sie herstellen soll, kennt so kaum einfache „richtige“ oder „falsche“ Antworten. Jede Antwort ist zugleich eine Aussage über die **Kompetenzverteilung zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“ bei Ausübung und Legitimation von Herrschaft**. Einerseits muss gerade der demokratische Staat die Sicherheit und die Sicherheitsbedürfnisse der Menschen zum Ausgangspunkt seines Handelns nehmen, denn seine Existenz hängt von der freiwilligen Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger ab. Politische Aktivität der Bürger ist in diesem Sinne eher Ressource als Bedrohung jener Verfassung, und als solche ist sie ernst zu nehmen. Eine Verpflichtung der Staatsorgane auf „Neutralität“ kann nicht die einzige Antwort auf die neuen Herausforderungen bleiben.<sup>5</sup> Andererseits muss gerade er die zu treffenden Maßnahmen und die durch sie begründeten Einbußen und Einschränkungen legitimieren, gegenüber den Betroffenen und denjenigen, die (noch) nicht betroffen sind. Ein Staat, zu dessen Konstitutionselementen zählt, demokratisch legitimiert und rechtlich begrenzt zu sein, kann nur eine Polizei betreiben, die ihrerseits rechtlich geordnet und begrenzt ist.<sup>6</sup>

Das gilt gerade dort, wo es um Aufklärung und Abwehr von Gefahren durch grundrechtseingreifende Maßnahmen zu einem Zeitpunkt geht, in dem **noch gar kein Schaden eingetreten** ist und dessen Eintrittswahrscheinlichkeit im vorhinein nur umrisshaft absehbar ist. Zahlreiche Maßnahmen richten sich zudem gegen **Menschen, die selbst gar keine Urheber jener Szenarien sind**: Dann ergehen Maßnahmen gegen Personen, um sie selbst oder andere zu schützen. Solche Maßnahmen erlegen Betroffenen ein rechtliches Opfer auf, das besonderer Rechtfertigung bedarf. Hierzu sieht das Grundgesetz demokratische und rechtsstaatliche Mechanismen vor, die für alle gelten. Eine wichtige Aufgabe von Rechtspolitik und Rechtswissenschaft besteht darin, diese Mechanismen zu erkennen und zu entfalten. Sie gelten nämlich für alle Rechtsgebiete und alle Menschen. Darin liegt der Unterschied zum Bürgerkrieg, zum Krieg nach innen oder zum Krieg mit anderen Mitteln. Und es geht zentral darum, nicht nur die Sicher-

---

<sup>5</sup> Dazu näher BVerfGE 138, 102, 113 ff.; RPVerfGH, NVwZ-RR 2015, 665; ThürVerfGH, U. v. 8.6.2016, VerfGH 25/15; *Gusy*, NVwZ 2015, 700.

<sup>6</sup> Dazu einerseits *Depenheuer*, Selbstbehauptung des Rechtsstaats, 2007; *Hillgruber*, JZ 2007, 109; andererseits *Albrecht*, Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft, 2010; *Roggan*, Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, 2000; *Grob*, JöR 2016, 235; wieder anders *Denninger*, Recht in globaler Unordnung, 2005; *Waldhoff*, Staat und Zwang, 2008. Zur Entwicklung *Kötter*, Pfade des Sicherheitsrechts, 2009 (alle mwN).

heit als Voraussetzung der Freiheit zu stärken, sondern ebenso Demokratie und Freiheit als Grundelemente der Sicherheit zu qualifizieren und zu konkretisieren. Solche Anliegen sind Konsequenzen des Umstands, dass sich die Grundprinzipien des Sicherheitsrechts bewährt haben und fortentwickelt werden müssen, aber auch an den Rändern nicht aufgegeben werden dürfen. Anzeichen einer Legitimationskrise der Politik, insbesondere neue Frage an ihre Handlungs-, Gestaltungs- und Kontrollfähigkeit hinsichtlich der ihnen anvertrauten Aufgaben richten sich an alle Staatsorgane. Neue Themen, Formen und Parteien stellen sich als Herausforderungen weniger an den freiheitlichen Staat als vielmehr an dessen Funktionsträger in Parlamenten, Regierungen und Behörden dar: Ihre Fähigkeit zu Eingehen auf Bürgeranliegen und adäquaten Entscheidungen ist keine Schwäche, sondern gerade die Stärke des demokratischen Rechtsstaats. Daher sind die neuen Fragen weniger als Krise denn als Chance von Verfassung und rechtsgebundenen Staatsorganen zu begreifen. Sie sind nicht systemsprengend, sondern systemimmanent.<sup>7</sup>

Die vorliegende Darstellung behandelt das geltende **Polizei- und Ordnungsrecht**. Dabei ist sie sich bewusst, dass der „klassische Polizeirechtsfall“ zur Ausnahme geworden ist. Sondergesetze haben den Anwendungsbereich der allgemeinen Regelungen schrumpfen lassen. Und die Ausdifferenzierung von Detailbestimmungen in den Polizeigesetzen schreitet weiter voran. Hier erscheinen die Polizei- bzw. Ordnungsbehördengesetze als Allgemeiner Teil, der gemeinsame Grundlagen unterschiedlicher Materien und systematische Verknüpfungen zwischen ihnen aufzuzeigen sucht. Dies soll in Form allgemeiner Lehren über den Geltungsbereich einzelner Bundes- oder Landesgesetze hinaus geschehen. Was sich im Lehrbuch findet, gilt auch, aber eben keineswegs nur in Nordrhein-Westfalen.

Herr Dr. *F.-P. Gillig* hat dieses Lehrbuch von Anfang an durch zehn Auflagen hindurch mit großem Wohlwollen initiiert und unterstützt. Die Neubearbeitung verdankt ihre Entstehung wesentlich dem engagierten und oft überobligationsmäßigen Einsatz von Herrn wiss. Mit. Dr. *Christoph Ebeling*. Er hat selbstständig einzelne Passagen aktualisiert, die anderen Beteiligten angeleitet und stand zudem als ausgewiesener Experte mit Rat und Tat zur Verfügung. Unterstützung erhielt ich aber auch von den wiss. Mit. *Magali Boeger*, *Laura Schulte* und Dr. *Johannes Eichenhofer* sowie *L. Boos*, *J.P. Moehle*, *N. Norz*, *K. Ottensmeier*, *D. Plischka* und *C. Wittrahm*. Dass alles dieses zum guten Ende führte, lag einmal mehr an dem Überblick und dem Engagement von Frau *Anett Röder*. Ihnen allen sei auch an dieser Stelle herzlich gedankt.

Bielefeld, im September 2016

Christoph Gusy

---

<sup>7</sup> Zum freiheitlichen Verfassungsstaat als riskante Ordnung *Dreier*, Rechtswissenschaft 2010, 11.

# Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn
Literatur .....	XI	
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII	
<b>§ 1 Polizei- und Ordnungsrecht .....</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
I. Gegenstand der Darstellung .....	1	1
II. Rechtsgrundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts .....	5	11
1. Bundesrecht .....	7	14
a) Grundgesetz .....	7	14
b) Bundespolizeigesetze .....	7	15
c) Strafprozessrecht .....	8	17
d) Exkurs: Europa- und völkerrechtliche Grundlagen polizeilicher Tätigkeit .....	13	25
2. Landesrecht .....	17	29
3. Verwaltungsvorschriften .....	19	32
<b>§ 2 Die Organisation der Polizei- und Ordnungsbehörden .....</b>	<b>21</b>	<b>36</b>
I. Bundesbehörden .....	22	38
1. Überblick .....	22	38
2. Bundespolizei .....	24	42
3. Bundeskriminalamt .....	27	50
II. Landesbehörden .....	29	54
1. Überblick: Die „Entpolizeilichung“ .....	29	54
2. Die Organisation der Polizeibehörden .....	30	58
3. Die Organisation der Ordnungsbehörden .....	32	67
<b>§ 3 Die Aufgaben der Polizei .....</b>	<b>35</b>	<b>71</b>
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	35	71
II. Gefahrenabwehr .....	38	77
1. Schutzgüter der Gefahrenabwehr .....	39	78
a) Öffentliche Sicherheit .....	39	79
b) Private Rechte .....	45	90
c) Öffentliche Ordnung .....	48	96
2. Gefahr .....	51	101

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn
a) Störungsbeseitigung .....	53	103
b) Gefahrenabwehr.....	55	108
c) Stufen der Gefahr.....	64	125
3. Aufgabe der Straftatenverhütung und Vorsorgeaufgaben.	68	132
4. Gefahrenabwehr zwischen Polizei und anderen Behörden	70	134
a) Subsidiarität der Polizei und Recht des ersten Zugriffs	70	135
b) Polizei gegen Träger öffentlicher Gewalt.....	72	137
c) Polizeiliche Vollzugshilfe.....	75	145
III. Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten .....	75	147
IV. Sonstige Aufgaben der Polizei .....	78	156
V. Exkurs: Polizei und Private Sicherheitsdienste.....	80	160
<b>§ 4 Die Befugnisse der Polizei.....</b>	<b>85</b>	<b>165</b>
I. Grundrechtseingriff und Befugnisnorm.....	86	168
II. Standardmaßnahmen und Generalklauseln.....	92	179
III. Polizeiliche Befugnisse zur Gefahraufklärung.....	96	186
1. Gefahraufklärung durch Informationserhebung.....	96	186
a) Gefahraufklärung.....	96	186
b) Gefahraufklärungsbefugnisse – Der Gefahrverdacht....	97	189
c) Lageabhängige Aufklärungsbefugnisse.....	104	201
d) Einzelfallabhängige Aufklärungsbefugnisse.....	110	207
e) Zusammenfassung.....	120	216
2. Prüfung von Berechtigungsscheinen.....	122	219
3. Befragung und Vernehmung.....	123	220
a) Polizei- und Ordnungsrecht.....	123	220
b) Strafprozessrecht.....	126	224
4. Vorladung und Vorführung .....	126	225
a) Polizei- und Ordnungsrecht .....	126	225
b) Strafprozessrecht.....	128	227
5. Identitätsfeststellung.....	128	228
a) Polizei- und Ordnungsrecht .....	128	228
b) Strafprozessrecht.....	132	235
6. Erkennungsdienstliche Behandlung und DNA-Analyse....	133	236
a) Polizei- und Ordnungsrecht .....	133	236
b) Strafprozessrecht.....	135	241
7. Durchsuchung.....	138	244
a) Polizei- und Ordnungsrecht .....	138	244
b) Strafprozessrecht.....	144	256
8. Speicherung und Übermittlung von Informationen .....	146	258
a) Überblick: Informationsverarbeitungsaufgaben und		
-befugnisse .....	146	258
b) Aufzeichnen von Informationen .....	149	262

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn
c) Verändern von Informationen .....	153	265
d) Übermitteln von Informationen.....	156	268
e) Löschen von Informationen.....	161	273
f) Schutzansprüche Betroffener .....	163	274
IV. Polizeiliche Standardmaßnahmen der Gefahrbeseitigung.....	165	276
1. Platzverweis, Wohnungsverweis und Aufenthaltsverbot..	165	276
2. Sicherstellung und Beschlagnahme .....	171	284
a) Polizei- und Ordnungsrecht.....	171	284
b) Insbesondere: Das Abschleppen von Fahrzeugen.....	178	290
c) Strafprozessrecht .....	181	294
3. Gewahrsam und Festnahme .....	182	295
a) Polizei- und Ordnungsrecht.....	182	295
b) Strafprozessrecht .....	192	310
V. Die polizeirechtliche Generalklausel.....	194	312
<b>§ 5 Verantwortlichkeit .....</b>	<b>203</b>	<b>324</b>
I. Handlungsverantwortlichkeit .....	207	332
1. Verantwortlichkeit für eigenes Handeln.....	207	332
a) Überblick .....	207	332
b) Insbesondere: „Polizei gegen Obdachlosigkeit“ .....	212	341
2. Verantwortlichkeit für das Verhalten Dritter.....	215	346
II. Zustandsverantwortlichkeit .....	217	349
1. Verantwortlichkeit aus Sachherrschaft und Eigentum .....	217	349
2. Zustandsverantwortlichkeit bei Änderung der sachenrechtlichen Zuordnung .....	221	356
3. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit.....	225	362
III. Auswahl bei einer Mehrheit von Verantwortlichen.....	228	369
IV. Inanspruchnahme von Nichtverantwortlichen .....	233	379
V. Adressaten polizeilicher Maßnahmen nach der StPO .....	236	386
<b>§ 6 Die Aufgabenerfüllung der Polizei .....</b>	<b>237</b>	<b>387</b>
I. Vom Polizeirecht zum polizeilichen Handeln.....	237	387
II. Legalitätsprinzip- und Opportunitätsprinzip .....	238	391
III. Übermaßverbot.....	242	397
<b>§ 7 Ordnungsrecht .....</b>	<b>246</b>	<b>401</b>
I. Ordnungsbehördliche Verordnungen.....	248	404
II. Versammlungsrecht.....	256	411
1. Grundrechtsschutz der Versammlungsfreiheit .....	256	411
a) Versammlungen .....	256	412

## Inhaltsverzeichnis

	Seite	Rn
b) Träger und Inhalt der Versammlungsfreiheit.....	258	414
c) Grenzen und Schranken der Versammlungsfreiheit.....	261	417
2. Gesetzliche Ausgestaltung des Versamlungsrechts.....	262	419
a) Anwendungsbereiche des Versamlungsrechts.....	262	419
b) Das gesetzliche Versamlungsrecht: Die organisierte Versammlung.....	263	422
c) Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Versamlungsrecht.....	268	427
d) Versamlungsrecht und kollidierende Rechte Dritter: Typische Fallkonstellationen.....	274	432
<b>§ 8 Vollstreckungs- und Kostenrecht.....</b>	<b>277</b>	<b>436</b>
I. Vollstreckungsrecht.....	277	436
1. Voraussetzungen der Vollstreckung.....	278	438
2. Zwangsmittel.....	282	442
3. Vollstreckungsverfahren.....	291	452
II. Kostenrecht.....	294	456
<b>§ 9 Entschädigungsansprüche.....</b>	<b>304</b>	<b>467</b>
I. Ansprüche bei rechtmäßigen polizeilichen Maßnahmen.....	304	468
II. Ansprüche bei rechtswidrigen polizeilichen Maßnahmen.....	308	476
<b>§ 10 Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen.....</b>	<b>312</b>	<b>481</b>
Anhang: Repetitorium.....	323	
Fall 1: Waldeslust.....	323	
Fall 2: Fußballfans.....	330	
Fall 3: Teurer Abhang.....	337	
Fall 4: Abgeschleppt.....	349	
Fall 5: Die Meldeauflage.....	357	
Fall 6: Banken in die Schranken.....	365	
Sachverzeichnis.....	377	

# Literatur

## Allgemeine Literatur

- Dietlein, Johannes*, in: ders./Burgi/Hellermann (Hg.), Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 5.A., 2014
- Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang*, Gefahrenabwehr, 9.A., 1986
- Götz, Volkmarr*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15.A., 2013
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11.A., 2007
- Kugelmann, Dieter*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2.A., 2011
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard* (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 5.A., 2012
- Mann, Thomas*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Erbgruth/Mann/Schubert (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12.A., 2015
- Möstl, Markus/Kugelmann, Dieter* (Hg.), BeckOK-Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 1. Edition, Stand: April 2015
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael*, Polizeirecht, 8.A., 2014
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9.A., 2016
- Schoch, Friedrich*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: ders. (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15.A., 2013
- Thiel, Markus*, Polizei- und Ordnungsrecht, 3.A., 2016
- Würtenberger, Thomas*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 3.A., 2013

## Fallsammlungen und Repetitorien

- Geis, Max-Emanuel*, Fälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, 2.A., 2015
- Gornig, Gilbert-Hanno/Jahn, Ralf*, Fälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, 4.A., 2014
- Muckel, Stefan*, Fälle zum Besonderen Verwaltungsrecht, 6.A., 2016
- Seidel, Achim/Reimer, Ekkehart/Möstl, Markus*, Besonderes Verwaltungsrecht, 3.A., 2009
- Wehr, Matthias*, Examens-Repetitorium Polizeirecht, 3.A., 2015

**Literatur zu den einzelnen Landesgesetzen sowie landesspezifische Fallsammlungen in Rn 31.**



## Abkürzungsverzeichnis

<b>A.</b>	Auflage
aaO	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abw.	abweichend/e/s
AE	Alternativentwurf
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Ausführungsgesetz, Amtsgericht
AK	Alternativkommentar
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
Az.	Aktenzeichen
<b>B</b>	<b>Bund</b>
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
Bay	Bayern
BayLSStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Bayern
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGSt	Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen
BayStrUBG	Bayerisches Gesetz zur Unterbringung von besonders rückfallgefährdeten hochgefährlichen Straftätern
BB	Betriebs-Berater
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bbg	Brandenburg
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten
Bd.	Band
Bde.	Bände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
Berl	Berlin

## Abkürzungsverzeichnis

BewachVO	Verordnung über das Bewachungsgewerbe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs für Strafsachen
BGHZ	Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs für Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BK	Dolzer u.a. (Hg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl., Stand: Mai 2013
KA(G)	Bundeskriminalamt(sgesetz)
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzgl.	bezüglich
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz)
bzw.	beziehungsweise
Cilip	Bürgerrechte & Polizei: Cilip informationsdienst
CR	Computer und Recht
DAR	Deutsches Autorecht
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DSG	Datenschutzgesetz
DSt	Der Staat (Zeitschrift)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
DVR	Datenverarbeitung im Recht
<b>E</b>	Entscheidungssammlung
ebd.	ebenda
EG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EU	Vertrag über die Europäische Union

## Abkürzungsverzeichnis

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende (Einzahl)
ff.	folgende (Mehrzahl)
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FischereiG	Fischereigesetz
Fn	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
FS	Festschrift
<b>G</b>	Gesetz
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GastG	Gaststättengesetz
GBI	Gesetzblatt
GebG	Gebührengesetz
GebührenO	Gebührenordnung
gem.	gemäß
GewaltschutzG	Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellung
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GoA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GPS	Global Positioning System
GreifRecht	Greifswalder Halbjahresschrift für Rechtswissenschaften
GS	Gedächtnisschrift
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>H</b> andwO	Handwerksordnung
HB	Freie Hansestadt Bremen
He	Hessen
Hg.	Herausgeber
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
h.M.	herrschende Meinung
HRRS	Höchststrichterliche Rechtsprechung in Strafsachen
Hs.	Halbsatz
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
ieS	im engeren Sinne
ImSchG	Immissionsschutzgesetz
IMSI	International Mobile Subscriber Identity
InfektionsschutzG	Infektionsschutzgesetz
INPOL	Informationssystem der Polizei
insbes.	insbesondere

## Abkürzungsverzeichnis

InsO	Insolvenzordnung
iSd	im Sinne des
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JagdG	Jagdgesetz
JMBL	Justizministerialblatt
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JustG NRW	Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen
JZ	Juristenzeitung
<b>K</b>	Kammer
KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KostO	Kostenordnung
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KUG	Kunst- und Urhebergesetz
LBO	Landes-Bauordnung
LDiSG	Landesdatenschutzgesetz
LG	Landgericht
lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Losebl.	Loseblattsammlung
Ls	Leitsatz
LSA	Sachsen-Anhalt
LStrG	Landesstraßengesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LV	Landesverfassung
<b>MD</b>	Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Losebl.
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
ME	Musterentwurf einheitlicher Polizeigesetze
MKSeuchV	Verordnung zum Schutz gegen die Maul- und Klauenseuche
MMR	MultiMedia und Recht
MV	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweis
Nds	Niedersachsen
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ(-RR)	Neue Zeitschrift für Strafrecht (-Rechtsprechungs-Report)

## Abkürzungsverzeichnis

NuR	Natur und Recht
NVwZ(-RR)	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (-Rechtsprechungs-Report)
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
NZW	Zeitschrift für Verkehrsrecht
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
<b>o.</b>	oben
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
<b>PAG</b>	Polizeiaufgabengesetz
PassG	Passgesetz
PersAuswG	Personalausweisgesetz
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolDVG	Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
PolG	Polizeigesetz
Polizei	Die Polizei (Zeitschrift)
PresseG	Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
ProstG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PsychKG	Gesetz über Hilfen und Stützmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (NRW)
PVG	(Preußisches) Polizeiverwaltungsgesetz
<b>RDV</b>	Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift)
RGSt	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RP	Rheinland-Pfalz
Rn	Randnummer
RVerwGE	Entscheidungen des Reichsverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
<b>S.</b>	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.a.a.	siehe aber auch
Sachs	Sachsen
SchulVG	Schulverwaltungsgesetz
SeemannsG	Seemannsgesetz
StGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
Sl	Saarland
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
sog.	so genannte/r/s/n
StatistikG	Statistikgesetz
Std.	Stunde
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StHG	Staatshaftungsgesetz
StPO	Strafprozessordnung
StrEG	Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen

## Abkürzungsverzeichnis

StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StV	Strafverteidiger (Zeitschrift)
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
SVR	Straßenverkehrsrecht (Zeitschrift)
Thür	Thüringen
TierSG	Tierseuchengesetz
u.a.	unter anderem/und andere
u.ä.	und ähnlich/e
UBG	Gesetz über die Unterbringung besonders rückfallgefährdeter Personen zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Unterbringungsgesetz)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz über unlauteren Wettbewerb
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte (des Bundes)
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen vom
v.	vom
VBl	Verwaltungsblätter
VereinsG	Vereinsgesetz
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerkMitt	Verkehrsrechtliche Mitteilungen (Zeitschrift)
VersG	Versammlungsgesetz
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
vMKS	von Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6.A., 2010
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz <sup>1</sup>
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZVG	Verwaltungszustellungs- und -vollstreckungsgesetz
WaffenG	Waffengesetz
WasserG	Wassergesetz

---

<sup>1</sup> Gemeint ist das jeweils anwendbare Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder Landes.

## Abkürzungsverzeichnis

weit.	weitere
WissR	Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschafts- förderung
wistra	Zeitschrift für Wirtschaft, Steuer, Strafrecht
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuR	Wirtschafts- und Umweltrecht (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZfSch	Zeitschrift für Schadensrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustKatOrd	Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben
zutr.	zutreffend



# § 1 Polizei- und Ordnungsrecht

## I. Gegenstand der Darstellung

„Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.“ (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, 1794, § 10 Teil II Titel 17). 1

„Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 NRWPolG).<sup>1</sup>

Das Polizei- und Ordnungsrecht regelt, **in welchem Umfang die Exekutive zum Schutz von Rechtsgütern berechtigt bzw. verpflichtet ist und inwieweit sie zu diesem Zweck in Grundrechte eingreifen darf**. Diese Aufgabe wird in den eingangs zitierten Rechtsnormen beschrieben. So traditionsreich jene Beschreibungen sind, so vage ist ihr Inhalt. Wenig konkret sind ihre Schutzgüter. Was umfasst die „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“? Deren Schutz ist am besten möglich, wenn er dem Schadensereignis zuvorkommt. Aber wie nahe liegend muss die Beeinträchtigung jener Schutzgüter sein, um behördliches Handeln auszulösen: Was bedeutet „Gefahr“? Recht offen bleiben schließlich die Mittel zum Schutz jener Güter, also die Antwort auf die Frage: Was sind die „nöthigen Anstalten“? Auch wenn die historische Formel weitgehend erhalten geblieben ist, so haben sich doch ihre Auslegung und damit die Antworten auf die gestellten Fragen gewandelt. 2

Rechtsstellung und Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung und damit auch der Polizei sind durch die allgemeine Rechtsordnung geprägt. Daraus folgt der unlösbare **Zusammenhang von Verfassungsrecht und Polizeiverständnis**.<sup>2</sup> Dies gilt insbesondere für das Sicherheitskonzept der jeweiligen Rechtsordnung, die regelt, welches Maß an Gefahren ein Gemeinwesen hinzunehmen bzw. abzuwehren bereit ist. 3

---

<sup>1</sup> Vgl. entsprechend § 1 NRWOBG; §§ 1 f. BWPoLG; Art. 2 BayPAG/Art. 6 BayLStVG; § 1 Abs. 1, 2 BerlASOG; § 1 BbgPoLG; § 1 HBPolG; § 3 HHSOG; § 1 HeSOG; §§ 1, 2 MVSOG; § 1 NdsSOG; § 1 RPPOG; § 1 Abs. 2–4 SIPoLG; § 1 SachsPoLG; §§ 1 f. LSASOG; §§ 163 f. SHLVwG; § 2 ThürPAG; §§ 1 ff. BPoLG.

<sup>2</sup> Zur Geschichte *Boldt/Stolleis*, in: Lisken/Denninger, A; zur Polizei(rechts)wissenschaft *Pauly*, Die Entstehung des Polizeirechts als wissenschaftliche Disziplin, 2000; *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 2.A., 1980, S. 33 ff.

- 4 Deutlich zeigt dies die Entwicklung des **materiellen Polizeibegriffs**. Danach ist „Polizei“ die Summe aller Vorkehrungen zur Abwehr von Gefahren. Dazu zählt nahezu die gesamte Staatsgewalt. Und gerade deshalb bleibt undeutlich, was geschützt und was abgewehrt werden soll. Der Begriff der Polizei leistet zur Beantwortung dieser Frage nichts. Historisch entstammt er dem Griechischen, und zwar demselben Wortstamm wie das Wort „Politik“. Seit dem 15. Jahrhundert verstand man unter „Polizei“ den Zustand „guter Ordnung des Gemeinwesens“. Hier wirkte der genannte Wortstamm unmittelbar nach, indem „Polizei“ und „Innenpolitik“ gleichbedeutend erschienen.
- 5 Damals erschien als oberstes Schutzgut die Erhaltung der feudalen bzw. ständischen Gesellschaft, in welcher jedem Untertan sein Platz zugewiesen und gesichert werden musste. „Gefahr“ bestand stets, wenn ein Einwohner von derartigen Zuweisungen abwich oder abzuweichen drohte. Eine Vielzahl von **Polizeiordnungen** sorgte so seit dem 17. Jahrhundert für dasjenige, was man damals als Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ansah: Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und Armenpflege, aber auch Ordnungen für Kleidung, Feste oder Ernährung.<sup>3</sup> Fielen so materiell Polizei und Innenpolitik zusammen, so waren organisatorisch Polizei und Verwaltung weitgehend gleichgesetzt. **Der Staat war Polizeistaat**. Durchaus als Nachwirkung jener Ursprünge war der zitierte § 10 II 17 ALR zunächst konzipiert. In jenem Sinne waren Innenpolitik, Staatsverwaltung und Polizei, Recht und Polizeirecht weitestgehend identisch. Alles Recht war so – auch – Polizeirecht. Polizeirecht erschien damals als Summe aller Rechtsnormen.
- 6 Die mit jenem Polizeistaat einhergehende Überregulierung griff massiv in die zunehmend geforderte bürgerliche Freiheit ein und erreichte ihr Ziel, die Absicherung der feudalen Ordnung, immer weniger. Verloren die traditionellen Polizeiordnungen so ihre immanente Rechtfertigung, wurden sie zwangsläufig Gegenstand bürgerlicher Aufhebungsforderungen. Deren Ziel war die Herstellung jedenfalls ökonomischer Freiheit, welche durch Begrenzung des Staates auf den Schutz der äußeren und inneren Sicherheit erreichbar schien. Die politische Aufgabe der Herstellung und Erhaltung von **Sicherheit trennte sich so von der Wohlfahrtspflege**. Mit dem neuen Konzept der Staatsaufgaben ging notwendig eine Neuorganisation der Verwaltung im Sinne einer funktionellen Trennung unterschiedlicher Aufgabenbereiche einher. Die Identität von Verwaltung und Polizei sollte der Vergangenheit angehören. Zwar führten jene Reformen sowie der im 19. Jahrhundert eintretende Wandel in Richtung Verfassungsstaat nicht zu einer Aufhebung oder Abänderung des § 10 II 17 ALR. Die alte Bestimmung wurde aber nicht nur in Preußen seit dem **Kreuzberg-Erkenntnis**<sup>4</sup> von 1882 in einem gewandelten Sinne ausgelegt.

---

<sup>3</sup> Abdruck solcher Polizeiordnungen bei *Härter/Stolleis*, Repertorium der Policeyordnungen der frühen Neuzeit, 1996.

<sup>4</sup> PrOVGE 9, 353, 376 f. Dazu näher *Schloer*, Vom Preußischen Polizeirecht zum Bayerischen Sicherheitsrecht, 1990; *Breuer*, DV 1986, 305.

Ein geplanter Bau sollte polizeilich verboten werden, weil er den Blick auf das Nationaldenkmal auf dem Berliner Kreuzberg beeinträchtigt hätte. Das Preußische OVG hielt das Verbot für unzulässig. Die Grenze der (Bau-)Polizei sei dort erreicht, „wo nicht die **Erhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung, nicht die Abwendung einer Gefahr**, sondern nur eine Förderung des gemeinen Wohls in Frage steht“. Polizei und Polizeirecht dürften nicht zur Durchsetzung planerisch-ästhetischer Ziele eingesetzt werden.

Dieses wohl bekannteste Beispiel einer Änderung polizeilicher Zuständigkeiten durch Gesetzesauslegung statt durch Gesetzesänderung führte zu einer Ausdifferenzierung sowohl der Rechtsordnung als auch der Behördenorganisation. Die Polizei war nur noch eine unter mehreren Behörden mit besonderen Aufgaben und besonderen Befugnissen. Bestimmung und Begrenzung ihrer Zuständigkeiten erfolgten durch Neuinterpretation der genannten Schlüsselbegriffe des Polizeirechts. Die **Eingrenzung des Begriffs der öffentlichen Ordnung** in Richtung auf den Schutz bestehender, rechtlich garantierter oder doch sozial anerkannter Belange konkretisierte ihren Auftrag. Und die **Beschränkung des Gefahrenkonzepts** auf zeitlich unmittelbar bevorstehende Schäden an jenen Schutzgütern eröffnete Raum für eine Unterscheidung von Aufgaben zur Abwehr konkreter Gefahren (Polizeiaufgaben) und solchen zur Vorbeugung gegen das Entstehen von Gefahren (Gefahrenvorsorge als Aufgabe anderer Behörden). Dieses Konzept fand seine Vollendung im Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz (1931). Die Reichweite von Polizei und Polizeirecht nahm damit ab. Die Polizei, nicht der Staat verlor an Zuständigkeiten. 7

Die gewandelte Auslegung zeigte in der Folgezeit insbesondere zwei Konsequenzen: 8

(1) **Die „Abwanderung“ traditioneller Materien des Polizei- und Ordnungsrechts in Sondergesetze.** Solche Sondermaterien – etwa Bau-, Zuwanderungs- oder Sozialrecht – werden hier wegen ihrer inneren Verselbstständigung und ihrer daraus begründeten systematischen Eigenheiten nicht behandelt.

(2) **Die Auflösung des materiellen Polizeibegriffs.**<sup>5</sup> Maßgeblich dafür war einerseits die Erweiterung polizeilicher Aufgaben über die Gefahrenabwehr hinaus durch Sondergesetze, etwa bei der Überwachung des Straßenverkehrs. Dazu zählt auch die Schaffung abstrakter Schutzgüter in neueren Gesetzen („Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs“, „Funktionsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen“). Andererseits fand sich eine Tendenz zur **Einengung polizeilicher Zuständigkeiten innerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr** durch die Zuweisung spezieller Materien von Gefahrenabwehr und -vorsorge an Sonderbehörden (Gewerbeaufsichtsämter, Straßenverkehrsbehörden, Gesundheitsämter) und damit ihre grundsätzliche Herauslösung aus der Zuständigkeit der (allgemeinen) Polizei.

Konsequent ist daher der **Übergang vom materiellen zum formellen Polizeibegriff.** „Polizei im Sinne dieses Gesetzes sind die im Vollzugsdienst tätigen 9

---

<sup>5</sup> S.o. Rn 4.

Dienstkräfte der Polizei [...]“ (Art. 1 BayPAG).<sup>6</sup> Dem formellen Begriff der Polizei entspricht dann ein **formeller Begriff des Polizeirechts**.

- **Polizeirecht** in diesem Sinne ist die Summe der Rechtsnormen, welche die Polizei(vollzugs)behörden organisieren, berechtigen und verpflichten.
- **Ordnungsrecht** ist die Summe der Rechtsnormen, welche die Ordnungsbehörden (bzw. Polizeiverwaltungsbehörden) organisieren, berechtigen und verpflichten.

**10** Jene historische Entwicklung war und ist zu keiner Zeit völlig unumstritten. Ihre Problematik ergibt sich weniger für den Polizisten „vor Ort“ als vielmehr für den Staat insgesamt. In der Realität ist **Gefahr kein punktuell einsetzendes Phänomen**. Alle Rechtsgüter sind stets mehr oder weniger „gefährdet“. Seit der Übernahme der wirtschaftlichen und sozialen Gesamtverantwortung durch den Staat und der Ausdehnung seiner Handlungszuständigkeiten auch auf die Planung und Steuerung ökonomischer und sozialer Entwicklungen sind Risikoeerkennung und -vermeidung oft schon früh möglich und notwendig. Ist die Gefahr erst einmal nahe liegend, kann sie oft weniger wirksam und kostengünstig abgewehrt werden als weiter entfernte Risiken. Setzt also die polizeiliche Zuständigkeit erst mit der konkreten Gefahr und damit relativ spät ein, so kuriert sie eher Symptome als Ursachen. Daraus resultierten Forderungen **nach der Erweiterung der polizeilichen Aufgaben im Hinblick auf „Vor-“ oder „Umfelder“ von Straftaten und Gefahren**. So sei es effizienter, schon vorbeugend problematische Stadtteile, Personen und Entwicklungen polizeilich zu überwachen, um Straftaten zu verhindern, statt erst abzuwarten, bis diese eingetreten sind, und erst dann einzugreifen. Zudem wandeln sich Freiheits- und Sicherheitsbedürfnisse in der Gesellschaft als Folge sozialer Herausforderungen und als Grundlage politischer Entscheidungen. Das seit den siebziger Jahren viel diskutierte Konzept der „**Inneren Sicherheit**“<sup>7</sup> geht ebenso in diese Richtung wie die aktuelle Diskussion um den **Wandel der Sicherheitsarchitektur**. Ihr geht es um einen neuen Zuschnitt polizeilicher Aufgaben durch neues Recht und Neuinterpretation des geltenden Rechts.<sup>8</sup>

In der Realität kann eine soziale Entwicklung sehr wohl Gegenstand der Befassung zahlreicher Behörden gewesen sein, bis sie das Stadium einer Gefahr oder Störung erreicht

---

<sup>6</sup> Der Sache nach ebenso: § 59 BWPoIG; § 5 Abs. 1 BerlASOG; § 2 Nr. 1 HBPolG; § 91 Abs. 2, 3 HeSOG; § 3 Abs. 2 MVSOG; § 2 Nr. 5 NdsSOG; § 2 NRWPOG; § 76 Abs. 1 RPOG; § 1 Abs. 1 SIPoIG; § 59 SachsPolG; § 3 Nr. 9 LSASOG; § 164 Abs. 2 SHL-VwG; § 1 ThürPAG.

<sup>7</sup> Grundlegend *Herold*, Polizei 1972, 133; *Boge*, Kriminalistik 1982, 240; *Kube*, Polizei 1982, 82; *Schwind/Berckbauer/Steinhilper*, Präventive Kriminalpolitik, 1980.

<sup>8</sup> Überblick bei *Huster/Rudolph*, Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008; *Singelstein/Stolle*, Die Sicherheitsgesellschaft, 3.A., 2012; Daase u.a. (Hg.), Sicherheitskultur, 2012; Württenberger u.a. (Hg.), Innere Sicherheit im europäischen Vergleich, 2012; *Gury*, VerwArch 2010, 309; Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH (Hg.), Gesellschaftliche Resilienz – Grundlagen für die zivile Sicherheit, 2014.

hat. Wenn aus mangelnder Förderung des Wohnungsbaus Wohnungsnot und aus Wohnungsnot Hausbesetzungen resultieren, so ist dies noch ein relativ überschaubares Beispiel. Polizeiliches Handeln ist dann letztlich auch eine Antwort auf Mängel der Politik oder anderer Behörden. Diese **Reservfunktion der Polizei** kann eine Quelle von Kompetenzkonflikten und manchmal sogar eines Gegeneinanders staatlicher Stellen werden. Vermag die Politik die Notwendigkeit militärischer Einsätze im Ausland nicht hinreichend zu vermitteln, so muss letztlich die Polizei die Widerstände von Demonstranten oder Sitzblockierern buchstäblich wegräumen. Die mit der Polizei als Politikersatz verursachten Effizienz- und Reibungsverluste sind Teil der politischen Kosten des Rechtsstaates. Er darf nicht alles, was zweckmäßig erscheint; das **Recht ist nicht nur Mittel, sondern notwendig auch Grenze staatlicher Effektivität**.

**Literatur:** *Boldt/Stolleis*, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Lisken/Denninger, A; *Waldhoff*, Staat und Zwang, 2008; *Simon*, „Gute Policey“, 2004; *Stolleis*, Policey im Europa der frühen Neuzeit, 1996; *Reinke*, „...nur für die Sicherheit da...?“, 1993; *Lüdtke*, „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“, 1992; *Knöbl*, Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozess, 1998; *Siemann*, „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“. Die Anfänge der politischen Polizei 1806–1866, 1985; *Funk*, Polizei und Rechtsstaat, Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848–1918, 1986; *Nass*, Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931, 2003; *Schwegel*, Der Polizeibegriff im NS-Staat, 2005; *Bastian*, Westdeutsches Polizeirecht unter alliierter Besatzung, 2010; *Lange*, Staat, Demokratie und innere Sicherheit in Deutschland, 2000; *Frevel u.a.*, Polizei, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2008; *Dreier*, Gewalt – notwendiges Übel? Eine staatsrechtliche Betrachtung, in: Jaeckel/Zabel/Zimmermann (Hg.), Grundrechtspolitik und Rechtswissenschaft, 2015, S. 63; *Kugelmann*, Entwicklungslinien eines grundrechtsgeprägten Sicherheitsverwaltungsrechts, Die Verwaltung 2014, 26.

## II. Rechtsgrundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts

**Polizeirecht** ist das Recht der Polizei (in zahlreichen Ländern: Vollzugspolizei); **Ordnungsrecht** (in Bayern: Sicherheitsrecht) das Recht der Ordnungsbehörden (in zahlreichen Ländern auch: Polizeiverwaltung).<sup>9</sup> Die Tätigkeit jener Behörden ist vielfach Eingriffsverwaltung. Als solche unterliegt sie dem **Vorbehalt des Gesetzes**. Auch unter dem weitgehend anerkannten „Wesentlichkeitskriterium“ steht gegenwärtig fest: Eingriffe in Freiheitsrechte sind stets „wesentlich“.<sup>10</sup>

Die Schaffung besonderer gesetzlicher Grundlagen polizeilichen Handelns nahm im süddeutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts ihren Ausgangspunkt. Sie mündete damals in ein Nebeneinander von speziellen Polizeirechts- bzw. Polizeistrafnormen einerseits und Generalklauseln andererseits. Insbesondere das bayerische Recht basiert noch gegenwärtig auf jenem rechtstechnischen System eines Nebeneinanders gesetzlicher Regelungen über „Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen staatlichen Polizei“ (Art. 1 ff. BayPAG) einerseits und über das „Landesstrafrecht und das Verordnungs-

<sup>9</sup> Zu deren Abgrenzung Rn 58 ff., 67 ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 47, 46, 79; Überblick bei *Gusy*, JA 2002, 610.

recht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ (Art. 6 ff., 42 ff. BayLStVG) andererseits.

- 12 Die meisten Polizei- und Ordnungsbehördengesetze kennen gegenwärtig zwei unterschiedliche Kategorien gesetzlicher „Ermächtigungen“:

(1) **Aufgabenzuweisungsnormen:**<sup>11</sup> Sie regeln das „Ob“ des Handelns der Exekutive. Sie eröffnen und begrenzen also den behördlichen Handlungsraum, grenzen diesen von anderen Stellen ab, begründen Handlungspflichten und binden Handlungsermessen. Die so umschriebene Kompetenzsphäre darf die Polizei weder über- noch unterschreiten. Zugleich bestimmt sich nach den Aufgabennormen, ob die Behörde allein im öffentlichen Interesse tätig wird bzw. ob und in welchem Umfang die Bürger einen Anspruch auf Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch die Behörde haben.<sup>12</sup>

(2) **Befugnisnormen:**<sup>13</sup> Sie regeln das „Wie“ der behördlichen Aufgabenerfüllung. Insbesondere bestimmt sich nach ihnen, ob und in welchem Umfang eine staatliche Stelle in die Rechte der Bürger eingreifen darf. Hierzu normieren sie die Voraussetzungen und die möglichen Eingriffsmaßnahmen. Zugleich binden sie das Eingriffsermessen.

Aufgabennormen betreffen also im Wesentlichen Ziele, Befugnisnormen hingegen Mittel polizeilichen Handelns. Ihre Trennung ist in zahlreichen Bestimmungen des Grundgesetzes angelegt. Verfassungsrechtlich notwendig sind Befugnisnormen, sofern in die Rechte der Menschen eingegriffen werden soll. Demgegenüber sind gesetzliche Aufgabennormen in Grundgesetz und Landesverfassungen nicht generell, sondern nur in einzelnen Fällen ausdrücklich vorgesehen (etwa Art. 87 Abs. 1 S. 2; Abs. 3 S. 1, 2; 87d GG). Fast alle Landesverfassungen<sup>14</sup> schreiben die Regelung von Organisation und Zuständigkeiten der Behörden durch Gesetz vor.

- 13 Soweit die Aufgabennormen reichen, ist die Polizei zum Handeln berechtigt und ggf. verpflichtet. Sie darf aber auf ihrer Grundlage keine Eingriffe in die Rechte der Bürger vornehmen. **Eingreifende Maßnahmen** sind vielmehr erst zulässig, sofern sie von der zuständigen Stelle nach Maßgabe einer gesetzlichen Eingriffsermächtigung erfolgen. Nach dem Grundgesetz ist der **Schluss von den Aufgaben auf die Befugnisse einer Behörde unzulässig**.<sup>15</sup> Dies folgt bereits aus dem – im Vorbehalt des Gesetzes angelegten – Bestimmtheitsgebot. Es erfordert, dass alle „wesentlichen“ Regelungen im Gesetz getroffen werden. Das

---

<sup>11</sup> Dazu § 3.

<sup>12</sup> Dazu Rn 394 ff.

<sup>13</sup> Dazu § 4.

<sup>14</sup> S. etwa Art. 77 S. 1 NRWLV. Entsprechend: Art. 70 Abs. 1 S. 1 BWLV; Art. 77 Abs. 1 S. 1 BayLV; Art. 67 Abs. 1 S. 3; Abs. 3 S. 1 BerlVerf; Art. 96 Abs. 1 BbgVerf; Art. 57 HHVerf; Art. 70 Abs. 2 S. 1 MVVerf; Art. 56 Abs. 2 NdsVerf; Art. 112 S. 1 SIVerf; Art. 83 Abs. 1 S. 1 SachsVerf; Art. 86 Abs. 2 LSALV; Art. 45 Abs. 2 SHLVerf; Art. 90 S. 2 ThürVerf.

<sup>15</sup> Grundlegend *Denninger*, JA 1980, 280, 284; *Bull*, DÖV 1979, 689, 695. S.a. *Reimer*, FS Württemberg, 2013, S. 1047.

schließt insbesondere die wenigstens umrisshafte Regelung der Eingriffsvoraussetzungen und der Eingriffsmittel ein. Aus den bloßen Behördenaufgaben lassen sich diese nicht hinreichend herleiten.

## 1. Bundesrecht

### a) Grundgesetz

Das Grundgesetz enthält sowohl formelle als auch materielle Regelungen für Organisation und Handeln der Polizei. Insbesondere statuiert es: 14

- **Gesetzgebungskompetenzen:** Soweit besondere grundgesetzliche Zuweisungen gelten, ist der Bund<sup>16</sup>, im Übrigen sind für die Legislativaufgaben auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts die Länder zuständig (Art. 70 GG). Der frühere Grundsatz der Landeszuständigkeit ist infolge zahlreicher Durchbrechungen inzwischen fast zur Restkompetenz geworden.<sup>17</sup>
- **Vollzugskompetenzen:** Hier sind mangels ausdrücklicher Zuweisung grundsätzlich die Länder zuständig (Art. 83 GG), soweit nicht für einzelne Materien der Bund zur Errichtung von Behörden ermächtigt ist (z.B. Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG).<sup>18</sup>
- **materielle Regelungen für polizeiliches Handeln.** Hierzu zählen namentlich die Grundrechte, in welche auch Polizei- und Ordnungsbehörden nur nach Maßgabe verfassungsgemäßer Befugnisnormen eingreifen dürfen.

Daneben enthält das Grundgesetz nur wenige Spezialregelungen über die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben. Zu diesen zählen etwa Verschiebungen im bundesstaatlichen Polizeifüge durch Unterstützungsansprüche der Länder und Weisungsrechte des Bundes nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG bei **Katastrophenfällen**.<sup>19</sup>

### b) Bundespolizeigesetze

Art. 71 ff. GG weisen dem Bund zahlreiche Kompetenzen zur Regelung präventiv-polizeilicher Materien zu. Dazu zählen insbesondere: 15

- Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG für Zoll,<sup>20</sup> Grenzschutz und Außenwirtschaft;
- Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG für Bahnpolizei;
- Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, 10 GG für die Einrichtung eines **Bundeskriminalamtes**, internationale Verbrechensbekämpfung, Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und die Abwehr des Terrorismus.

<sup>16</sup> Dazu näher Rn 15 ff.

<sup>17</sup> BVerfGE 113, 348.

<sup>18</sup> Dazu näher Rn 36 ff.

<sup>19</sup> Diese können auch durch schwere Straftaten herbeigeführt werden, s. BVerfGE 115, 118, 143 ff.; näher *Pohlmann*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung, 2012; *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012. Zum inneren Notstand s. Art. 91 GG, zum Verteidigungsfall Art. 115c, 115f GG.

<sup>20</sup> Zollfahndungsdienstgesetz v. 16.8.2002, BGBl I S. 3202 (mit Änderungen).

Auf ihrer Grundlage ergingen die zentralen Bundesgesetze zum Polizeirecht: das **Bundespolizeigesetz** (BPolG) für die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, der Bahnpolizei und anderer polizeilicher Zuständigkeiten des Bundes<sup>21</sup> sowie das **Gesetz über das Bundeskriminalamt** (BKAG)<sup>22,23</sup>. Das BPolG erscheint über seinen unmittelbaren Anwendungsbereich hinaus immer mehr als allgemeines Polizeigesetz des Bundes, auf welches namentlich im BKAG vielfach verwiesen wird.

- 16** Daneben stehen die **Bundeskompetenzen zur Regelung des Ordnungsrechts** als unselbstständiger Teil zahlreicher Gesetzgebungsmaterien, etwa:
- Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG für das **Waffen- und Sprengstoffrecht**;
  - Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG für das **Aufenthaltsgesetz und das Asylrecht**;
  - Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für mehrere Materien zum **Recht der Wirtschaft**, insbesondere die Gewerbeordnung und dazu ergangene Spezialgesetze;
  - Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG für das **Infektionsschutzgesetz**;
  - Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG für das **Lebensmittelrecht**;
  - Art. 74 Nr. 24 GG für **Immissionsschutz und Abfallbeseitigung**.

### c) Strafprozessrecht

- 17** Die Strafprozessordnung ist das für Aufgaben und Befugnisse der Polizei – nicht hingegen der Ordnungsbehörden bzw. Polizeiverwaltungen – praktisch wichtigste Bundesgesetz. Die allgemeine polizeiliche Aufgabennorm enthält § 163 Abs. 1 StPO. Danach kommen der Polizei insbesondere zwei Aufgaben zu: Die **Aufklärungsaufgabe** hinsichtlich möglicher Straftaten und die Ermöglichung bzw. **Sicherungsaufgabe** hinsichtlich des Strafprozesses.

Weitere polizeiliche Aufgaben folgen mittelbar aus § 152 GVG. Die StPO überträgt zahlreiche Aufgaben den Staatsanwaltschaften, die aber nicht stets selbst handeln können. Für sie handeln vielfach bestimmte **Polizeibeamte als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft**. Das Landesrecht<sup>24</sup> benennt gem. § 152 GVG im Wesentlichen übereinstimmend die meisten Polizeibeamten zu solchen Ermittlungspersonen, wenn sie eine gewisse Mindestdauer im Polizeidienst stehen und nicht die untersten Dienstgrade einnehmen. Sie dürfen alle Befugnisse von Polizeibeamten und zudem **bestimmte Befugnisse der Staatsanwaltschaften oder Gerichte im Falle von deren Unerreichbarkeit** ausüben. Dazu zählen etwa die Untersuchung Unverdächtiger (§ 81c Abs. 5 StPO), Beschlagnahme (§§ 98 Abs. 1; 111e Abs. 1; 132 Abs. 2 StPO), Durchsuchung (§ 105 Abs. 1 S. 1 StPO) und Einrichtung von Kontrollstellen (§ 111 Abs. 2 StPO).

- 18** Die StPO enthält zahlreiche **Befugnisnormen**, die denjenigen der Polizeigesetze ähneln. Aus der Art der getroffenen Maßnahmen allein lässt sich also nicht erkennen, aufgrund welcher Ermächtigung die Polizei handeln darf bzw. gehandelt

<sup>21</sup> Bundespolizeigesetz v. 19.10.1994, BGBl I S. 2978, 2979 (mit Änderungen).

<sup>22</sup> Bundeskriminalamtgesetz v. 7.7.1997, BGBl I S. 1650 (mit Änderungen).

<sup>23</sup> Dazu *Wagner/Schmidt*, Polizei 2016, 109.

<sup>24</sup> Fundstellen im Schönfelder, Anm. zu § 152 GVG. Zu den Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft noch Rn 62, 149.

hat. Eine Wohnungsdurchsuchung kann etwa sowohl nach §§ 102 ff. StPO als auch nach den Polizeigesetzen<sup>25</sup> stattfinden. Um die Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns beurteilen zu können, ist eine **tatbestandliche Abgrenzung** beider Materien daher unerlässlich. Die Relevanz dieser Abgrenzungsfrage zeigt sich etwa in folgenden Fällen:

(1) Wie weit reichen die **Weisungsrechte der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei**? Solche Rechte aus § 161 Abs. 1 StPO können nur bestehen, soweit die Aufgaben der Staatsanwaltschaft reichen. Folgen deren Aufgaben allein aus der StPO, so besteht ihr Weisungsrecht nur innerhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes. Während die Staatsanwaltschaften den Bereich der Strafverfolgung weit und den des – ihren Weisungen entzogenen – Polizeirechts eng definieren, beantworten die Polizeipräsidenten jene Fragen umgekehrt.

(2) Wem kommt das **Recht der Einsatzleitung** zu? Die Polizei untersteht der Leitung der Staatsanwaltschaft, soweit diese zuständig ist. Die Einsatzleitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung steht also de jure dem Staatsanwalt zu, diejenige außerhalb der Strafverfolgung dem Polizeipräsidenten. In Überschneidungsbereichen stellt sich dann die Frage, wer den Einsatz leitet.

(3) Wie sind die **Rechtswege** nach der StPO und nach § 23 EGGVG von demjenigen nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO abzugrenzen? Darf die Polizei „**Justizverwaltungsakte**“ allein im Anwendungsbereich der StPO erlassen, so kann der Rechtsweg des § 23 EGGVG nicht über den Anwendungsbereich dieses Gesetzes hinausreichen.<sup>26</sup>

Ausgangspunkt der Abgrenzung ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, welcher die Bundeskompetenz zum Erlass des Strafprozessrechts als Teil des „gerichtlichen Verfahrens“ vorsieht. Weiter als jene Kompetenz kann auch die StPO zulässigerweise nicht reichen. Wie aber verhält sich das „**gerichtliche Verfahren**“ zu den sonstigen polizeilichen Aufgaben?

19

Historisch war die Regelung des Polizeirechts überwiegend Ländersache. Auch sind keine Hinweise dafür zu erkennen, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG mit dem „gerichtlichen Verfahren“ die gesamte Materie dem Bund zuweisen wollte. Dafür spricht die Übereinstimmung des Wortlauts jener Bestimmung mit Art. 4 Nr. 13 RV 1871, Art. 7 Nr. 3 WRV. Es gilt demnach eine Abgrenzungsformel zu entwickeln, welche die Polizeiaufgaben im Rahmen der StPO so umschreibt, dass noch andere, abgrenzbare Aufgaben für das Polizeirecht der Länder übrig bleiben.

In diesem Sinne lässt sich **Strafprozessrecht als Recht der Aufklärung und Aburteilung begangener Straftaten** begreifen. Es knüpft somit notwendig an Taten an, die in der Vergangenheit begangen worden sind. Dafür lassen sich zahlreiche verfassungsrechtliche und gesetzliche Gründe anführen. Systematisch geht Art. 103 Abs. 2 GG davon aus, dass Gegenstand von Strafe lediglich „Taten“ sein können, die schon vor der Bestrafung begangen wurden. Er normiert so die zeitliche Abfolge: Gesetzliche Strafdrohung – Tat – Bestrafung, als deren

---

<sup>25</sup> Dazu u. Rn 249 ff.

<sup>26</sup> Zu Einzelheiten näher Rn 482.

zentrales Mittel ein gerichtliches Verfahren vorgeschrieben ist. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sich das Strafprozessrecht auf die Aburteilung von Straftaten bezieht und die dabei angedrohte und verhängte Strafe in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Tat und zum Maß der Schuld des Täters stehen muss.<sup>27</sup> Ein derartiges Verfahren und die in ihm ausgesprochene Strafe können nur auf Straftaten in der Vergangenheit bezogen sein. Das gilt auch dann, wenn **dem Strafrecht zugleich general- oder spezialpräventive Funktion zukommt**,<sup>28</sup> denn diese und ihre verfahrensrechtliche Durchsetzung knüpfen stets an frühere Straftaten an: Ohne vorherige Straftat keine strafprozessuale Reaktion und Prävention. Dafür spricht auch die StPO selbst, wenn sie die zentrale Aufgabennorm für die Polizei (§ 163 Abs. 1 StPO) in den Abschnitt „Öffentliche Klage“ (§§ 151 ff. StPO) einordnet. Diese kann nur erhoben werden, wenn „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für „verfolgbare Taten“ vorliegen (§ 152 Abs. 2 StPO). Und solche Anhaltspunkte können nur vorhanden sein, wenn die Tat schon begangen worden ist.

**20** Diese Anhaltspunkte zur **Unterscheidung zwischen Strafprozess- und Polizeirecht** werden abstrakt so umschrieben:<sup>29</sup>

– Polizeiliches Handeln nach der **StPO ist repressiv**.

– Polizeiliches Handeln nach den **Polizeigesetzen ist präventiv**.

Im Einzelfall ist aber umstritten, was mit diesen Begriffen jeweils gemeint ist. Das einfachste und klarste Kriterium stellt auf die zeitliche Abfolge von polizeilicher Handlung und deren Gegenstand ab:

– **Liegen im Einzelfall tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Tat in der Vergangenheit begangen worden ist, richtet sich das polizeiliche Handeln nach der StPO.** Umgekehrt würde dann zugleich gelten:

– **Liegen im Einzelfall keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür vor, dass in der Vergangenheit eine strafbare Handlung begangen worden ist, so richtet sich das polizeiliche Handeln nicht nach der StPO.** Dann kommt nur ein Handeln nach Polizeigesetzen in Betracht.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngeren Rechtsprechung diesen Befund weiter differenziert. Maßgeblich für die Abgrenzung ist danach nicht der Anlass oder der Zeitpunkt der polizeilichen Maßnahme, sondern ihre Zweckbestimmung. Dazu komme es darauf an, ob das Ergebnis der polizeilichen Ermittlungen „zur Beweisführung in anhängigen oder zukünftigen Straftaten genutzt“ werden solle. Dann unterfalle sie dem Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Diese konkurrierende Bundeskompetenz könne sich sowohl auf **Maßnahmen zur Verfolgung begangener Straftaten als auch auf die „Vorsorge zur Verfolgung von (zukünftigen) Straftaten“ beziehen**.<sup>30</sup> Vorbereitung

<sup>27</sup> BVerfGE 6, 439; 20, 331; 25, 286; 27, 29; 45, 260; 50, 12; 50, 133.

<sup>28</sup> Einzelbeispiel: OLG München, NJW 2007, 2786. Zum Vollzugsrecht *Baer*, NStZ 2009, 529.

<sup>29</sup> *Pieroth/Schlöck/Kniesel*, § 2 Rn 7 ff.; *Knemeyer*, Rn 87 f., 311 ff.; historisch *Schmidt*, Lehrkommentar zur StPO und zum GVG I, 2.A., 1964, S. 48 ff.

<sup>30</sup> BVerfGE 103, 21, 30 f.; 113, 348, 367 ff. S.a. *Schenke*, FS Paeffgen, 2015, S. 393 ff.

## Sachverzeichnis

Die Zahlen verweisen auf die jeweiligen Randnummern.

- Abschleppen eines KFZ **290 ff.**, 443  
„agentprovocateur“ *siehe* verdeckter Ermittler  
Alternativentwurf eines Polizeigesetzes 30  
Amthaftung 35, 395, 452, 467, 491  
Amtshilfe 42 f., **145 f.**, 379  
Androhung 445, **452 ff.**, 466  
Anfangsverdacht **150**, 154  
Angeklagter, Begriff 386  
Angeschuldigter, Begriff 386  
Anhalten 157, 183, **232**, 235, 300, 326  
Anlagen, Belästigungen durch 103 ff., **106**  
Annexkompetenzen **39 ff.**, 48, 52  
Anordnung, polizeiliche *siehe* Polizeiverfügung  
„Anscheinsgefahr“ *siehe* Gefahr  
Anspruch auf polizeiliches Einschreiten 393 ff.  
Aufgaben der Polizei **56**, 71 ff., 77 ff., 147 ff., 156 ff.  
– Eilzuständigkeit, Recht des ersten Zugriffs **135 ff.**, 142, 157, 401  
– Einschreitungspflicht **393 ff.**  
– präventive und repressive **18 ff.**, 50, 101 f., 103 ff., 483  
– präv. und repr. Aufgaben, Überschneidungen 22, 154 f., **483 ff.**  
– „präventive Bekämpfung von Straftaten“ **132 ff.**  
– sonstige 156 ff.  
– Subsidiarität der polizeilichen Aufgaben **135 f.**, 156 f., 159, 401  
– vorläufige Maßnahmen 135  
Aufgabennorm 12 f., 165 ff.  
Aufhebungsanspruch **397**, 467  
Aufklärungsmaßnahmen **195**, 207, 239, 460  
– Sachverhaltsaufklärung, Vorrang vor Prävention 37, 122, 302, 460, 488  
– Gefahraufklärungseingriff 189, **194 f.**, 206, 326, 460  
Aufopferungsanspruch *siehe* Ersatzansprüche  
Aufsicht 59, 164, 389  
Aufenthaltsverbot 135, **281 ff.**, 403  
Auskunftspflicht **190**, 222 f.  
Auskunftsverweigerungsrecht, Aussageverweigerungsrecht **222 f.**, 493  
Auslagen *siehe* Kostenansprüche der Polizei  
Aussagepflicht  
– nach Polizeirecht **220 ff.**, 223  
– nach StPO 224  
Bahnpolizei 47 ff.  
Baugenehmigungsverfahren 88, 363  
Beeinträchtigung 104 ff.  
Befragung *siehe* Vernehmung  
Befugnisnorm 12 f., 45, **168 ff.**, 175 ff.  
Begleitperson 207, **209**, 211, 214, **217**, 264  
Behinderung polizeilicher Tätigkeit 83  
Behördenleitervorbehalt 208, 214, 271  
Belästigung 104 ff.  
Beliehener, Beleihung **164**  
Beobachtung  
– polizeiliche Beobachtung 201, 207 ff.  
– polizeiliche Observation **207**, 214, 430  
Berechtigungsscheine, Überprüfung 83  
Bereitschaftspolizei 59  
Beschlagnahme 16, 284, **294**, 482  
Beschuldigter, Begriff 235, **241**, 386  
Beseitigungsanspruch 345, 385, **397**, 467  
– bezüglich aufbewahrter Informationen **241**, 274  
Beseitigungspflicht 324, **330**, 377  
Bestandsdatenabfrage 213  
Bestimmtheitsgebot 13, 173, **314**, 408, 487  
Betreten von Wohnungen 183, **249 ff.**  
Bettelsatzung 410

- Bewegungsbild 193, **207**  
 Bundesgrenzschutz *siehe* Bundespolizei  
 Bundeskriminalamt *siehe* Kriminalpolizei  
 Bundespolizei 15, 38 f., **42 ff.**, 47, 448  
 Bundeswehr 37, **39 f.**, 138, 141  
 Bußgeld **152 f.**, 386
- Daten, personenbezogene 191 ff.  
 – Datenerhebung 53, 132, 193, **186 ff.**, 199, 207, 218, 268  
 – Aufzeichnen 262  
 – Bild- und Tonaufnahmen 181, 201 ff., **209**, 284, **318 ff.**, 321 f.  
 – Ermächtigung **186 ff.**, 192 f.  
 – Grundsätze 186 ff.  
 – heimliche 37, **207 ff.**  
 – Rechtsnatur 190 f.  
 Datenverarbeitung, polizeiliche 27 f., 132, **191 ff.**, 241, 258 ff., 262, 265 ff., 477  
 Abgrenzung personenbezogener zu neutralen Daten 191  
 – Arten der Verarbeitung 260  
 – Aufgabe der Verarbeitung 258  
 – Datenabgleich **267**  
 – Datenlöschung 240, 273 f.  
 – Datenspeicherung 240, **262 ff.**  
 – Grenzen 263  
 – Grundrechtseingriffe durch Verarbeitung **190**  
 – Kennzeichnungspflicht 212, 214, 263  
 – Übermittlung von Daten 53, **268 ff.**  
 – Verändern 265 ff.  
 – Zulässigkeit der Verarbeitung 259 ff.  
 Datenverarbeitung nach StPO,  
 Abgrenzung **188**, 241, 260  
 Demonstration *siehe* Versammlung  
 Dereliktion 360  
 DNA-Analyse **236 ff.**  
 Duldungspflicht 106 f., 220 ff., **330**, 344, 376 f., 388, 453, 468  
 Duldungsverfügung 351, 438  
 Durchsuchung **244 ff.**  
 – Begriff 244 ff.  
 – von Personen nach Polizeirecht 245 ff.  
 – von Sachen nach Polizeirecht 205, **248**  
 – von Wohnungen nach Polizeirecht 128, **249**, 489  
 – nach StPO 17 f., 235, **256 f.**
- Eigensicherung
- durch Private 160, 163, 352
  - durch Polizeibeamte 43, 48, 52, 245
- Eingriff  
 – in Grundrechte *siehe* Grundrechte  
 – aufgrund strafrechtlicher Rechtfertigungsgründe 176 ff.  
 Einsatzleitung **18**, 147  
 „Entpolizeilichung“ 54  
 Entschädigungsansprüche *siehe* Ersatzansprüche  
 Erforderlichkeit 119, 198, 266, 374, **398**  
 Erkennungsdienstliche Behandlung  
 – nach Polizeirecht 181 f., **236 ff.**, 485  
 – nach StPO **241 ff.**, 485  
 – Unterlagen, Aufbewahrung 239, **240**, **241**  
 – Erledigung polizeilicher Maßnahmen 489 ff.  
 Erleichterungsverbot 389  
 Ermessen **391 ff.**, 397 ff.  
 – Auswahlermessen 392 ff.  
 – Entschließungsermessen 392 ff.  
 – Ermessensbindung **393 ff.**, 397 ff.  
 Ermittlungen  
 – heimlich 37, 173, **199 ff.**  
 – verdeckte **199 ff.**  
 Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft 17, 62, 149, 256, 294  
 Ersatzansprüche 467 ff.  
 – Abgrenzung Schadensersatz – Entschädigung 468, 472 f., 479  
 – Aufopferungsanspruch 468  
 – Ausgleichsanspruch des Nichtstörers **470 ff.**  
 – bei rechtswidriger Inanspruchnahme 476 ff.  
 – Gefährdungshaftung des Staates 476  
 – Handlungsunrecht, Erfolgsunrecht 477  
 – Mitverschulden 473, 479  
 – Rechtsweg **475**, 480 f.  
 – Rückgriffsanspruch 474, 480 f.  
 – Umfang 472 f., 479  
 – Vorteilsanrechnung 471  
 Ersatzvornahme **443 ff.**, 466  
 – Abgrenzung zum unmittelbaren Zwang 446  
 – Fremdvorname, Selbstvorname 443  
 – Kosten 443, **456 ff.**  
 – Kostenvoranschlag bei E. 452  
 Europäisches Gemeinschaftsrecht 26 ff.

- Europäisches Polizeiamt 28  
Europol **28**, 52
- Fahndung 27, 205, 243, **270 ff.**  
Fehlalarm 462  
Festhalten 233 f., 235, 246, 297, 300 f., 311  
Festnahme 23, **295 ff.**, 310 f.  
Flashmob 336  
Folgenbeseitigungsanspruch 345, 397, 467  
Folter 223  
Fortsetzungsfeststellungsklage 489 ff.  
Fotografieren  
– durch Polizeibeamte 151, **318**, 430  
– durch Dritte 284, **319 ff.**  
Freiheit  
– Beschränkung 226, **299 ff.**  
– Entziehung 226, 234, 235, **295 ff.**, 430, 481  
– Entziehung, Verfahren 299 ff.  
– Entziehung, Voraussetzungen 295 ff.  
Freizügigkeit 282  
FRONTEX 28  
Fristsetzung 452
- Gebühr *siehe* Kostenansprüche der Polizei  
Geeignetheit 119, 371 f., **397**  
Gefahr **101 ff.**  
– abstrakte **116**, 125, 410  
– konkrete **117 ff.**, 125, 228, 271, 292, 319  
– Anscheinsgefahr 113, **122 ff.**, 331  
– Aufklärungseingriff **189 ff.**, 195, 248, 326, 460  
– Begriff der Gefahr 10, **101 ff.**  
– dringende **128**, 130, 211, 217  
– Funktion des Begriffs 101 f.  
– erhebliche **129**, 131, 309, 349, 393, 430  
– Gefahrengebiete 205  
– Gefahrenprognose **111 ff.**, 196, 407, 429  
– Gefahrenvorsorge 7, 101, 109, **132**  
– Gefahrverdacht 113, 196 f., 321, 470  
– gegenwärtige Gefahr **128**, 207, 252, 279, 284 ff., 441  
– im Verzuge **128**, 149, 255, 294, 388  
– „latente“ 131  
– Putativgefahr 112  
– Störung als Unterfall 103 ff.  
– Verhältnis von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe 119
- Gefährderansprache 132, 316  
Gefährdungshaftung 376, 476  
Gefahrenabwehr 1, 8, 24, 54 f., 77 ff., **108 ff.**, 134 ff., 147, 154 f., 169 f., 186 ff., 324 ff., 391 ff., 401  
– als staatliche Aufgabe 71 ff.  
– Effektivität der Gefahrbekämpfung 372 f.  
– Einheitlichkeit 55  
– Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge 7, 101, 109, **132**, 260, 314  
– vorbeugende Straftatbekämpfung 5, 22, 132  
Gemeindepolizei 58  
Generalklausel, polizeirechtliche 77 ff., 179 ff., 184, 278, 305, **312 ff.**  
– Subsidiarität 312 f.  
Geschäftsführung ohne Auftrag 289, 443  
Geschwindigkeitsbegrenzung 119, 406  
Gesetzgebungskompetenzen  
– des Bundes für Polizeirecht 15, 19 f.  
– der Länder für Polizeirecht 14, 19 f., 29 f.  
Gewahrsam 169, 181, 246, 252, 277 ff., **295 ff.**  
– Entlassungsanspruch 306  
– Rechtsstellung 305  
– Richtervorbehalt 303 f.  
– „Unterbindungsgewahrsam“ 307 ff.  
– Verfahren 299  
– Vollzug 305 f.  
Gewaltmonopol des Staates 71, 161  
grenzüberschreitende Polizeiarbeit 25 ff.  
grenzüberschreitender Polizeieinsatz 65 f.  
Grundrechte  
– Eingriff 11 ff., 71, 78, 100, **168 ff.**, 184, 196, 248, 259, 262, 268, 299 ff., 308, 315, 325  
– „Grundrecht auf Sicherheit“ 394  
– Schutzpflicht 71 ff.
- Haus  
– -besetzung 10, 92, 169, 250, 277, 483  
– -recht, -verbot 82, 135, 163, 277, 422  
Hilfeleistungspflicht nach § 323c StGB 86, **380**  
Hilfspolizeibeamte 60 f.  
„Hoheitsträger“, Polizei gegen **137 ff.**, 458 f.  
Hundeverordnung *siehe* „Kampfhunde“

- „hypothetische Grundverfügung“ 441, 454, **458**
- Identitätsfeststellung 95, 183, 205, **228 ff.**, 245
- nach Polizeirecht **228 ff.**
  - nach StPO 235
- Immissionen, Immissionsschutz 16, 73, **104**, 106 f., 144, 252, 337
- Immunität 137
- IMSI-Catcher 213 f.
- Informationsverarbeitung, polizeiliche, *siehe* Datenverarbeitung
- Informationsspeicherung *siehe* Datenverarbeitung
- „Interpol“ 25
- Justizbehörde 40, **483 ff.**
- „Kampfhunde“ 407 ff.
- Katastrophenschutz(recht) 14, 59
- Kennzeichenerfassung (automatische) 204
- Kontaktperson 491
- Kontrollstelle 17, **205**, 231, 235, 245, 326, 380, 398
- nach Polizeirecht 157, **205**, 231, 245
  - nach StPO 205, 235
- Kooperationsprinzip 424
- Kostenansprüche der Polizei 443, **456 ff.**
- Anspruchsgrundlagen 289 ff., **456 ff.**
  - Aufwendungen 456 ff., **471 ff.**
  - Auslagen 457 ff., 464
  - Gebühren 456 ff., 461 ff.
  - Leistungsbescheid 180, 465
- Kostenpflicht 292, **324 ff.**, 458 ff.
- „Kreuzberg-Erkenntnis“ 6 f.
- Kriminalpolizei 15, 25, **50 ff.**
- Bundeskriminalamt 15, 50 ff.
  - Landeskriminalamt 59
- „Lauschangriff“ 211 ff.
- Legalisierungswirkung **88**, 106, 363
- Legalitätsprinzip 391 ff.
- Leinenzwang für Hunde 405, 409, 446
- Leistungsbescheid 465
- Maßnahme *siehe* auch Standardmaßnahme
- polizeiliche mit Doppelcharakter 22, **169**, 483 f.
- Mitnahme zur Wache 226, **234**, 298
- Mittelaustausch 400
- Müll, Sondermüll 347, **372 f.**
- Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes 30
- Netzwerke, soziale 193
- Nichtstörer, Nichtverantwortlicher 370, **379 ff.**, 439, 470 ff., 474
- Notwehr, Nothilfe 161, 176 f., 310
- Obdachlosigkeit 98, 279, **341 ff.**
- Objektschutz 52
- Observation *siehe* Beobachtung
- Öffentlichkeitsarbeit der Polizei **166 f.**, 171, 317
- Online-Streife 193
- Opportunitätsprinzip 391 ff.
- Ordnung, öffentliche **96 ff.**, 410, 428 f.
- Begriff 96
  - Kritik 99 f.
- Ordnungsbehörden 9, 11, 29, 36 ff., 56 ff., **67 ff.**, 78, 134 ff., 169, 312, 341, 401 ff.
- allgemeine und Sonderordnungsbehörden 67 ff., 134 ff., 313
  - Organisation 69 f.
  - Unterschiede zur Polizeibehörde 56, **401 ff.**
- Ordnungsrecht 401 ff.
- Abgrenzung zum Polizeirecht 9, **350 f.**, 401
  - Rechtsquellen 402 f.
- Ordnungswidrigkeiten, Verfolgung **147 ff.**, 169
- „organisierte Kriminalität“ 129
- Orte, gefährliche, gefährdete **126**
- Personenschutz 52
- Platzverweis 83, 181 ff., **276 ff.**, 297
- Polizei 1 ff.
- fehlende Kennzeichnung der Polizeibeamten 493
  - Geschichte 4 ff., 54
  - „gegen Hoheitsträger“ **137 ff.**, 458
- Polizeibeauftragte 443, **494**
- Polizeibegriff 4 ff.
- formeller 9
  - materieller **4**, 9
- Polizeibehörden 25 ff., **36 ff.**, 55 ff.
- Organisation 58 ff.

## Sachverzeichnis

- Organisation der Bundesbehörden 38 ff.
- Organisation der Landesbehörden 47, 54 ff., 58 ff.
- Unterschiede zur Ordnungsbehörde 56 f., 401 ff.
- Polizeibeiräte 63
- Polizeidienstverordnung „PDV 100“ 33
- „Polizeistaat“ 5 f.
- „Polizeiverfügung“ 351, 357, **388**, 407 ff. 436 ff.
- Begriff 388
- formelle Rechtmäßigkeit 388
- materielle Rechtmäßigkeit 466
- Polizeiverordnung *siehe* Verordnung, ordnungsbehördliche
- Prävention *siehe* Aufgaben der Polizei
- Pressefreiheit 174, 322 f.
- „private“ Rechte 84, **90 ff.**, 161
- als Schutzgut der Polizei 90 ff., 228 ff., 284 f., 295 ff., 319 ff., 428
- Begriff 91
- Subsidiarität des polizeilichen Schutzes 92 ff.
- Voraussetzungen des polizeilichen Einschreitens 93 f.
- private Sicherheitsdienste 160 ff.
- Prognose **111 ff.**, 118 ff., 172, 196, 331, 407, 488
- Verfahren 111, **115 ff.**, 118
- gerichtliche Kontrolle 121
  
- Rasterfahndung 243, 271
- Razzia 235
- nach Polizeirecht **235**
- nach StPO 235
- Realakte 221, 238, 247, 251, 255, 286, 291, 315 f., 453, 477, 483
- Rechtsschutz 481 ff.
- gegen polizeiliches Handeln 481 ff.
- gegen erledigtes polizeiliches Handeln 489 f.
- Kasuistik 485
- Rechtsweg, Sonderzuweisungen 481 ff.
- Rehabilitationsinteresse 491 f.
- Remonstration 447
- Reservfunktion der Polizei 10
- Restrisiko 110
- Richtervorbehalt **212 ff.**, 208, 218, 242, 257, 271, 273, 303
  
- Risikosphären **327 ff.**, 365
  
- Schaden 7, 103 ff., 195 f., 377 ff., 471 ff.
- Schadensersatz *siehe* Ersatzansprüche
- „Scheingefahr“ **112**, 124, 407
- Schengener Abkommen **27**, 43
- „Schleierfahndung“ 205
- Schutzgüter, polizeiliche
- Öffentliche Sicherheit *siehe* Sicherheit, öffentliche
- Öffentliche Ordnung *siehe* Ordnung, öffentliche
- Funktionsfähigkeit des Staates 8, **39 ff.**, 82
- Schutzpflichten, grundrechtliche *siehe* Grundrechte
- Selbstgefährdung, -mord **85 ff.**, 383
- Seuchenbekämpfung 54, 419
- Sicherheit
- als Staatsaufgabe 71 ff.
- „innere S.“ 10
- Sicherheit, öffentliche
- Funktion 78
- Begriff 79 ff.
- Schutz von Individualrechten **84 ff.**, 395
- Schutz vor Selbstgefährdung 85 f.
- Sicherheitsdienste, private 160 ff.
- Sicherheitsarchitektur, Neue Vorwort, 10
- Sicherstellung 245, **284 ff.**, 321, 343 f., 430 ff.
- Begriff **284 f.**
- Haftung der Polizei 287
- Herausgabanspruch 288
- Kostenerstattungsanspruch 289
- Vernichtung der sichergestellten Sachen 287
- Verwahrung der sichergestellten Sachen 287 ff.
- Zurückbehaltungsrecht bei Kostenanspruch 288
- „Sistierung“ 234
- Smartmob 426
- socialmedia, *siehe* Netzwerke, soziale
- Sofortvollzug **439 f.**, 452 ff.
- Sonderordnungsbehörden **69 f.**, 135, 313
- Sozialadäquanz
- als Grenze zwischen Störung und Belästigung **110 f.**

- als Grenze zwischen Gefahr und erlaubtem Risiko 110, 131, 407
- als Grundlage polizeirechtlicher Verantwortlichkeit 339
- Speicherung von Daten/Informationen  
*siehe* Datenverarbeitung
- Staatsanwaltschaft
  - Aufgaben **147 ff.**, 294, 310, 391
  - Hilfsbeamte **17**, 62, 147 ff., 294
  - „Staatsnotrecht“, überpositives 175
  - Standardmaßnahme
  - Begriff 179 ff.
  - Zulässigkeit **181 ff.**, 313 ff., 399, 403
  - „Steckbrief“ 272
  - „Störer“ *siehe* Verantwortlichkeit
- Störung eines polizeilichen Schutzgutes 103 ff.
- Strafprozessordnung
  - als Regelung repressiver Polizeitätigkeit **17 ff.**, 101 ff., 147 ff., 224, 256, 386, 437, 453, 483 ff., 488
- Straftäterforschung 147 f.
- Strafverfolgung
  - als Aufgabe der Polizei **17 ff.**, 101 ff., 147 ff., 151 ff., 224, 256 ff., 386, 449 f., 484
- Straßenverkehr 57, 69, 104 ff., 110, **156 ff.**, 167, 203, 338 f., 376, 434
- Subsidiaritätsprinzip 94, **135 ff.**, 159, 212, 308, 342 f., 370, 382 ff., 401
- Telekommunikationsüberwachung 20, 199, 212 f., 482
- Todesschuss 450 f.
- Trennungsgesetz zwischen Verfassungsschutz und Polizei 37
- Trennungssystem 6 ff.
- Übermaßverbot 119 f., 173, 192 f., 308 ff., **397 ff.**, 408
  - bei Auswahl unter mehreren Verantwortlichen 370 ff.
  - im Versammlungsrecht 431
- Überwachung 43, 157 ff., 193 ff., 198 ff., **201 ff.**, 430
- Unmittelbare Ausführung **440 ff.**, 454
- Unterbringung rückfallgefährdeter Straftäter 309
- Unterlassungsanspruch 467 ff.
- Untersuchung von Personen 17, 238, 247, **257**, 300
- V-Leute **210**
- Verantwortliche
  - Anscheinsverantwortliche **331**, 460, 470, 479
  - Doppelstörer 369
  - Ermittlungsaufnahme **230**, 270
  - „latenter Störer“ 337
  - Mehrheit von V. **369 ff.**
  - Nichtverantwortlicher *siehe* Nichtstörer
  - Rechtsgrundsätze der Auswahl bei Heranziehung 350 ff., **369 ff.**, 377, 403
  - Verhaltensstörer **324 ff.**, 339, 368, 372 f.
  - Zustandsstörer **354 f.**, 369 ff., 376
  - Zweckveranlasser **336 f.**, 432 f.
- Verantwortlichkeit, polizeirechtliche **324 ff.**
  - als Abgrenzung von Risikosphären 327 ff.
  - Begriff und Funktion 325 ff.
  - für das Handeln Dritter 328 f., 339, 344, **346 ff.**, 354
  - Gesamtschuldner 378, **463**
  - Handlungsverantwortlichkeit *siehe* Verantwortliche – Verhaltensstörer
  - Kausalität als Mindestbedingung 332 f.
  - Kriegsschäden 365
  - Rechtsnachfolge 356 ff.
  - Rechtswidrigkeitslehre 338
  - Sozialadäquanzlehre 339
  - Übergang **357 ff.**
  - Unmittelbarkeitslehre 335 ff.
  - Zustandsverantwortlichkeit *siehe* Verantwortliche – Zustandsstörer
- Verbringungsgewahrsam 297
- Verbunddatei 265 ff.
- Verdächtiger, Begriff 386
- Verdeckter Ermittler *siehe* V-Leute
- Verfassungsschutz, Bundesamt 37
- Verfassungsorgane, Schutz der 42, 52, 427
- Verhältnismäßigkeit *siehe* Übermaßverbot
- Verjährung 364, **473**, 480
- Verkehrsdatenabfrage 213
- Verkehrskontrolle **156 f.**, 203, 219
- verkehrsregelnde Zeichen, Verkehrsschilder 156, **158**, 390
- Verkehrsüberwachung 157

## Sachverzeichnis

- Verkehrszeichen **156 f.**
- Vernehmung
- nach Polizeirecht 220 ff.
  - nach StPO 220, **224**
- Verordnungen, ordnungsbehördliche 403 ff.
- Versammlung
- Anmeldepflicht 415, **423 ff.**
  - Ansammlung 412
  - Auflagen 429
  - Auflösung der V. 277, 423, 428, **429 f.**
  - Ausschluss von Teilnehmern oder Störern 430
  - Begriff 412 f.
  - Demonstration 385, 413 f., 425, 429, 432
  - Eilversammlung 425 f.
  - Einkesselung 429
  - Freiheit der V. 411 ff., **414 ff.**
  - „friedlich“ und „ohne Waffen“ **417, 427**
  - Gegendemonstration, 385, **432 f.**
  - Großveranstaltung 422
  - Grundrechtsschranken 417 ff.
  - Öffentlichkeit der Versammlung 418, 420 f.
  - Ordner **422, 424, 426**
  - „Polizeifestigkeit“ 419
  - Sitzblockaden und Nötigung 435
  - Spontanversammlung 426
  - Veranstalter, Versammlungsleiter 336, 414, **422 ff.**, 431
  - Vermummungsverbot 427
  - Versammlungsgesetz 411, **420**
  - Versammlungsverbot 100, 385, 426, 428, **429, 432**
  - Zutrittsrecht der Polizei 424
- Verursachung
- Kausalität **332 ff.**
  - Adäquanztheorie 339
  - Äquivalenztheorie 332 ff.
  - unmittelbare Verursachung 335 ff.
  - Rechtswidrigkeitslehre 338
- Verwahrung **284, 287 ff.**, 290, 294
- Verwaltungsaktbefugnis 180 f., 465
- Verwaltungsvorschriften
- als Rechtsgrundlagen polizeilichen Handelns 32 ff.
- Verwaltungszwang *siehe* Vollstreckung
- Versicherungspflicht 376
- Videoüberwachung 195, 199, **201 ff.**
- Völkerrecht
- als Rechtsgrundlage polizeilichen Handelns 25 ff.
- Vollstreckung 45, 143, 181 f., 286, 291 f., 403, **436 ff.**
- Androhung **452, 454**
  - Festsetzung **453, 454**
  - gestrecktes Verfahren **438 ff.**, 452 ff.
  - Grundverfügung 436, **438 f.**, 452 ff., 458
  - Grundverfügung, hypothetische **441, 454, 458**
  - Rechtsgrundlagen 437
  - Sofortvollzug **439 f.**, 452, 454 f., 458 ff.
  - unmittelbare Ausführung 440
  - Vollstreckungskosten *siehe* Kostenansprüche
  - Vollstreckungshindernisse 438
  - Vollstreckungstitel 182, **438, 452**
  - Zwangsmittel 442 ff.
- Vollzugskompetenzen des Bundes 14, **38 ff.**, 47, 140
- Vollzugshilfe, polizeiliche 77, **145 ff.**, 403
- Vorladung
- nach Polizeirecht **225 ff.**, 238
  - nach StPO 227
- Vorführung
- nach Polizeirecht **226, 238**
  - nach StPO **227, 311**
- Waffe
- als Mittel beim unmittelbaren Zwang 446 ff.
  - Begriff 417
  - Führen von Waffen durch Private 160
  - Schusswaffengebrauch 310, **447 ff.**
  - Waffen und Versammlungsfreiheit 245, **417, 422, 427**
- Warnung 83, **317**
- Wasserschutzpolizei 59
- Weisungsrecht 14, 18, 68, 149, 178, **447**
- der Staatsanwaltschaft **18, 149**
  - Ausnahmen der Weisungsbindung 447
- Wohnung
- Begriff 249
  - grundrechtlicher Schutz 211 f., **249 ff.**
  - Schranken des Grundrechtsschutzes 251

## Sachverzeichnis

- Wohnungsdurchsuchung *siehe* Durchsuchung
- Wohnungseinweisung von Obdachlosen 341 ff.
- Wohnungsverweisung 278 ff.
- Zeugnisverweigerungsrecht *siehe* Auskunftsverweigerungsrecht
- Zitierklauseln 173 f.
- Zollbehörden **38**
- Zusammenarbeit der Polizeibehörden
- bundesländerübergreifend 15, 50, **65 f.**
  - international 25 ff.
- Zuständigkeit
- der Ordnungsbehörden **67 ff.**, 78, 134 ff.
  - der Polizei 38 ff., 78, **134 ff.**
- Zwang, unmittelbarer 45, 145 f., 442, **446 ff.**
- Zwangsgeld 223, 226, 442, **444**, 452 f., 455
- Ersatzzwangshaft bei Ausbleiben **445**, 459
- Zweckveranlasser 336 f.