

# hofmann

Der sichere Weg zum Examen!

## Skript Polizeirecht

Autor: RA Frank Hofmann

© Repetitorium Hofmann | Alte Gießerei 1 | 79098 Freiburg | 8. Auflage | Stand: Dezember 2024

---

**[www.repetitorium-hofmann.de](http://www.repetitorium-hofmann.de)**

## Inhaltsverzeichnis

Inhalt	Seite
<b>Lerneinheit 1:</b> Polizeiliche Generalklausel (§§ 1, 3 PolG BW), öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung, Gefahrbegriff, Anscheins- und Scheingefahr, Handlungs- und Zustandsstörer (§§ 6, 7 PolG BW), Zweckveranlasser und latenter Störer, Polizeipflicht von Hoheitsträgern, Opportunitätsprinzip, Störerauswahl, Primär- und Sekundärebene, Anspruch auf polizeiliches Einschreiten bei Ermessensreduktion, Maßnahmen gegenüber Nichtstörern (§ 9 PolG BW)	3
<b>Lerneinheit 2:</b> Standardmaßnahmen (§§ 27 ff. PolG BW), Abgrenzung präventives und repressives Tätigwerden der Polizei, Datenerhebung und Datenschutz im Polizeirecht, Organisation und Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden (§§ 104 ff. PolG BW), Polizeiverordnungen (§§ 17 ff. PolG BW)	15
<b>Lerneinheit 3:</b> Voraussetzungen der Verwaltungsvollstreckung (§ 63 PolG BW i.V.m. LVwVG BW), Anforderungen an die Grundverfügung i.S.v. § 2 LVwVG BW, Zwangsmittel (Zwangsgeld und –haft, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang), Abgrenzung zur unmittelbaren Ausführung nach § 8 PolG BW, Sonderfälle: Abschleppen eines Pkw, Einweisung von Obdachlosen, Überblick: Versammlungsrecht, Entschädigung für polizeiliche Maßnahmen (§ 100 PolG BW)	26

Die Lerneinheiten entsprechen dem Hofmann-Lernplan, der in 120 Lerneinheiten den gesamten Stoff für die erste Staatsprüfung enthält und den Sie kostenlos auf der Website des Repetitoriums Hofmann abrufen können.

**[www.repetitorium-hofmann.de/lernplan](http://www.repetitorium-hofmann.de/lernplan)**

**Lerneinheit 1:** Polizeiliche Generalklausel (§§ 1, 3 PolG BW), öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung, Gefahrbegriff, Anscheins- und Scheingefahr, Handlungs- und Zustandsstörer (§§ 6, 7 PolG BW), Zweckveranlasser und latenter Störer, Polizeipflicht von Hoheitsträgern, Opportunitätsprinzip, Störerauswahl, Primär- und Sekundärebene, Anspruch auf polizeiliches Einschreiten bei Ermessensreduktion, Maßnahmen gegenüber Nichtstörern (§ 9 PolG BW)

## A. Einführung

Das Polizeirecht ist *Eingriffsrecht*, d.h. in der polizei- und ordnungsrechtlichen Klausur ist in aller Regel die Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Maßnahme zu prüfen. Meistens ergeht diese polizeiliche Maßnahme in der Form eines Verwaltungsaktes.

*Bsp.: Die Polizei löst eine Demonstration auf. Im Nachhinein wird darüber gestritten, ob dies rechtmäßig war.*

Der Prüfungsaufbau für die polizeiliche Maßnahme sieht wie folgt aus:

### 1. Ermächtigungsgrundlage

### 2. formelle Rechtmäßigkeit der Maßnahme

### 3. materielle Rechtmäßigkeit der Maßnahme

**Hinweis:** Ist eine Klage gegen eine belastende polizeiliche Maßnahme zu prüfen, so entspricht dieser Prüfungsaufbau der *Begründetheit*. In der *Zulässigkeit* wird, da es sich bei der polizeilichen Maßnahme i.d.R. um einen VA handeln wird, meist die **Anfechtungsklage** (AK) oder die **Fortsetzungsfeststellungsklage** (FFK) einschlägig sein. Wenn Sie vor einer polizeirechtlichen Klausur also nur kurz Zeit haben, lernen Sie nur diese beiden Klagearten!

**Zur Terminologie:** Der Begriff „Polizeirecht“ wird im Folgenden sowohl für den Bereich des Polizeirechts im engeren Sinne (d.h. des Polizeivollzugsdienstes), als auch den Bereich der sog. allgemeinen Polizeibehörden (allgemeine Verwaltung im Bereich Gefahrenabwehr) verwendet, wie es dem in Baden-Württemberg geltenden sog. *materiellen* Polizeibegriff entspricht. Insoweit bestehen Unterschiede von Bundesland zu Bundesland: Teilweise werden die allgemeinen Polizeibehörden im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr-Verwaltung als „Ordnungsbehörden“ bezeichnet.

Eine typische Ermächtigungsgrundlage im Polizeirecht sieht dabei so aus, dass sie

- bei **Gefahren** für die **öffentliche Sicherheit** oder **öffentliche Ordnung**
- die von einem **Störer** verursacht werden
- ein Einschreiten der Polizei erlauben, sofern der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** gewahrt bleibt

Ermächtigungsgrundlagen im Polizeirecht finden sich insbesondere in Spezialgesetzen (z.B. GewO, BImSchG, StrG) sowie im Polizeirecht selbst (z.B. für Identitätsfeststellung, Beschlagnahme und andere typische polizeiliche Maßnahmen, sog. „Standardmaßnahmen“, vgl. §§ 27 ff. PolG).

Häufigste Ermächtigungsgrundlage ist die sog. „polizeiliche Generalklausel“, vgl. §§ 1, 3 PolG.

**Tipp:** Der Gesetzgeber hat zum 16.1.2021 das Polizeirecht reformiert. Leider ist das Gesetz dadurch nicht gerade übersichtlicher geworden. Angewachsen sind vor allem die Vorschriften zum Datenschutz, die aber nicht besonders klausurrelevant sind und für die ein Überblick genügt (vgl. den Überblick unten bei Lerneinheit 2). Etwa die Hälfte der Normen des Polizeigesetzes befasst sich nunmehr mit Datenschutz. Die eigentlich klausurrelevanten Vorschriften des „klassischen“ Polizeirechts bilden demgegenüber „Inseln“, die man sich zur besseren Orientierung im Polizeirecht vorab klar machen sollte.

Wichtig sind insbesondere:

- die allgemeinen Vorschriften zu Generalklausel, Störer, unmittelbare Ausführung und Nichtstörer (**§§ 1-9 PolG**),
- die Vorschriften zur Polizeiverordnung (**§§ 17-26 PolG**),
- die „Standardmaßnahmen“ (**§§ 27-41 PolG**),
- die Vorschriften zum „unmittelbaren Zwang“ (**§§ 63-69 PolG**),
- die Entschädigung für Nichtstörer (**§§ 100-103 PolG**) und
- die Vorschriften zur Zuständigkeit und Organisation (**§§ 104-129 PolG**).

## B. Die polizeiliche Generalklausel

Ein Einschreiten der Polizei ist nach der polizeilichen Generalklausel (§§ 1, 3, PolG) zulässig, wenn eine **Gefahr** für die **öffentliche Sicherheit** oder die **öffentliche Ordnung** vorliegt.

Diese Begriffe sollen im Folgenden näher untersucht werden.

**Beachte:** In der Klausur gilt der Grundsatz, immer die *spezielleren* vor den *allgemeineren* Ermächtigungsgrundlagen zu prüfen. Die Generalklausel kommt also immer erst dann, wenn keine speziellere Ermächtigungsgrundlage eingreift. Da aber trotzdem die meisten in der Klausur zu prüfenden Maßnahmen über die polizeiliche Generalklausel laufen, wird hier in der Darstellung mit ihr begonnen und die Erörterung der speziellen Ermächtigungsgrundlagen auf später verschoben.

### I. Öffentliche Sicherheit

Unter dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit sind zu verstehen:

- der Schutz des **Staates** und seiner **Einrichtungen**
- Schutz der **Rechtsgüter** des Einzelnen („Individualrechtsgüter des Bürgers“)
- der Schutz der **gesamten geschriebenen Rechtsordnung**

In der Klausur ist vor allem der dritte Punkt („Schutz der gesamten geschriebenen Rechtsordnung“) von Bedeutung. Denn dies bedeutet im Klartext: Wann immer gegen *irgendeine* Norm des geschriebenen Rechts verstoßen wird, liegt zugleich auch ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit vor, der die Polizei zum Eingreifen ermächtigt.

**Hinweis:** Dabei muss es sich keineswegs nur um Normen handeln, die man im polizeirechtlichen Umfeld sucht. In Betracht kommen z.B. auch Verstöße gegen Strafnormen (z.B. Körperverletzung, § 223 StGB, oder Hausfriedensbruch, § 123 StGB) oder Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung (StVO).

*Bsp.: Arzt A muss dringend zu einem Patienten, der offenbar einen Herzinfarkt hat. B hat seine Garage zugeparkt. Die Polizei darf eingreifen, da das Zuparken einen Verstoß gegen § 12 III Nr. 3 StVO und damit, da die gesamte geschriebene Rechtsordnung umfasst ist, auch gegen die öffentliche Sicherheit.*

Von der öffentlichen Sicherheit werden beispielsweise auch Natur-, Landschafts- und Umweltschutz umfasst.

Dagegen obliegt der Schutz und die Durchsetzung privater Rechte im Regelfall den ordentlichen Gerichten (§ 13 GVG) sowie deren Vollstreckungsorganen und nur in Ausnahmefällen der Polizei (vgl. § 2 II PolG).

*Bsp.: A hat eine schuldrechtliche Forderung gegen B, die dieser nicht bezahlen will. Zum Eintreiben ist nicht die Polizei zuständig. Vielmehr muss der A den Rechtsweg bestreiten, d.h. ihn verklagen.*

Erforderlich für eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit ist somit ein **Öffentlichkeitsbezug**.

**Achtung:** Sobald ein Verhalten Straftat-Charakter aufweist, ist durch diese sog. *Pönalisierung* wieder ein Bezug zur öffentlichen Sicherheit hergestellt.

*Bsp.: A betrügt den B im Rahmen eines zivilrechtlichen Geschäfts und verwirklicht damit § 263 StGB. Die Polizei darf einschreiten, ohne dass es darauf ankommt, dass A den B auch vor den Zivilgerichten verklagen könnte.*

Ein öffentliches Interesse kann auch bei einer **ausschließlichen Selbstgefährdung** fehlen.

*Bsp.: Taucher im Bodensee gefährden sich selbst, indem Sie an einer bestimmten Formation wiederholt Wetttauchen veranstalten, wer am tiefsten tauchen kann. Im konkreten Fall bejahte die Rspr. allerdings eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit, da auch das Leben von Sicherheitskräften gefährdet sei.*

Geht die Selbstgefährdung so weit, dass eine Person **Suizid** begehen will, bejahen die Landes-Polizeigesetze i.d.R. eine Eingriffsbefugnis aufgrund der öffentlichen Sicherheit (vgl. für Baden Württemberg § 33 I Nr. 2 c PolG).

## II. Öffentliche Ordnung

**Definition:** Unter öffentliche Ordnung sind all diejenigen Verhaltensweisen zu verstehen, die nicht durch Rechtsnormen erfasst, aber trotzdem für ein gedeihliches menschliches Zusammenleben unerlässlich sind.

Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung liegt daher immer dann vor, wenn Sitten- und Moralvorstellungen der Allgemeinheit durch ein Verhalten in hohem Maße beeinträchtigt werden.

*Beispiele:*

(1) *Die Veranstaltung eines „Zwergenweitwurfs“ als öffentliches Schauspiel*

(2) *Die Errichtung eines Bordells unmittelbar neben einer Mädchenschule*

(3) *Die Einrichtung eines sog. „Laserdrome-Spiels“, bei dem die Teilnehmer sich in einem künstlichen Labyrinth mit simulierten Waffen gegenseitig abschießen und bei dem derjenige Spieler gewinnt, der die meisten anderen Personen töten konnte, verstößt in Deutschland nach der Rspr. des BVerwG gegen die öffentliche Ordnung (a.M. aber viele OVGs, vgl. zur Argumentation ausführlich etwa VG Weimar, BeckRS 2016, 50915).*

Die öffentliche Ordnung ist gegenüber dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit **subsidiär**.

**Klausurtyp:** Das bedeutet für die Klausur, dass - da über den „Schutz der gesamten geschriebenen Rechtsordnung“ ohnehin schon so viele Verhaltensweisen über die öffentliche Sicherheit erfasst sind -, die öffentliche Ordnung nur selten Gegenstand einer Klausur sein wird.

Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist verfassungsrechtlich im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot (abgeleitet aus Art. 20 III GG) umstritten. Kritisiert wird insbesondere, dass aufgrund der Unbestimmtheit der jeweiligen „Moralvorstellungen“ in einem Polizeibezirk für den Bürger kaum ersichtlich ist, welches Verhalten von ihm erwartet wird.

Die h.M. hält den Begriff jedoch noch für verfassungsmäßig, da aufgrund eines mittlerweile langen Umgangs der Rspr. und einer dadurch konturierten Auslegung des Begriffs dieser noch als bestimmt gewertet werden könne. Allerdings sei der Begriff der öffentlichen Ordnung **verfassungskonform auszulegen**. auszulegen. Dabei sei besondere Rücksicht auf die Grundrechte derjenigen Partei zu nehmen, die durch den Begriff der öffentlichen Ordnung eingeschränkt werde.

*Bsp.: Ein Bürgermeister möchte eine rechtsradikale Versammlung in seiner Stadt mit dem Argument verbieten, die dort vertretenen Meinungen würden den Sitten-*

*und Moralvorstellungen der meisten Bürger und damit der öffentlichen Ordnung widersprechen. Nach der Rspr. des BVerfG ist der Begriff der öffentlichen Ordnung – der im Versammlungsrecht gleich auszulegen ist wie im Polizeirecht – hier so auszulegen, dass er mit Rücksicht auf die Grundrechte der Versammlungsteilnehmer aus Art. 5 I, 8 I GG ein Verbot der Versammlung ohne weiteres nicht ermöglicht. Ein Verbot ist aber unter Umständen dann möglich, wenn weitere Aspekte hinzutreten, wie z.B. bestimmter Ort, Zeit oder Kleidung (siehe dazu unten unter Lerneinheit 3 beim Versammlungsrecht).*

Die früher auch unter die öffentliche Ordnung gefasste *Obdachlosigkeit* fällt mittlerweile nach h.M. unter die öffentliche Sicherheit, da im Hinblick auf die Gesundheitsgefahren für die Betroffenen Individualrechtsgüter der Bürger betroffen seien (wichtig für Einweisungsverfügungen in Wohnungen, wenn sonst Obdachlosigkeit droht).

### III. Gefahr

Ein polizeilicher Eingriff ist nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr zulässig, vgl. §§ 1, 3 PolG.

**Definition:** Gefahr ist eine Sachlage, die bei ungehinderter Fortentwicklung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einer Beeinträchtigung der polizeilichen Schutzgüter führt.

Dabei bemisst sich das Vorliegen einer Gefahr nach der korrekten polizeilichen Lagenbeurteilung **zum Entscheidungszeitpunkt** (sog. Sicht *ex-ante*). Ob tatsächlich ein Schaden drohte ist nicht maßgeblich (sog. **Anscheinsgefahr**).

*Bsp.: Die Polizei bekommt einen anonymen Anruf, wonach im Bahnhof eine Bombe gelegt werden soll. Der Täter sei mit einem roten Koffer unterwegs. Als die Polizei zum Bahnhof fährt, läuft dort tatsächlich jemand mit einem roten Koffer herum. Im Nachhinein stellt sich heraus, dass in dem Koffer keine Bombe war. Die Beschlagnahme des Koffers ist rechtmäßig, da eine Gefahr **bestand**. Maßgeblich ist die polizeiliche Sicht zum Zeitpunkt des Einschreitens (*ex-ante*), und insoweit bestand eine Gefahr, dass der Koffer tatsächlich eine Bombe enthalten könnte.*

Dabei gilt: Je bedeutender das gefährdete Rechtsgut bzw. der zu erwartende Schaden, desto geringer die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit.

Eine Gefahreinschätzung ohne jeden objektiven Anhaltspunkt (sog. **Putativgefahr** oder auch **Scheingefahr**) ist jedoch keine taugliche Eingriffsgrundlage.

*Bsp.: Die Polizei beschlagnahmt im Bahnhof das Gepäck eines normalen Reisenden mit Punk-Frisur, da „die alle gefährlich seien“.*

Bei einem bloßen **Gefahrverdacht** muss die Polizei nach Möglichkeit zunächst ermitteln, ob überhaupt eine Gefahr vorliegt. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

### IV. Handlungsstörer

**Hinweis:** Die Begriffe „Handlungsstörer“ und „Verhaltensstörer“ werden synonym gebraucht.

**Definition:** Als Handlungsstörer i.S.v. § 6 PolG wird in Anspruch genommen, wer eine Gefahr selbst verursacht hat. Auf ein Verschulden kommt es nicht an.

*Bsp.: A und B laufen randalierend durch die Innenstadt der Stadt S. Beide sind Verhaltensstörer, gegen die polizeilich vorgegangen werden kann.*

Ähnlich wie bei der Anscheinsgefahr ist auch hier wieder maßgeblich die korrekte polizeiliche Lageeinschätzung zum Zeitpunkt des Eingreifens, d.h. auch der bloße **Anscheinsstörer** ist Störer.

Ob auch gegen den **Verdachtsstörer**, d.h. denjenigen, bei dem noch nicht klar ist, ob er die Störung überhaupt verursacht hat, nach § 6 PolG vorgegangen werden darf (oder § 9 PolG anzuwenden ist), ist streitig.

*Bsp.: In der Gemeinde G wird eine Verunreinigung des örtlichen Flusses festgestellt. Man weiß, dass diese Verunreinigung entweder aus dem Chemiewerk des A oder des B kommen muss, weiß aber nicht von wem.*

Die h.M. bejaht die Möglichkeit, auch gegen den bloßen Verdachtsstörer nach § 6 PolG vorzugehen, aber nur mit folgenden Einschränkungen:

- Die Kosten trägt er nur, wenn er die Anhaltspunkte, die das Eingreifen verursacht haben, selbst zurechenbar zu verantworten hat (ansonsten Entschädigungsanspruch nach § 100 PolG)
- Weiterhin ist streitig, ob der Verdachtsstörer zu einer Mitwirkung an Gefahrerforschungsmaßnahmen verpflichtet werden kann. Eine Meinung verneint dies im Hinblick auf §§ 24, 26 VwVfG und den Gesetzesvorbehalt. Nach einer anderen Meinung ist auch die Auferlegung von Handlungspflichten für den Verdachtsstörer zumindest dann verhältnismäßig, wenn dies entweder zumindest zum Teil auch in seinem Interesse liegt oder nur noch das Ausmaß der Störung festgestellt werden soll.

Zu beachten ist weiter, dass derjenige, der sich mit seinem Verhalten *innerhalb der Rechtsordnung* verhält, niemals Störer sein kann.

*Bsp.: A baut baurechtskonform eine Mauer am Rand seines Grundstücks zu B, die diesem die Terrasse verschattet. A kann nicht Störer sein, da er sich mit seinem Verhalten innerhalb der Rechtsordnung verhält.*

Für die Frage der **Kausalität**, d.h. ob ein bestimmtes Verhalten eine Gefahr für die polizeilichen Schutzgüter verursacht, ist wertend darauf abzustellen, inwieweit das Verhalten die Gefahr **unmittelbar** verursacht hat.

Zu merken sind hier insbesondere zwei Fälle: Der **Zweckveranlasser** und der **latente Störer**.



**Definition: Zweckveranlasser** ist, wer andere entweder gezielt zu polizeiwidrigem Verhalten veranlasst, oder dies zumindest in Kauf nimmt.

*Bsp.: A spielt auf einer Party ein bestimmtes Lied mit der Ziel, dass Teilnehmer dem einen volksverhetzenden Text unterlegen („Borkum-Lied“-Fall, PrOVG 80, 176).*

Ob der Zweckveranlasser als Störer zu sehen ist, ist wertend zu ermitteln. In Einzelfällen kann dies auch zu verneinen sein.

*Bsp.: Für eine bestimmte Versammlung haben Gegendemonstranten angekündigt, das Veranstaltungsort kurz und klein zu schlagen. Die ursprüngliche Versammlung kann dafür nichts. Es wäre daher unbillig und mit ihrer Versammlungsfreiheit i.S.v. Art. 8 I GG nicht vereinbar, sie als Störer anzusehen und gegen sie einzuschreiten. Erforderlich ist vielmehr, dass die Polizei ihre Möglichkeiten ausschöpft, gegen die Gegendemonstration vorzugehen. Erst wenn dies – etwa aufgrund einer überraschenden Eskalation – nicht möglich ist, kommt eine Auflösung der ursprünglichen Versammlung in Betracht. Diese kann dann aber nur als Nichtstörer (§ 9 PolG) herangezogen werden.*

**Definition: Latenter Störer** ist derjenige, bei dem eine Bedingung vorliegt, die erst durch das Hinzutreten weiterer Bedingungen zur Gefahr wird.

*Bsp.: Ein Schweinemäster hat seinen störenden Betrieb ursprünglich im Außenbereich angesiedelt. Durch die heranrückende Wohnbebauung wird er aber zusehends für die Umgebung untragbar.*

Ein Vorgehen gegen den latenten Störer ist immer nur dann zulässig, wenn sein Verhalten von Anfang an eine „gefahrerhöhende Tendenz“ aufgewiesen hat.

Der Kreis der Verantwortlichen wird beim Handlungsstörer nach § 6 II PolG noch auf diejenigen Personen mit einer Aufsichtspflicht ausgeweitet. Über § 6 III PolG werden darüber hinaus auch Verrichtungsgehilfen erfasst.

**Merke:** Der bloße Inhaber des Gegenmittels ist nie Störer. Zum Störer wird man aber wieder dadurch, dass man seiner Hilfspflicht nach § 323c StGB nicht nachkommt.

*Bsp.: A ist zuckerkrank hat auf einer Schwarzwald-Wanderung sein Insulin vergessen. B hat welches, will es aber nicht herausgeben.*

**Wichtig:** Eine „Handlungsnachfolge“ in der Verhaltensstörerschaft findet nicht statt; die Rolle als Handlungsstörer wird nicht „vererbt“.

*Bsp.: V hat Baumstämme widerrechtlich auf dem Grundstück des G abgelegt. Eh er sie wieder beiseite räumen kann, stirbt er. Sein Sohn S ist nicht als Handlungsstörer i.S.v. § 6 PolG anzusehen.*

## V. Zustandsstörer

**Definition:** Geht eine Gefahr von einer Sache aus, so gelten der **Eigentümer** und der **Inhaber der tatsächlichen Gewalt** als Zustandsstörer, unabhängig von einer persönlichen Verursachung (vgl. § 7 PolG).

*Bsp.: A hat auf seinem Grundstück einen Öltank, der ein Leck hat, aus dem Öl ins Grundwasser sickert. A ist Zustandsstörer gem. § 7 PolG.*

Übt allerdings der Inhaber der tatsächlichen Gewalt diese ohne bzw. gegen den Willen des Eigentümers aus, so trifft ihn die alleinige Verantwortlichkeit.

*Bsp.: D stiehlt einen Pkw und parkt mit diesem eine Einfahrt zu.*

Die Zustandshaftung endet mit dem Verlust des Eigentums. Umstritten ist, wie der Fall zu behandeln ist, in dem jemand durch Dereliktion gem. § 959 BGB versucht, sich der Störerhaftung zu entziehen.

*Bsp.: A stellt einen alten Kühlschranks und mehrere alte Autoreifen in den Wald, um sie los zu sein.*

Nach einer Meinung ist die Dereliktion, die allein das Ziel hat, sich der polizeilichen Haftung zu entziehen, nichtig nach § 134 BGB. Nach anderer Auffassung ist die Dereliktion rechtswirksam, macht aber den Handelnden zum Verhaltensstörer nach § 6 PolG.

Die gleiche Problematik kann sich ergeben, wenn zum Zweck der Entziehung aus der Polizeipflicht eine Sache verkauft oder verschenkt wird.

*Bsp.: E ist Eigentümer eines Altlasten-Grundstücks, auf dem Sanierungspflichten im sechsstelligen Bereich ruhen. Er überträgt das Eigentum schenkweise auf die „Bahamas-Real-Estate-Trust-Limited“, eine von ihm gegründete Briefkastenfirma mit einem Stammkapital von 1 Bahamas-Dollar.*

Auch in diesem Fall gelten die oben angeführten Argumente. E kann sich letztlich seiner Polizeipflicht nicht entziehen.

Nach h.M. haftet der Zustandsstörer nicht nur auf den Wert des Eigentums beschränkt, sondern unbeschränkt. Dies wird mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums begründet (Art. 14 II GG): Wer die Vorteile des Eigentums hat, soll auch seine Lasten tragen. Im Einzelfall ergeben sich jedoch Einschränkungen aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Bei der Zustandsverantwortlichkeit nach § 7 PolG ist – anders als bei der Handlungsstörerhaftung – eine Rechtsnachfolge grundsätzlich möglich. Das entsprechende verwaltungsvollstreckungsrechtliche Verfahren (Androhung gem. § 20 LVwVG etc. muss aber gegen den neuen Pflichtigen wiederholt werden).

## **VI. Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern**

Ein Sonderproblem stellt die polizeiliche Verantwortung von Hoheitsträgern dar.

*Bsp.: Bei staatlichen Arbeiten an einer Straße kommt es zu Verunreinigungen, die das Grundwasser gefährden.*

Insoweit ist zwischen der **formellen** und der **materiellen** Polizeipflicht von Hoheitsträgern zu unterscheiden.

Die **materielle Polizeipflicht** ist immer unproblematisch gegeben, da sich der Staat wegen Art. 20 III GG immer an Recht und Gesetz halten muss.

Dagegen ist bei der **formellen Polizeipflicht** zu unterscheiden.

Handelt der Staat rein **fiskalisch**, ist er unproblematisch polizeipflichtig.

*Bsp.: Das Bundesland B betreibt in S eine Bierbrauerei, die rechtswidrig Emissionen in die Umwelt aussendet.*

Wird der Staat dagegen **hoheitlich** tätig, so ist zu beachten, dass in diesem Fall die Polizeibehörden für ein Eingreifen eigentlich unzuständig sind. Stattdessen ist eine Einschaltung der zuständigen Rechts- bzw. Fachaufsichtsbehörde geboten. Dies gilt selbst dann, wenn öffentliche Aufgaben in der Form des Privatrechts wahrgenommen werden.

*Bsp.: Die Gemeinde G betreibt eine Stadthalle in der Form einer „Stadthallen GmbH“. Von Veranstaltungen dort gehen Störungen für die unmittelbare Nachbarschaft aus.*

**Beachte:** Nach einer anderen Meinung ergibt sich aus der zunehmenden Komplexität des Gefahrenabwehrrechts, dass die allgemeinen Polizeibehörden auch in diesem Fall zuständig sein sollen. In jedem Fall besteht eine Zuständigkeit in eiligen Fällen, in denen die eigentlich berufene Behörde am rechtzeitigen Einschreiten gehindert ist (vgl. §§ 2 I, 105 II PolG).

## VII. Opportunitätsprinzip

Die Polizei trifft ihre Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen (vgl. § 3 PolG, sog. **Opportunitätsprinzip**).

Das Opportunitätsprinzip steht im Gegensatz zum sog. **Legalitätsprinzip**, das z.B. grundsätzlich in der Strafverfolgung gilt (vgl. § 152 II StPO). Hier sind die Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich zum Einschreiten verpflichtet.

Beim polizeilichen Ermessen ist zu unterscheiden zwischen:

- **Entschließungsermessen**, d.h. die Entscheidung über das „Ob“ des Einschreitens
- **Auswahlermessen**, d.h. die Entscheidung über das geeignete Mittel, also im Einzelnen

(1) die Auswahl des geeigneten **Mittels**: Hier besteht ein Ermessen der Polizeibehörde. Allerdings ist sie zugleich an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (=Übermaßverbot, vgl. § 5 PolG) gebunden.

(2) Störerauswahl: Das Gericht darf gem. § 114 VwGO nur die Störereigenschaft als solche, nicht die Zweckmäßigkeit der Auswahl unter mehreren Störern kontrollieren. Eine Ausnahme gilt nur bei Ermessensfehlern.

Grundsätzlich gilt es insoweit, bei der Störerauswahl zwischen der **Primär-** und der **Sekundärebene** des polizeilichen Handelns zu unterscheiden.

**Definition:** Auf der Primärebene geht es um die Rechtmäßigkeit **der Maßnahme selbst**, auf der Sekundärebene dagegen um die **Kostenverteilung**.

Auf der Primärebene ist das Polizeirecht auf eine **schnelle und effektive Gefahrbeseitigung** hin orientiert. Dementsprechend entscheidet hier die polizeiliche Sicht ex-ante.

*Bsp.: Der B wird in der Nähe einer Bank mit einer Strumpfmaske gesehen. Ein Einschreiten ist rechtmäßig, auch wenn nicht klar ist, ob er wirklich die Bank überfallen wollte.*

Auf der Sekundärebene geht es dagegen um die **gerechte Kostenverteilung**. Maßgeblich ist hier, ob sich die Maßnahme auch im Nachhinein als rechtmäßig darstellt.

*Bsp.: Die Wohnung des M wurde aufgrund eines (falschen) Tipps aus der Terror-Szene auf Waffen durchsucht. Er muss hinterher nicht die Kosten tragen.*

Gleiches gilt für das Problem der Störerauswahl: Auf der Primärebene geht es zunächst um schnelle Gefahrenabwehr, d.h. Gesichtspunkte der Erreichbarkeit eines Störers rücken in den Vordergrund. Auf der Sekundärebene fließen dagegen Aspekte der gerechten Kostenverteilung mit ein (so gilt hier z.B. die Faustregel „Handlungsstörer vor Zustandsstörer“).

Umstritten ist auch, ob es eine **Ausgleichspflicht** zwischen den verschiedenen Störern untereinander gibt. Teilweise wird dies aufgrund von § 426 BGB analog angenommen.

Hiergegen wird eingewandt, dass die Behörde den Kostenpflichtigen gerade nicht nach Belieben aussuche, wie es § 421 BGB für die Gesamtschuld voraussetze, sondern nach pflichtgemäßem Ermessen.

Nach anderer Auffassung wird eine Ausgleichsanspruch auf die Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA, § 677 ff. BGB) gestützt. Ein Gegenargument ist hier allerdings wiederum, dass derjenige, der einer polizeilichen Zahlungspflicht nachkommt, in der Regel nur ein eigenes und kein fremdes Geschäft wahrnimmt.

Teilweise wird daher eine Ausgleichspflicht auch ganz verneint.

### **VIII. Anspruch auf polizeiliches Einschreiten**

Der Bürger hat einen Anspruch auf polizeiliches Einschreiten, wenn das Ermessen der Polizei so stark reduziert ist, dass ein Nicht-Einschreiten ein Ermessensfehler wäre (sog. Ermessensreduktion auf Null).

*Bsp.: Die Polizisten P und R machen einen Streifgang durch die Innenstadt. Dort bemerken sie, wie der O von fünf Schlägern verprügelt wird. Aufgrund der akuten Gefährdung für Leib und Leben des O (Art. 2 II GG) muss die Polizei hier einschreiten; ihr Ermessen ist reduziert.*

Ein Anspruch auf Einschreiten wird dagegen nach überwiegender Meinung abgelehnt, wenn bloß die Gefährdung von Sacheigentum droht.

*Bsp.: Hausbesetzung*

Ein Anspruch auf Einschreiten wird auch abgelehnt bei Gefahren, die nicht einem Einzelnen, sondern bloß der Allgemeinheit drohen.

Die prozessuale Durchsetzung des Anspruchs auf Einschreiten erfolgt im Wege der **Verpflichtungsklage** (§ 42 I VwGO) bzw. im vorläufigen Rechtsschutz ein Verfahren nach § 123 VwGO. Drittschützende Norm i.S.v. § 42 II VwGO ist in diesem Fall die polizeiliche Generalklausel (§§ 1, 3 PolG).

**Hinweis:** In der Klausur ist kurz zu begründen, warum die polizeiliche Generalklausel drittschützend ist. Dies lässt sich mit dem Hinweis auf § 2 II PolG begründen, wonach die Generalklausel zumindest *auch* Rechte Dritter schützt, sofern anderweitige Hilfe nicht erreichbar ist.

Am Rechtsschutzbedürfnis fehlt es dagegen, wenn der Schutz des Bürgers auch auf andere Weise möglich und zumutbar ist, z.B. auf dem Zivilrechtsweg.

*Bsp.: Auseinandersetzung unter Nachbarn.*

*Gegenbeispiel: Räuberbande, Hausbesetzer etc., da Identität und somit ladungsfähige Anschrift i.d.R. nicht feststellbar ist.*

Bei pflichtwidriger Untätigkeit der Polizei trotz bestehender Pflicht zum Einschreiten kann der Bürger u. U. auch Ansprüche aus Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) geltend machen.

## **IX. Maßnahmen gegenüber unbeteiligten Personen**

Maßnahmen gegenüber unbeteiligten Dritten (sog. **Nichtstörer**) darf die Polizei nur unter den folgenden, engen Voraussetzungen treffen (vgl. § 9 PolG):

- die Gefahr muss *unmittelbar* bevorstehen
- Maßnahmen gegen den oder die Störer (§§ 6, 7 PolG) sind unangebracht oder eigene Kräfte der Polizei reichen nicht aus

*Bsp.: Ein Lkw ist vor der Feuerwehr geparkt, so dass diese bei einem Brand nicht ausrücken kann. Der nächste Abschlepp-Dienst ist erst in der nächsten größeren Stadt. Da fährt zufällig der Abschleppunternehmer A mit seinem Abschleppwagen vorbei. Die Polizei darf ihn als Nichtstörer i.S.v. § 9 PolG in Anspruch nehmen und ihm auferlegen, beim Abschleppen des Lkw zu helfen.*

Maßnahmen gegen den Nichtstörer sind auf das zeitlich absolut unumgängliche zu beschränken, vgl. § 9 II PolG.

Nach Ablauf der Zeitspanne hat der Betroffene einen Folgenbeseitigungsanspruch. Zudem kommt ein **Entschädigungsanspruch** nach **§ 100 PolG** in Betracht.

Einen Sonderfall der Maßnahmen gegen einen Nichtstörer regelt § 10 PolG. Danach dürfen sich die dort genannten Überwachungsmaßnahmen nicht gegen Berufsheimnisträger i.S.d. § 53 StPO richten (z.B. Rechtsanwälte, Ärzte, Geistliche). Unter Verstoß hiergegen erlangte Erkenntnisse dürfen nicht verwertet werden (§ 10 I 2 PolG).

**Lerneinheit 2:** Standardmaßnahmen (§§ 27 ff. PolG BW), Abgrenzung präventives und repressives Tätigwerden der Polizei, Datenerhebung und Datenschutz im Polizeirecht, Organisation und Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden (§§ 104 ff. PolG BW), Polizeiverordnungen (§§ 17 ff. PolG BW)

## C. Spezialermächtigungen

### I. Standardmaßnahmen

Die sog. polizeilichen Standardmaßnahmen sind in §§ 27 ff. PolG geregelt. Hierzu gehören z.B. Identitätsfeststellung, Ingewahrsamnahme, Durchsuchung und Beschlagnahme.

**Tipp:** Bei Klausuren über Standardmaßnahmen können Sie in der Regel vieles aus dem Gesetz lösen. Im Übrigen entsprechen die dort verwendeten Begriffe („öffentliche Sicherheit“, „öffentliche Ordnung“, „Gefahr“) denjenigen der Generalklausel. Lernen Sie also nicht zu viel zu den Standardmaßnahmen.

Die wichtigsten Maßnahmen im Einzelnen:

- **Identitätsfeststellung** (§ 27 PolG; vom Gesetz als „Personenfeststellung“ bezeichnet)

Zur Feststellung der Identität bedarf es eines Anlasses, allerdings geht der Katalog des § 27 I PolG hier relativ weit.

**Beachte:** Umstritten ist insbesondere die sog. „Schleierfahndung“ zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nach § 27 I Nr. 7 PolG bzw. für die Bundespolizei § 23 BPolG und die Frage, ob dabei auch äußere Merkmale der kontrollierten Person eine Rolle spielen dürfen (sog. „**racial profiling**“).

Die Befugnisse der Polizei beschreibt § 27 II PolG. Hiernach ist neben der Überprüfung mitgeführter Ausweispapiere – allerdings besteht keine allgemeine Pflicht, ein solches Dokument mit sich zu führen – auch die Durchsuchung, bei der Personendurchsuchung aber nur durch eine Person gleichen Geschlechts, sowie die Mitnahme zur Polizeidienststelle erfasst.

Zu beachten ist allerdings, dass sich die Befugnis zur Durchsuchung nur auf die Identitätsfeststellung bezieht, d.h. soweit die Identität auf andere Weise festgestellt werden kann, ist eine Durchsuchung nach dieser Vorschrift unverhältnismäßig (und dann auf §§ 34, 35 PolG zu stützen bzw. bei Verdacht einer Straftat auf §§ 102 ff. StPO).

Die Angaben zur Identität umfassen Name, Anschrift, Geburtsdatum und Staatsangehörigkeit. Darüber hinaus bestehen keine weiteren allgemeinen Auskunft- und Kooperationspflichten. Soweit die Polizei den Anfangsverdacht einer Straftat sieht, hat sie hierüber sowie über das Schweigerecht zu belehren, bevor sie hierzu Fragen stellt (§§ 163a IV, 136 I StPO).

**Beachte:** Soweit die Identitätskontrolle im Rahmen der Strafverfolgung erfolgt, enthält § 163b StPO eine eigene Ermächtigungsgrundlage. Für Verkehrskontrollen gilt § 36 V StVO, der insbesondere auch Feststellungen zur Verkehrstüchtigkeit erlaubt (z.B. auch Kontrolle von Warndreieck und Verbandkasten), nicht allerdings eine Durchsuchung des Pkw.

- **Platzverweis** und **Aufenthaltsverbot** gem. § 30 I, II PolG

Unter einem Platzverweis ist die *vorübergehende* Verweisung von einem bestimmten Ort zu verstehen (vgl. § 30 I PolG), unter einem Aufenthaltsverbot dagegen das *längerfristige* Verbot, einen Ort zu betreten (vgl. § 30 II PolG).

Daneben regelt § 30 PolG auch den Wohnungsverweis bei häuslicher Gewalt (vgl. Abs. 3, 4). Die Möglichkeit einer sog. „elektronischen Fußfessel“ besteht dagegen nur zur Verhütung terroristischer Straftaten (vgl. § 32 PolG).

- **Prüfung von Berechtigungsscheinen** (z.B. Führerschein, Jagdschein; § 27 III PolG. Zur Verkehrskontrolle vgl. § 36 V StVO)

- **Erkennungsdienstliche Maßnahmen** (z.B. Abnahme von Fingerabdrücken, Aufnahme von Lichtbildern, vgl. § 41 PolG).

**Achtung:** § 41 PolG gilt nur für *präventive Anlässe*, für die **Strafverfolgung** ist **§ 81b I StPO** einschlägig.

Nach h.M. enthält § 81b I, 2. Alt StPO sogar für erkennungsdienstliche Maßnahmen eine **Spezialregelung auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr** (§ 41 PolG wäre danach nahezu ausgeschlossen).

Voraussetzung ist dabei jeweils, dass die Maßnahme **notwendig** ist (wobei ein hinreichender Einschätzungsspielraum der Behörden besteht).

Kritisch ist dies allerdings im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit zu prüfen: Denn grundsätzlich hat der Bund im Gebiet der Gefahrenabwehr keine Kompetenz. Begründet wird die Ausnahme allerdings mit einer Annexkompetenz zur Vorbeugung von Straftaten auch im Bereich der Strafverfolgung.

Weiterhin wurde die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs der „Notwendigkeit“ kritisiert. Nach überwiegender Meinung ist dieser Begriff aber noch bestimmt genug, so dass eine gerichtliche Überprüfung der Maßnahmen möglich wird.

- **Vorladung**, die auch zwangsweise durchgesetzt werden kann (§ 28 PolG).

- **Gefährderanschriften** (§ 29 PolG)

Durch ein sog. „Gefährderanschriften“ informiert die Polizei einen möglichen Störer im Vorfeld über die Rechtslage und kann ihm mitteilen, welche Maßnahmen sie im Falle einer Störung ergreifen wird.

*Bsp.: A ist häufiger als gewalttätiger Demonstrant im Zusammenhang mit Gipfeltreffen aufgefallen. Angesichts eines weiteren geplanten Gipfels in Stuttgart*



*schreibt die Polizei den A an. Sie teilt ihm mit, dass er ja leider schon häufiger einschlägig auffällig geworden wäre und informiert ihn darüber, dass ihr, sofern sie ihn bei dem Gipfel in Stuttgart antreffen sollte, das gesamte Instrumentarium der §§ 27 ff. sowie des unmittelbaren Zwangs nach §§ 63 ff. PolG zu Gebote stehe, das sie jeweils verhältnismäßig ausüben werde.*

**Klausurtyp:** Das „Gefährderanschreiben“ ist ein beliebter Klausurgegenstand. Zu prüfen ist hier vor allem schon bei der Klageart, ob es sich um einen Verwaltungsakt handelt. Dies wird von der h.M. mit Hinweis darauf verneint, dass es an dem Merkmal einer „Regelung“ fehle (so dass in der Regel die Feststellungsklage nach § 43 VwGO einschlägig ist). Weiterhin streitig war, ob es für das „Gefährderanschreiben“ einer Ermächtigungsgrundlage bedürfe, wobei die h.M. die polizeiliche Generalklausel ausreichen ließ. Soweit es um das Versammlungsrecht nach Art. 8 I GG geht, ist schließlich die mögliche einschüchternde Wirkung zu beachten.

Durch die Polizeirechtsreform zum 16.1.2021 wurde mit § 29 PolG erstmals eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für das „Gefährderanschreiben“ geschaffen.

Das „Gefährderanschreiben“ gilt damit als Standardmaßnahme. Somit ist nun insbesondere auch der Polizeivollzugsdienst nach § 105 III PolG für entsprechende Schreiben und Gefährderansprachen originär zuständig (vorher wurden Gefährderanschreiben auf die Generalklausel nach §§ 1, 3 PolG gestützt und waren als solche zwar zulässig, fielen jedoch in die Zuständigkeit ausschließlich der allgemeinen Polizeibehörden, vgl. hierzu VGH BW, DÖV 2018, 249).

**Hintergrund:** Kriminalpolitisch ist das „Gefährderanschreiben“ dem sog. *nudging* zuzuordnen. Dieses setzt darauf, den Bürger durch subtile Anregung zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen, ohne unmittelbaren Zwang ausüben zu müssen.

- **Ingewahrsamnahme** (zum Selbstschutz oder zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, vgl. § 33 PolG).

Im Fall der Ingewahrsamnahme ist unverzüglich eine **gerichtliche Entscheidung** erforderlich (vgl. §§ 33 III, IV PolG).

Zuständig hierfür ist nach § 33 IV PolG das **Amtsgericht** (=abdrängende Sonderzuweisung i.S.v. § 40 I 2 VwGO; unter Umständen auch telefonisch durch den sogenannten „Bereitschaftsrichter“, vgl. § 33 IV 4 PolG). Nach h.M. gilt die Zuständigkeit des Amtsgerichts auch dann, wenn die Ingewahrsamnahme beendet ist und im Nachhinein über ihre Rechtmäßigkeit gestritten wird.

Für das gerichtliche Verfahren gilt insoweit gemäß § 33 IV 2 PolG das FamFG (Häbersack Nr. 112).

**Tipp:** Dies macht Klausuren in diesem Bereich, in denen auch das Verfahren gefragt ist, mindestens bis zum ersten juristischen Examen eher unwahrscheinlich.

**Merke:** Der sog. *Verbringungsgewahrsam*, bei dem eine Person zur Vermeidung einer Störung an einen anderen Ort verbracht wird, fällt nicht unter § 33 PolG, sondern unter §§ 1, 3 PolG

*Bsp.: R ist Samstagabend als Randalierer in der Stadt aufgefallen. Er wird von der Polizei in einen Vorort verbracht.*

**Beachte:** Besonders kritisch gesehen wird auch der sog. „Präventivgewahrsam“, etwa für Fußball-Hooligans (vgl. hierzu etwa EGMR NVwZ 2019, 135).

- **Durchsuchung von Personen und Sachen** (§§ 34, 35 PolG)

- **Betreten und Durchsuchen von Wohnungen** (§ 36 PolG, erfordert **richterliche Anordnung** gem. § 36 V PolG)

Hierbei ist besonders zu beachten das Grundrecht des Betroffenen aus Art. 13 GG.

Gemäß § 36 V PolG ist – außer bei Gefahr im Verzug – für die Anordnung der Durchsuchung das Amtsgericht zuständig.

In § 36 VI PolG ist eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für das Durchsuchen von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen während der Geschäftszeiten angelegt.

- **Sicherstellung** (§ 37 PolG)

**Merke:** Anders als die Beschlagnahme nach § 38 PolG erfolgt die Sicherstellung *zugunsten* des Betroffenen.

*Bsp.: F hatte einen Unfall mit seinem Fahrrad und muss ins Krankenhaus. Die Polizei stellt sein Fahrrad am Unfallort sicher, um es ihm nach Genesung wieder zurückzugeben.*

- **Beschlagnahme** und **Einziehung** (§§ 38, 39 PolG)

- **Vernehmung** (§ 40 PolG)

## II. Sondergesetzliche Eingriffsermächtigungen

Sondergesetzliche Ermächtigungen aus Spezialgesetzen sind als das speziellere Gesetz immer **vor** den Ermächtigungsgrundlagen aus dem Polizeigesetz zu prüfen.

In Betracht kommen hier insbesondere Ermächtigungsgrundlagen aus dem Versammlungs-, Straßen- und Gewerbebereich, aber auch aus dem gesamten Bereich des Umwelt- und Immissionsschutzrechts.

*Bsp.: § 16 VIII LStrG, § 139b GewO, § 25 II BImSchG*

**Tipp:** Häufig wird der „Aufhänger“ der Klausur in solche einem den Bearbeitern bis dahin völlig unbekanntem Spezialgesetz liegen (z.B. Denkmalschutzrecht). Hier gilt: Spezialwissen ist in keiner Weise erforderlich, sondern lediglich der selbständige Umgang mit dem jeweiligen Gesetzeswortlaut. Fast das gesamte Gefahrenabwehrrecht ist ähnlich strukturiert wie das Polizeirecht. D.h. auch in dem jeweiligen Spezialgesetz gibt es in der Regel eine Ermächtigungsgrundlage, die die

öffentliche Sicherheit oder öffentliche Ordnung schützt und die nach den obigen Regeln auszulegen und anzuwenden ist.

### III. Bereiche außerhalb der Gefahrenabwehr

Zu unterscheiden von der **präventiven** Gefahrenabwehr ist das **repressive** Tätigwerden der Polizei bei der *Ermittlung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten* (vgl. **§§ 163, 161 StPO, 53 I OWiG** sowie **§ 152 GVG** (Kriminalpolizei als **Ermittlungsbeamte** der Staatsanwaltschaft)).

**Merke:** Der früher vom Gesetz statt dem Wort Ermittlungsbeamte verwendete Begriff „Hilfsbeamte“ klang zu desavouierend und wurde daher vom Gesetzgeber ersetzt. Er sollte daher auch in Klausuren nicht mehr verwendet werden.

**Wichtig:** Je nachdem, ob die Polizei **repressiv** (nach der StPO) oder **präventiv** (d.h. zur Gefahrenabwehr) tätig wird, sind **verschiedene Rechtswege** einschlägig: Für die **Strafverfolgung** gilt der **ordentliche Rechtsweg** (vgl. **§ 23 EGGVG**), für die **Gefahrenabwehr** der **Verwaltungsrechtsweg** (§ 40 I VwGO).

*§ 23 I S. 1 EGGVG: „Über die Rechtmäßigkeit der Anordnungen, Verfügungen oder sonstigen Maßnahmen, die von den Justizbehörden zur Regelung einzelner Angelegenheiten auf den Gebieten (...) der Strafrechtspflege getroffen werden, entscheiden auf Antrag die ordentlichen Gerichte.“*

Zum Begriff der „Justizbehörde“ i.S.v. § 23 EGGVG: Nach einer Auffassung ist eine **organisatorische** Betrachtungsweise vorzunehmen: Justizbehörden sind solche, die dem Justizministerium unterstehen. Dann hinge aber der Rechtsweg von dem Zufall ab, ob die Ermittlungen von der Staatsanwaltschaft (dem Justizministerium unterstellt) oder der Polizei (dem Innenministerium unterstellt) aufgenommen würden.

Nach h.M. kommt es daher auf eine **funktionale** Betrachtungsweise an: Entscheidend ist, ob der Beamte überwiegend zum Zweck der **Strafverfolgung** (dann § 23 EGGVG) oder zum Zweck der **Gefahrenabwehr** (dann § 40 I VwGO) gehandelt hat. In Zweifelsfällen (sog. **doppelfunktionale Maßnahmen**) ist auf den **Schwerpunkt** abzustellen, und zwar aus Sicht eines **objektiven Beobachters im Zeitpunkt des polizeilichen Handelns**.

Zum Begriff der „Maßnahme“ i.S.d. § 23 EGGVG: Hierunter sind nach einer Meinung **nur Verwaltungsakte** zu verstehen, da auch § 28 EGGVG nur Anfechtungs-, Verpflichtungs- und Fortsetzungsfeststellungsklage vorsieht.

Nach h.M. erfasst § 23 EGGVG dagegen **auch Realakte**, da die Vorschrift im Hinblick auf Art. 19 IV GG möglichst umfassenden Rechtsschutz gewährleisten will.

### IV. Datenerhebung und -verarbeitung

**Typ:** Das polizeiliche Datenschutzrecht ist nicht sehr klausurrelevant. Es kommt zwar gelegentlich in Klausuren vor, ist aber gesetzlich sehr detailliert geregelt, so dass sich Klausuren aus diesem Bereich häufig auch relativ gut aus den – auf den

ersten Blick allerdings leider oft etwas unübersichtlichen - Vorschriften lösen lassen.

Wichtig ist dann immer die verfassungskonforme Auslegung der Gesetze unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte der Beteiligten, also vor allem dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I, 1 I GG sowie dem Grundrecht auf „Vertraulichkeit und Integrität datentechnischer Systeme“ (vgl. hierzu Hofmann-Skript Grundrechte auf [www.repetitorium-hofmann.de](http://www.repetitorium-hofmann.de)).

In Baden-Württemberg hat der Gesetzgeber das Recht der polizeilichen Datenerhebung und Datenverarbeitung zum 16.1.2021 völlig neu und sehr umfangreich geregelt.

**Beachte:** „Relevanter“ für das Datenschutzrecht als das PolG bleiben allerdings z.B. Gesetze wie das Telekommunikationsgesetz und die EU-DSGVO, zu denen das PolG auch diverse Berührungen und Überschneidungen aufweist. Wenn Sie sich tiefer in das Datenschutzrecht einarbeiten wollen, greifen Sie zuerst zu diesen Gesetzen.

Die maßgeblichen Vorschriften zum Datenschutz finden sich in **§§ 11-16, 42-62, 70-99 PolG**. Am wichtigsten und daher am ehesten für einen Überblick lohnend dürften insoweit die datenbezogenen Standardmaßnahmen nach den §§ 42 ff. PolG sein.

**Merke:** „Daten“ sind im Datenschutzrecht des öffentlichen Rechts immer **alle** personenbezogenen Informationen, unabhängig von der Speicherungsform (vgl. z.B. § 12 Nr. 1 PolG). Anders dagegen im Strafrecht: Hier bezeichnet der Begriff „Daten“ nur die „elektronisch, magnetisch oder sonst nicht unmittelbar wahrnehmbar“ gespeicherten Informationen (vgl. § 202a II StGB).

Lohnend für eine kurze Lektüre sind insbesondere:

- Vorschriften über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum (vgl. **§ 44 PolG**)

**Beachte:** Umstritten im Hinblick auf ihre Verfassungsmäßigkeit war immer schon insbesondere die Vorschrift zur Videoüberwachung in Innenstädten (vgl. § 44 III PolG; in der Klausur sollte ein Eingriff des Gesetzes in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung daher nach wie vor kurz geprüft werden – Prüfungsstandort: Ermächtigungsgrundlage).

Durch die Polizeirechts-Reform von 2017 wurde zudem auch die automatische Auswertung von Verhaltensmustern möglich gemacht, sofern diese auf die Begehung einer Straftat hindeuten (inzwischen § 44 IV PolG, streitig ist insoweit die Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes sog. „Gesichtserkennungs“-Software).

- Ob der Einsatz von Drohnen hierunter fällt oder einer eigenen Ermächtigungsgrundlage bedürfte, ist umstritten. Kritisch ist vor allem, ob es sich insoweit um einen offenen oder einen verdeckten Einsatz technischer Mittel bei der Datenerhebung (vgl. hierzu **§ 49 II PolG**) handelt.

*Bsp.: Vermisstensuche; Überwachung einer Demonstration (hier ist zusätzlich Art. 8 GG und die Abschlussfunktion des VersG zu berücksichtigen)*

- Einsatz sog. „Body-Cams“ durch die Polizei (vgl. **§ 44 V, VIII PolG**)
- Möglichkeit der Erhebung von Kommunikations-Verkehrsdaten (Smartphone, Email etc.) und Überwachung der Kommunikation gem. **§§ 53, 54 PolG**

**Beachte:** Nach **§ 54 VIII PolG** haben hierbei geschäftsmäßige Anbieter für Telekommunikationsdienste mitzuwirken. Umstritten ist dies insbesondere für die verschlüsselte Kommunikation etwa über Messenger-Dienste.

- Voraussetzungen für die akustische Wohnraumüberwachung gem. **§ 50 PolG** (bei der Auslegung **Art. 13 GG** berücksichtigen!)
- Einsatz technischer Mittel zur Bewegungsverfolgung von Personen (vgl. **§ 55 PolG**)
- Regelung des Einsatzes automatischer Kennzeichenlesesysteme (vgl. **§ 51 PolG**)
- Schutz von Berufsgeheimnisträgern sowie sonstigen zeugnis- oder auskunftsverweigerungsberechtigten Personen (vgl. z.B. **§ 10 PolG**)
- Speicherung und Übermittlung von Daten an andere Stellen (**§§ 59 ff. PolG**)

**Tipp:** Ein wichtiger Begriff für die Weitergabe von Daten durch eine Behörde an eine andere Behörde ist das sog. „**Doppeltür-Modell**“. Dieser Ausdruck wurde vom Bundesverfassungsgericht entwickelt (vgl. BVerfGE 130, 151, 184) und meint, dass sowohl die übermittelnde Behörde als auch die abfragende Behörde jeweils eine eigene Ermächtigungsnorm für die Weitergabe benötigen.

## D. Organisation und Zuständigkeitsverteilung

Es ist zu unterscheiden zwischen:

- den **allgemeinen Polizeibehörden** (=Ordnungsverwaltung)

und

- dem **Polizeivollzugsdienst**

(vgl. § 104 PolG).

*Bsp.: Das Passamt auf dem Rathaus gehört zu den allgemeinen Polizeibehörden. Ebenso das Amt für öffentliche Ordnung oder das Gewerbeaufsichtsamt. Das örtliche Polizeirevier bzw. das Polizeipräsidium sind dagegen dem Polizeivollzugsdienst zuzurechnen.*

Einen Sonderrolle nimmt der *Gemeindevollzugsdienst* (vgl. § 125 PolG) ein. Er ist ein eigener Vollzugsdienst der Gemeinde.

### I. Allgemeine Polizeibehörden

Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind nach § 105 I die *allgemeinen Polizeibehörden* zuständig.

Die sachliche Zuständigkeit wird von den zuständigen Ministerien bestimmt (i.A. die Ortspolizeibehörden - § 111 II PolG).

### II. Polizeivollzugsdienst

Der Polizeivollzugsdienst ist zuständig, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint („Gefahr im Verzug“, vgl. § 105 II PolG), bei Standardmaßnahmen (§ 105 III PolG) sowie dann, wenn von anderen Behörden um Amtshilfe gebeten worden ist (§ 105 V PolG).

Die örtliche Zuständigkeit ist beim Polizeivollzugsdienst unproblematisch, da im Prinzip jeder Polizist überall im Land zuständig ist.

Zu den Amtshandlungen von Polizeibeamten anderer Länder sowie der Bundespolizei enthält § 123 PolG eine Spezialvorschrift.

Sowohl die allgemeinen Polizeibehörden (§§ 106 ff. PolG) als auch der Polizeivollzugsdienst unterstehen der **Dienst- und Fachaufsicht** der übergeordneten Behörden (insbesondere Ministerien) und sind **weisungsgebunden und unterrichtungspflichtig**.

## E. Das Handlungsinstrumentarium der Polizei

Polizeiliche Handlungsinstrumente sind in erster Linie **Polizeiverfügung, polizeiliche Erlaubnis, Polizeiverordnung** und die **Zwangsmittel**.

### I. Polizeiverfügung

**Hinweis:** Die Begriffe Polizeiverfügung und belastender Verwaltungsakt (VA) bedeuten in der Klausurpraxis dasselbe und können synonym gebraucht werden.

Die Polizeiverfügung (=Verwaltungsakt) ist der Hauptfall der polizeirechtlichen Klausur. Ein belastender Verwaltungsakt ist auf seine Rechtmäßigkeit hin zu untersuchen.

### II. Polizeiliche Erlaubnis

Zu unterscheiden ist bei erlaubnispflichtigem Verhalten das **präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** vom **repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt**.

Beim **präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** hat der Bürger im Prinzip einen Anspruch auf die Erlaubnis. Durch das Erlaubniserfordernis wird lediglich eine staatliche Kontrolle und Koordination des an sich erlaubten Verhaltens sichergestellt.

*Bsp.: Die Erlaubnis zum Führen einer Gaststätte*

Durch ein **repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt** soll dagegen grundsätzlich ein Verhalten tatsächlich unterbunden werden, und nur im Einzelfall für begründete Ausnahmefälle die Möglichkeit bestehen, es zuzulassen.

*Bsp.: Möglichkeit zur Befreiung von Vorgaben eines Bebauungsplans*

### III. Polizeiverordnung

Die Polizeiverordnung ist in §§ 17 ff. PolG geregelt. Sie ist – im Gegensatz zur individuell-konkreten Regelung durch *Polizeiverfügung* (s.o.) – eine **abstrakt-generelle** Regelung zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

**Merke:** Die Polizeiverordnung ist eine **Rechtsnorm** und steht dogmatisch in der Nähe der Rechtsverordnung. Sie kann daher gem. § 47 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO BW auch im Normenkontrollverfahren überprüft werden.

Das **Aufbauschema** der Prüfung einer Polizeiverordnung ist:

1. Ermächtigungsgrundlage (§§ 17, 1, 3 PolG)

## 2. Formelle Rechtmäßigkeit

- a) Zuständigkeit (vgl. § 21 PolG)
- b) Verfahren und Form (vgl. §§ 20, 23 PolG)

## 3. Materielle Rechtmäßigkeit

- a) Vorliegen einer *abstrakten* Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung
- b) Verhältnismäßigkeit der Polizeiverordnung

**Merke:** Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird im Polizeirecht genauso geprüft wie im Verfassungsrecht. Die Maßnahme muss:

- a) einem legitimen Ziel dienen
- b) geeignet
- c) erforderlich und
- d) angemessen sein.

Ermächtigungsgrundlage für die Polizeiverordnung sind §§ 17, 1, 3 PolG. Die polizeiliche Generalklausel wird mit dazu zitiert, da in § 17 PolG auf die polizeilichen Schutzgüter Bezug genommen wird: Eine Polizeiverordnung ist zulässig bei abstrakten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.

Die Zuständigkeit für den Erlass der Polizeiverordnung ist in § 21 PolG geregelt. Bei einer ortspolizeilichen Polizeiverordnung ist der Bürgermeister zuständig (§ 21 S. 2 PolG). Die Einzelheiten von Verfahren und Form sind in §§ 20, 23 PolG geregelt und lassen sich in der Klausur gut aus dem Gesetz subsumieren.

**Wichtig:** Polizeiverordnungen sind nur eingeschränkt zulässig in Bereichen, die der Gesetzgeber spezialgesetzlich anders geregelt hat.

*Bsp.: Der Gesetzgeber hat die Sondernutzung von Straßen in § 16 LStrG eingehend geregelt und für abstrakt generelle Regelungen insoweit auf das Instrument der Satzung verwiesen. Im Bereich der Regelung einer Sondernutzung wäre eine Polizeiverordnung daher unzulässig, da sie das vom Gesetzgeber in § 16 LStrG speziell normierte Handlungsinstrumentarium unterlaufen würde.*

**Tipp:** In der Klausur ist die Polizeiverordnung häufig *inzident* als Grundlage einer Polizeiverfügung im Einzelfall zu prüfen. Prüfungsstandort ist dann die Überprüfung der *materiellen Rechtmäßigkeit* der Einzelverfügung, und dort die Beeinträchtigung der „öffentlichen Sicherheit“. Denn zur öffentlichen Sicherheit gehört die gesamte geschriebene Rechtsordnung (s.o.). Also auch die Polizeiverordnung – wenn sie rechtmäßig ist, was dort inzident zu prüfen ist.

*Bsp.: Aufgrund einer Polizeiverordnung nach § 18 PolG, die den Genuss alkoholischer Getränke in einem bestimmten Teil der Innenstadt der Stadt S verbietet, beschlagnahmt der Polizist P von dem Jugendlichen J eine Flasche hochprozentigen Kornschnaps. Die Überprüfung der Polizeiverordnung auf ihre Rechtmäßigkeit erfolgt **inzident**, und zwar bei der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der Beschlagnahme. Denn es müsste die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt gewesen sein (vgl. § 38 PolG zur Beschlagnahme). Dies war sie nur, wenn die*



*Polzeiverordnung rechtmäßig ist und damit zum Schutzgut der geschriebenen Rechtsordnung gehört.*

**Beachte:** Im obigen Fall wäre die Polizeiverordnung ausnahmsweise nicht auf § 17, 1, 3 PolG, sondern auf § 18 PolG zu stützen. Diese Vorschrift (bzw. ihr Vorläufer § 10a PolG) wurde durch den Gesetzgeber 2017 speziell für den Erlass örtlicher Alkoholkonsumverbote eingeführt, nachdem die Rechtsprechung den Erlass entsprechender Verordnungen auf der Basis der allgemeinen Ermächtigung moniert hatte.

**Lerneinheit 3:** Voraussetzungen der Verwaltungsvollstreckung (§ 63 PolG BW i.V.m. LVwVG BW), Anforderungen an die Grundverfügung i.S.v. § 2 LVwVG BW, Zwangsmittel (Zwangsgeld und -haft, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang), Abgrenzung zur unmittelbaren Ausführung nach § 8 PolG BW, Sonderfälle: Abschleppen eines Pkw, Einweisung von Obdachlosen, Überblick: Versammlungsrecht, Entschädigung für polizeiliche Maßnahmen (§ 100 PolG BW)

#### IV. Zwangsmittel

Gesetzliche Grundlagen für den Einsatz von Zwangsmitteln sind das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG) sowie die §§ 63 ff. PolG.

**Beachte:** Da **Polizeiverfügungen** ausschließlich nach PolG vollstreckt werden, ist auch bei der Anwendung des LVwVG streng genommen immer die entsprechende Verweisungsnorm im PolG (§ 63 I PolG) dazuzuzitieren.

Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vollstreckung eines Zwangsmittels sind der Reihe nach folgende Voraussetzungen zu prüfen:

1. **Vollstreckungsbehörde** ist die Behörde, die den entsprechenden Grund-Verwaltungsakt erlassen hat (§ 4 LVwVG)

2. Es muss immer eine **wirksame Grundverfügung** vorliegen:

Die Grundverfügung (=Verwaltungsakt) muss entweder **bestandskräftig** geworden sein (§ 2 Nr. 1 LVwVG) oder sie muss **sofort vollziehbar** sein (§ 2 Nr. 2 LVwVG, vgl. hierzu die Fälle in § 80 II S. 1 Nr. 1-4 VwGO).

Außerdem muss sie für ihre Wirksamkeit ordnungsgemäß *bekanntgegeben* worden sein (§ 43 I VwVfG).

Weiterhin darf die Grundverfügung nicht nichtig sein (§ 43 III VwVfG; für die Nichtigkeitsgründe vgl. § 44 VwVfG – in Klausuren eher selten, da hier nur besonders krasse Fehler erfasst sind).

Schließlich muss der Inhalt des VA vollstreckungsfähig sein. Dies ist kritisch z.B. bei bloß feststellenden oder rechtsgestaltenden VAs.

**Sehr wichtig: Rechtmäßigkeit** der Grundverfügung ist **nicht** unbedingt erforderlich!

Es ist also bei einer Grundverfügung, die bestandskräftig geworden ist (s.o.), an dieser Stelle grundsätzlich *nicht* erforderlich, die Rechtmäßigkeit zu überprüfen.

#### Ausnahmen:

Ausnahmsweise ist die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung zu prüfen nach h.M. in den folgenden Fällen:

(1) Die Grundverfügung ist gem. **§ 80 II VwGO sofort vollziehbar**. Der Grund liegt darin, dass wegen der sofortigen Vollziehbarkeit für den Beschwerden sonst keine Möglichkeit besteht, die Rechtswidrigkeit der Grundverfügung im Verfahren geltend zu machen.

(2) Gegen die Grundverfügung wurde **Klage oder vorläufiger Rechtsschutz** (§§ 80, 80a, 123 VwGO) eingelegt.

(3) Bei der **unmittelbaren Ausführung gem. § 8 PolG** (siehe dazu weiter unten) muss immer auch die Rechtmäßigkeit der *hypothetischen* Grundverfügung geprüft werden. Grund: Die unmittelbare Ausführung kann als Realakt (h.M.) nicht in Bestandskraft erwachsen (streng dogmatisch genommen ist dies keine Ausnahme, da es hier schon an einer Grundverfügung fehlt, aber gut an dieser Stelle zu merken)

(4) Im **Versammlungsrecht** wegen der überragenden Bedeutung von Art. 8 I GG (Bsp.: Werden Polizeikosten wegen der Vollstreckung eines Versammlungsverbots in Rechnung gestellt, so muss auch die Rechtmäßigkeit des Verbots geprüft werden)

In allen diesen Fällen hat das Gericht nicht nur die **Wirksamkeit**, sondern auch die **Rechtmäßigkeit** der Grundverfügung zu prüfen.

**Tipp:** Klausuren in diesem Bereich sind häufig so konstruiert, dass die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung letztlich doch zu prüfen ist. Es kommt dann darauf an, zunächst mal den Grundsatz zu benennen, wonach die Rechtmäßigkeit eigentlich *nicht* zu prüfen ist, und dann die Ausnahme vom Grundsatz herauszuarbeiten.

3. Es muss eine **Androhung** erfolgen; sie darf mit der Grundverfügung verbunden werden (**§ 63 I PolG i.V.m. § 20 I, II LVwVG**, für den unmittelbaren Zwang § 66 II PolG).

4. Das Zwangsmittel muss **festgesetzt** worden sein.

5. Es darf kein Vollstreckungshindernis vorliegen.

*Bsp.: Um gegen den Inhaber des immissionsträchtigen Betriebes I vorgehen zu können, muss die Polizei auf das Grundstück des G, auf dem der Betrieb liegt. Bevor entsprechende Verfügungen auf dem Grundstück vollstreckt werden können (z.B. Versiegelung), braucht die Polizei eine Duldungsverfügung gegen G. So lange diese fehlt, liegt ein Vollstreckungshindernis vor.*

6. **Verhältnismäßigkeit:** Bei der Anwendung ist streng der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten (vgl. §§ 19 II, III LVwVG, 66 PolG).

**Beachte:** Von einzelnen Voraussetzungen (z.B. Unanfechtbarkeit der Grundverfügung, Androhung) kann nach **§ 21 LVwVG bei Gefahr im Verzug** (=hier: besondere Eilbedürftigkeit) **abgesehen** werden.

Für die Androhung gem. § 20 LVwVG gilt das Prüfungsschema entsprechend.

## Zwangsmittel

Zwangsmittel sind:

- Zwangsgeld (§ 63 I PolG i.V.m. § 23 LVwVG) bzw. Zwangshaft
- Ersatzvornahme (§ 63 I PolG i.V.m. § 25 LVwVG)
- Unmittelbarer Zwang (§ 63 II PolG i.V.m. §§ 64 ff. PolG)

**Wichtig:** Zwar sind sowohl die Androhung (§ 20 LVwVG) als auch die Zwangsmittel nach h.M. Verwaltungsakt (für die Ersatzvornahme streitig). Widerspruch und Anfechtungsklage haben aber im Vollstreckungsverfahren nach § 80 II S. 1 Nr. 3, II S. 2 VwGO **keine aufschiebende Wirkung**.

Anders ist es aber wieder beim **Kostenbescheid** für die Vollstreckungsmaßnahme. Dieser stellt weder eine Maßnahme „in der Verwaltungsvollstreckung“ i.S.v. § 12 LVwVG noch eine Anforderung öffentlicher Kosten nach § 80 II S. 1 Nr. 1 VwGO dar (Arg.: Keine Regelhaftigkeit der Erhebung), so dass der Widerspruch und die Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid aufschiebende Wirkung *haben!*

## V. Kostenbescheid

Nach **§ 31 I LVwVG** erhebt die Verwaltung für die in der Verwaltungsvollstreckung entstehenden Auslagen **Kosten**.

*Beispiel: Die Verwaltung erhebt von A Kosten für die Entfernung eines lecken Öltanks von einem Grundstück des A im Außenbereich.*

**Tipp:** Die Anfechtungsklage gegen den Kostenbescheid für eine polizeiliche Vollstreckungsmaßnahme stellt eine häufige Klausurkonstellation dar. Erwartet wird dann die in die Prüfung des Kostenbescheides *inzident* eingebaute Prüfung der Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme sowie unter Umständen – wenn eine der oben erwähnten Ausnahmen gegeben ist – auch der Grundverfügung.

**Aufbauschema** für die Prüfung eines Kostenbescheides für Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung:

### I. Ermächtigungsgrundlage

§ 31 LVwVG (Problem hier häufig: Abgrenzung zu § 8 II PolG, dazu siehe unten bei der „unmittelbaren Ausführung“).

### II. Formelle Rechtmäßigkeit

Zuständigkeit: Nach § 31 VI LVwVG i.V.m. § 4 LGebG i.d.R. die Behörde, die die Verwaltungsvollstreckung vorgenommen hat.

Verfahren und Form: Keine Besonderheiten

### III. Materielle Rechtmäßigkeit

Der Kostenbescheid ist rechtmäßig, wenn die Vollstreckungsmaßnahme rechtmäßig war und die weiteren Vorschriften über Grund und Höhe der Kostenforderung eingehalten wurden.

(1) Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme (Voraussetzungen siehe oben)

(2) Rechtmäßigkeit der Höhe der Kosten (i.d.R. nicht zu prüfen, wenn vom Sachverhalt nicht besonders problematisiert)

(3) Pflichtgemäße Ermessensausübung

(Zu untersuchen z.B. bei mehreren Störern auf der Sekundärebene die gerechte Kostenverteilung)

### VI. Unmittelbare Ausführung (§ 8 PolG)

Die unmittelbare Ausführung der Störungsbeseitigung nach § 8 PolG kommt zum tragen, wenn der Störer nach §§ 6, 7 PolG nicht erreichbar ist.

*Bsp.: Der Pkw des S parkt die Garage eines Arztes zu, der dringend zu einem Patienten muss. Weil der Pkw-Inhaber S (=Störer) nicht erreichbar ist, schleppt die Polizei den Wagen selbst ab oder versetzt ihn.*

**Abgrenzung zur Ersatzvornahme gem. § 25 LVwVG:** Im Unterschied zur Ersatzvornahme fehlt es bei der unmittelbaren Ausführung an einer **vorausgegangen Grundverfügung**. Die Ersatzvornahme wird zwangsweise gegen den Willen des Pflichtigen ausgeführt – der schließlich der Grundverfügung keine Folge leistet –, die unmittelbare Ausführung liegt dagegen in der mangelnden Erreichbarkeit des Pflichtigen begründet und wird somit ohne dessen Willen ausgeführt.

**Merke:** Die Abgrenzung zwischen Maßnahmen nach Vollstreckungsrecht und der unmittelbaren Ausführung ist daher erfreulich einfach. Geht ein Verwaltungsakt als Grundverfügung voraus, ist man im LVwVG. Fehlt es an einer Grundverfügung, liegt eine unmittelbare Ausführung vor.

*So liegt in obigem Beispielsfall eine unmittelbare Ausführung nach § 8 PolG deshalb vor, weil der S ohne Vorliegen eines Verwaltungsakts abgeschleppt wird.*

*Wäre der S dagegen abgeschleppt worden, weil er gegen ein Halteverbotsschild verstößt (=Verwaltungsakt als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG), wäre das Handeln der Polizei nach dem LVwVG zu prüfen. Das Schild ist dann die Grundverfügung i.S.d. § 2 LVwVG (zum Abschleppen als häufigem Klausurfall siehe auch weiter unten).*

Die **Rechtsnatur** der unmittelbaren Ausführung ist streitig:

(1) Nach einer Meinung hat die unmittelbare Ausführung VA-Charakter, da die Entscheidung zur Vornahme durch die Polizei die Setzung einer Rechtsfolge beinhaltet.

(2) Nach anderer Auffassung ist die unmittelbare Ausführung ein **Realakt**, da ein VA nach **§ 43 I VwVfG** eine *Bekanntgabe* voraussetzen würde, der Pflichtige bei der unmittelbaren Ausführung aber gerade nicht erreichbar ist. Die unmittelbare Ausführung sei auch **kein Zwangsmittel**, da ein entgegenstehender Wille des Pflichtigen gar nicht feststehe.

(3) Eine weitere Meinung hält die unmittelbare Ausführung zwar für einen Realakt. Allerdings sei in der Benachrichtigung nach **§ 8 I S. 2 PolG** ein **feststellender VA** zu sehen. Denn hierin liege die Bekanntgabe i.S.v. § 43 I VwVfG.

**Beachte:** Die Frage, inwieweit die unmittelbare Ausführung VA-Charakter hat, hat Bedeutung zum einen für die Klageart (FFK oder allgemeine Feststellungsklage nach § 43 VwGO), zum anderen für die Überprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit der unmittelbaren Ausführung im Rahmen einer späteren Klage gegen den Kostenbescheid nach § 8 II PolG: Soweit man der unmittelbaren Ausführung selbst oder der Benachrichtigung nach § 8 I S. 2 PolG VA-Charakter zuweist, kann diese zum Zeitpunkt der Kostenerhebung bereits in Bestandskraft erwachsen sein. Eine Überprüfung der unmittelbaren Ausführung auf ihre Rechtmäßigkeit wäre dann grundsätzlich ausgeschlossen.

Dies spricht zugleich gegen einen VA-Charakter der unmittelbaren Ausführung. Denn anders als bei einer echten Grundverfügung hat der Betroffene hier nicht die Chance, die Kostenfolge zu vermeiden, indem er der Verfügung entweder nachkommt oder sie anfecht. Auch macht eine Bestandskraft hier schon deswegen keinen Sinn, dass sich jedenfalls die unmittelbare Ausführung mit ihrer Vornahme regelmäßig ohnehin erledigt.

### **Voraussetzungen der unmittelbaren Ausführung:**

- Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung
- der Störer (§§ 6, 7 PolG) ist nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar

Rechtsfolge: Die Polizei kann die Maßnahme selbst vornehmen oder einen Dritten (z.B. Werk- oder Abschleppunternehmer) damit beauftragen.

Der Betroffene ist unverzüglich zu unterrichten (§ 8 I S. 2 PolG, s.o.).

Rechtsgrundlage für den auf eine unmittelbare Ausführung folgenden Kostenbescheid ist § 8 II PolG. Voraussetzung dafür ist grundsätzlich, dass die unmittelbare Ausführung rechtmäßig war (zu den Ausnahmen s.o.).

### **F. Sonderfall: Das Abschleppen eines Pkw**

Beim Abschleppen eines verkehrswidrig geparkten Pkw handelt es sich um einen Klassiker des Polizeirechts, an dem sich viele typische Klausurprobleme

beispielhaft verdeutlichen lassen. Im Folgenden werden daher einige Probleme des „Abschleppfalls“ gesondert dargestellt.

## 1. Ermächtigungsgrundlage

→ **Sicherstellung (§ 37 PolG)** scheidet aus, da das Abschleppen und Verwahren des Pkw nicht dem Schutz des Eigentümers dient.

→ **Beschlagnahme (§ 38 PolG)** liegt ebenfalls nicht vor, da es nicht um Gewahrsamsentzug, sondern um die Beseitigung des verkehrswidrigen Zustandes geht

→ Nach **h.M.** ist also **entweder Ersatzvornahme (§ 63 I PolG i.V.m. § 25 LVwVG) oder unmittelbare Ausführung (§ 8 I PolG)** anzunehmen.

Entscheidend ist, von wo abgeschleppt wurde:

a) Geht es um ein **Halteverbot**, so ist hierin ein **VA in Form einer nutzungsbezogenen Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG)** zu sehen, der eine **Grundverfügung** darstellt. Das Abschleppen ist dann die **zwangsweise Durchführung** im Wege der **Ersatzvornahme** (§§ 63 I PolG, 25 LVwVG). Das Verkehrszeichen ist auch **sofort vollziehbar**, da nach **h.M. § 80 II S. 1 Nr. 2 VwGO analog** anzuwenden ist (Verkehrszeichen quasi wie ein Polizist, der den Verkehr regelt).

*Bsp.: F parkt mit seinem Pkw an einer Stelle, wo das entsprechende StVO-Zeichen das Parken und Halten verbietet. Dieses Schild ist als VA=Grundverfügung anzusehen. Wenn er abgeschleppt wird, handelt es sich um eine Ersatzvornahme nach § 63 I PolG i.V.m. § 25 LVwVG.*

b) Wird das Kfz „nur“ wegen Verkehrsgefährdung **ohne Verkehrszeichen** abgeschleppt, liegt mangels Grundverfügung eine **unmittelbare Ausführung (§ 8 PolG)** vor.

*Bsp.: T parkt mit seinem Fahrzeug an einer ungeschickten Stelle, so dass die Besucher eines Einkaufszentrums unzumutbar behindert werden (ohne dass an dieser Stelle ein Schild stehen würde). Wenn er abgeschleppt wird, ist dies eine unmittelbare Ausführung nach § 8 PolG, da eine Grundverfügung nicht ersichtlich ist.*

Unmittelbare Ausführung liegt auch gegenüber dem vom Fahrer verschiedenen **Halter** vor, der das betreffende Schild nie gesehen hat.

Kritisch ist der Fall, in dem das Schild erst aufgestellt wird, nachdem der Fahrer den Pkw geparkt hat.

*Bsp.: A ist Wochenend-Pendler und parkt sein Fahrzeug am Sonntagabend in einer Straße, wo das Parken erlaubt ist. Am Montag werden dort Schilder aufgestellt, wonach die Straße bis Donnerstag zu räumen ist, weil dann Bauarbeiten stattfinden sollen. Als das Auto des A am Donnerstag noch dasteht, wird es von der Polizei abgeschleppt.*

(1) Nach einer Meinung ist hier zwischen *äußerer* und *innerer* Wirksamkeit des Schildes zu unterscheiden. Zwar werde das Verkehrsschild äußerlich wirksam. Für die *innere* Wirksamkeit der Bekanntgabe i.S.v. § 43 I VwVfG auch dem Fahrer

gegenüber sei jedoch erforderlich, dass dieser zumindest die *Möglichkeit* der Kenntnisnahme habe. Dies sei hier nicht gegeben. Es liege somit gegenüber dem Fahrer keine wirksame Grundverfügung vor, so dass die Vorschrift des § 8 PolG (unmittelbare Ausführung) anzuwenden sei.

(2) Nach h.M. liegt auch hier eine wirksame Grundverfügung vor. §§ 39, 45 StVO seien insoweit Spezialvorschriften für die Bekanntgabe des Schildes als Allgemeinverfügung i.S.v. § 41 III S. 1 VwVfG, so dass das Schild mit dem Aufstellen allen Verkehrsteilnehmern als bekanntgemacht zu gelten habe. Eventuell auftretenden Ungerechtigkeiten (etwa wegen zu kurzer Frist) seien auf der Sekundärebene der gerechten Kostenverteilung zu lösen.

*Bsp.: Wie im obigen Fall, allerdings werden die Bauarbeiten erst einen Tag vorher durch Schilder angekündigt (nach BVerwG NJW 2018, 2910 muss die Vorlaufzeit eines mobilen Halteverbotsschildes mindestens drei volle Tage betragen; selbst im Fall weiter oben – Montag bis Donnerstag – wäre die Frist also nicht ausreichend, da die vollen Tage jeweils von 0-24 Uhr berechnet werden).*

**Beachte:** Geht die Behörde *irrtümlich* davon aus, eine Grundverfügung zu vollstrecken, so ist es ihr nach h.M. im Gerichtsverfahren verwehrt, sich darauf zu berufen, dass das Abschleppen auch als unmittelbare Ausführung möglich gewesen wäre, und entsprechende Ermessenserwägungen nachzuschieben (vgl. OVG NRW, Ur. v. 20.8.2020 – 5 A 2289/18, BeckRS 2020, 23985).

**Wichtig:** Davon zu unterscheiden ist die Frage, wann die *Anfechtungsfrist* gegen ein Schild zu laufen beginnt, gegen das sich ein Pkw-Fahrer *direkt* zur Wehr setzen möchte. Nach der Rspr. des Bundesverwaltungsgerichts beginnt diese erst dann, wenn der Fahrer das erste Mal die *konkrete* Möglichkeit der Kenntnisnahme hat. Dem stehe auch nicht entgegen, dass das Schild mit dem Aufstellen als bekanntgemacht gelte, denn es handele sich insoweit um eine „besondere Form“ der Bekanntmachung, die nicht zwingend die Frist der §§ 70, 58 VwGO in Gang setze.

## 2. Kostenbescheid

a) **Abschleppkosten:** Rechtsgrundlage hierfür ist entweder **§ 8 II PolG** (bei unmittelbarer Ausführung) oder **§ 63 I PolG i.V.m. §§ 25, 31 I LVwVG** (bei Ersatzvornahme).

b) **Standgeld:** Hierunter versteht man die **Verwahrungsgebühren** für das durch das Verschleppen auf einen amtlichen Verwahrplatz begründete **öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnis** (Rechtsgrundlage hierfür: Landesgebührengesetz).

Die Polizei hat ein **Zurückbehaltungsrecht an dem Kfz** für die Abschleppkosten (**§ 129 PolG**).

Die Inanspruchnahme für die Kosten steht grundsätzlich im Ermessen der Polizei. Streitig ist dies nur für Vollstreckung nach dem LVwVG. Zum Teil wird insoweit die Kostenfolge für zwingend gehalten. Nach anderer Meinung besteht auch hier auf der Sekundärebene ein Spielraum der Polizei zur Nichterhebung der Kosten in



geeigneten Fällen, der sich schon aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Art. 2 I GG ergebe.

In jedem Fall ist eine Inanspruchnahme des Halters (sog. „Halterhaftung“) jedenfalls dann nicht ermessensfehlerhaft, wenn sich der Fahrer schwer ermitteln lässt.

### **3. Abschleppen durch einen Privatunternehmer**

Häufig bedient sich die Polizei zum Abschleppen der Hilfe eines privaten Abschleppunternehmens. Dieser wird als **Verwaltungshelfer** hoheitlich tätig. Bei Beschädigungen des Pkw ist daher nach h.M. grundsätzlich ein **Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG)** gegeben.

## G. Sonderfall: Einweisung von Obdachlosen

Auch bei der Einweisung von mietrechtlich gekündigten Personen in eine Wohnung zur Vermeidung von Obdachlosigkeit handelt es sich um einen Klassiker des Polizeirechts, an dem sich viele typische Klausurprobleme verdeutlichen lassen. Auch dieser Fall soll daher im Folgenden kurz besprochen werden.

*Bsp.: Die M ist aus ihrer Wohnung wirksam gekündigt worden, es droht die Zwangsräumung. Da die M drei kleine Kinder hat und bereits ein viertes Kind erwartet, wird sie von der zuständigen Ordnungsbehörde durch Verfügung zur Vermeidung einer Obdachlosigkeit in dieser schwierigen Lage für sechs Monate in die Wohnung eingewiesen.*

**Beachte:** Auch in der Flüchtlingskrise 2015/16 wurde die Einweisung von Flüchtlingen in Räumlichkeiten teilweise auf die nachstehenden rechtlichen Grundlagen gestützt. Allerdings war in der Rspr. rasch streitig, ob sich der Staat hierfür auf die allgemeinen polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlagen stützen darf oder ob insoweit durch den Gesetzgeber eine speziellere gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste (vgl. etwa OVG Nieders., Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15 sowie die in einigen Bundesländern geschaffenen speziellen Ermächtigungsgrundlagen).

**Zum Rechtsweg:** Der potenzielle Obdachlose geht, soweit er sich seine Unterbringung selbst erstreitet, mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung nach **§ 123 VwGO** vor (da es sich in der Hauptsache um eine Verpflichtungsklage handelt: die gewünschte Einweisung ist ein begünstigender VA). Subjektiv-öffentliches Recht i.S.v. § 42 II VwGO ist dabei die **polizeiliche Generalklausel (§§ 1, 3 PolG)**. Schutzgut ist die Gesundheit des Einzuweisenden, die im Falle einer Obdachlosigkeit gefährdet wäre. Der Wohnungseigentümer ist im Verfahren nach § 65 II VwGO *beizuladen*.

**Rechtsgrundlage** für die Einweisung ist entweder **§ 38 PolG** (Beschlagnahme der Wohnung) oder die **§§ 1, 3 PolG** (Generalklausel). Für letzteres spricht, dass ein amtliches Verwahrungsverhältnis i.S.v. § 38 PolG eigentlich gerade nicht begründet wird, da die Wohnung ja im Besitz des Einzuweisenden verbleibt.

Der Wohnungseigentümer wird dabei als **Nichtstörer i.S.v. § 9 PolG** in Anspruch genommen, da er die Gefahr nicht (unmittelbar) verursacht hat: Mit seiner Kündigung hält er sich im Rahmen der Rechtsordnung. Er ist lediglich „Inhaber des Genmittels“, was aber für eine Störereigenschaft i.S.d. § 6 PolG nicht ausreicht.

Auch eine Zustandshaftung des Wohnungseigentümers nach § 7 PolG scheidet aus, da die Gefahr nicht von der Wohnung ausgeht.

Nach Ablauf der Einweisungsfrist hat der Wohnungseigentümer einen **Anspruch** auf Ausweisung aus der Wohnung. Dieser ergibt sich aus dem **Folgenbeseitigungsanspruch (FBA)**.

Bei der Prüfung des FBA ergeben sich dabei in diesem Fall typischerweise folgende in der Klausur zu erörternde Probleme:

(1) Die Rechtsgrundlage des FBA ist umstritten (vertreten wird: Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG), Abwehrfunktion der Grundrechte oder §§ 1004, 12, 861 BGB analog); nach allgemeiner Meinung ist der FBA aber jedenfalls als **Gewohnheitsrecht** anerkannt. Eine gesetzliche Regelung des FBA existiert jedoch nicht.

**Problematisch** ist im vorliegenden Fall daran, dass die Ausweisung aus der Wohnung als für den davon Betroffenen belastenden Eingriff nach dem Prinzip vom Vorbehalt des Gesetzes eigentlich einer **gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage** bedarf.

Nach h.M. ist daher der Eingriff *gegenüber dem Auszuweisenden* auf §§ 1, 3 PolG zu stützen, wobei allerdings das Ermessen der Polizei durch die Folgenbeseitigungslast zugunsten des Wohnungseigentümers reduziert ist.

**Merke:** Das Problem kann sowohl schon bei der Rechtsgrundlage des FBA, als auch bei der Frage der *rechtlichen Möglichkeit der Folgenbeseitigung* diskutiert werden. Beide Wege sind in der Klausur gleichermaßen richtig.

(2) Die Rechtsbeeinträchtigung des Wohnungseigentümers ergibt sich aus **Art. 14 GG**, der sein Wohnungseigentum schützt.

(3) Das hoheitliche Handeln des Staates ist in der Beschlagnahme/Einweisung in die Wohnung zu sehen.

(4) **Rechtswidrigkeit der Folgen** ist zu bejahen, auch wenn die Einweisung zunächst rechtmäßig war. Mit Fristablauf hat sich die Einweisung nämlich erledigt und stellt keinen Rechtsgrund mehr dar (§ 43 II VwVfG). Die Behörde ist auch dann zur Folgenbeseitigung verpflichtet, wenn der Zustand zunächst rechtmäßig war, **dann aber rechtswidrig wurde** (h.M.: Beim FBA ist nicht auf die Rechtmäßigkeit des Handelns, sondern auf die Rechtswidrigkeit der *Folgen* abzustellen).

(5) **Rechtliche Möglichkeit der Folgenbeseitigung:** Problem ist, dass der FBA als Gewohnheitsrecht keine gesetzliche Grundlage i.S.v. Art. 20 III GG für die Exmittierung abgeben kann (s.o.). Daher ist gegenüber dem Eingewiesenen nach **§§ 1, 3 PolG** vorzugehen, wobei der Ermessensspielraum der Polizei durch die gegenüber dem Eigentümer bestehende Folgenbeseitigungslast eingeschränkt ist (s.o.).

### **Sonderfall: Der Eingewiesene beschädigt die Wohnung**

→ Der **FBA** scheidet hier aus mangels **Unmittelbarkeit** der Beeinträchtigung (streitig allerdings für den Fall, dass der Eingewiesene nach einem vorherigen Rechtsstreit mit dem Eigentümer in die Wohnung eingewiesen wurde).

Zudem geht der FBA nur auf Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, nicht auf Naturalrestitution.

→ **§ 100 PolG** ist grundsätzlich **gegeben**, da der Wohnungseigentümer als Nichtstörer gem. § 9 PolG in Anspruch genommen wurde. Zu problematisieren ist aber auch hier jeweils die **Unmittelbarkeit** (§ 100 PolG: „durch die Maßnahme“), bei rechtswidriger Einweisung darüber hinaus, ob § 100 PolG auch hierauf im Wege des Erst-recht-Schlusses anzuwenden ist (h.M.).

**Beachte:** § 100 PolG geht nicht auf Schadensersatz, sondern nur auf eine „angemessene Entschädigung“.

→ **Enteignender/enteignungsgleicher Eingriff:** Insbesondere bei rechtmäßiger Einweisung ist die Beschädigung insoweit möglicherweise nur entschädigungslos hinzunehmende Sozialbindung.

→ Bei rechtswidriger Einweisung darüber hinaus möglicherweise noch **Amtshaftung gem. Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB**, soweit ein adäquater Kausalzusammenhang zu bejahen ist.

**Beachte:** Nach der Rechtsprechung des BGH (NJW 1995, 2918) haftete die Behörde, die ihrer Pflicht zur Freimachung der Wohnung nicht *auf den Tag genau* nachkommt, für Mietzinsausfälle und Reinigungskosten aus Art. 34 i.V.m. § 839 BGB. Auch hierfür bestünde ein FBA.

## H. Überblick Versammlungsrecht

**Beachte:** Mit der Föderalismusreform von 2006 ist die Kompetenz für die Gesetzgebung im Bereich Versammlungsrecht auf die Länder übergegangen. Das alte VersG des Bundes gilt derzeit noch aufgrund von Art. 125a I GG fort, bis der Baden-Württembergische Landesgesetzgeber eine eigenständige Regelung trifft. Dies ist gegenwärtig (Stand: Dezember 2024) noch nicht der Fall.

Das Versammlungsrecht ist allen Deutschen durch Art. 8 GG gewährleistet. Das Versammlungsgesetz (VersG) konkretisiert und beschränkt (vgl. Art. 8 II GG) diese Recht in einigen Punkten.

**Tipp:** Das Versammlungsrecht ist durch Art. 8 GG stark „grundrechtsgeprägt“. In der Klausur kommt es daher meistens darauf an, Maßnahmen nach dem Versammlungsgesetz daraufhin zu überprüfen, ob die entsprechenden Vorschriften des Versammlungsgesetzes „grundrechtskonform“ (d.h.: *grundrechtsfreundlich*) von der Behörde ausgelegt wurden.

Im Einzelnen sind folgende Vorschriften des VersG wichtig:

- Das VersG gewährleistet das Versammlungsrecht für **jedermann** (§ 1 VersG, beachte den Unterschied zu Art. 8 GG – dort nur Deutsche).
- §§ 2, 3 VersG beinhalten ein **Waffentragungs-, Störungs- und Uniformverbot**.
- Für Versammlungen unter freiem Himmel besteht eine **Anmeldepflicht** (vgl. § 14 VersG; 48 Stunden vorher).

**Beachte:** § 14 VersG fordert ein *Anmelde-*, keine *Genehmigungspflicht* (häufiger Klausurfehler!). Will die Behörde eine Versammlung verbieten, muss sie nach der Anmeldung von sich aus aktiv werden (vgl. § 15 VersG).

Keiner Anmeldepflicht unterliegen **Spontandemonstrationen**. Kurzfristig einberufene sog. **Eilversammlungen** sind anzumelden, sobald die Möglichkeit dazu besteht.

*Bsp.: Ein bekannter Friedens-Politiker des Nahen Ostens ist ermordet worden. Der Verein „Shalom – Friede für den Nahen Osten“ möchte noch am selben Abend in der Innenstadt von S einen Protestzug veranstalten. In diesem Fall besteht keine Anmeldepflicht, bzw. die 48-Stunden-Frist ist entsprechend zu reduzieren.*

**Merke:** Die Anmeldung nach § 14 VersG hat sog. **Konzentrationswirkung**, d.h. sie ersetzt jede noch eventuell sonst nötige Anmeldung oder Genehmigung (z.B. keine Erlaubnispflicht wegen Sondernutzung nach § 16 II LStrG oder Genehmigung des Megaphons nach StVO). Das VersG ist insoweit *abschließend*.

Diese Konzentrationswirkung gibt es deshalb, weil eine Pflicht zur Genehmigung von einzelnen Aspekten der Versammlung bei verschiedenen Behörden für die Versammlungsleitung recht kompliziert werden könnte und sich damit versammlungsunfreundlich auswirken könnte.

**Wichtig:** Auch ein Verstoß gegen die Anmeldepflicht rechtfertigt für sich allein genommen ohne sonstige Gefahren nicht die Auflösung der Versammlung durch die Polizei!

- Zur Versammlung gehören auch Elemente der Infrastruktur wie z.B. Camps, Zeltplätze, Informationsstände, Workshops etc., wenn sie in „**funktionalem**“ Zusammenhang mit der Versammlung stehen, also die Meinungsbildung unterstützen oder aber organisatorisch notwendig sind, um die angemessene leichte Teilhabe zu gewährleisten.

*Bsp. (OVG NRW 15 A 3138/18, BeckRS 2020, 13235): A meldet bei der Versammlungsbehörde ein „Klimacamp 2020“ als Protest gegen den Braunkohleabbau unmittelbar neben dem Abbaugelände an. Die Veranstaltung umfasst auch einen Zeltplatz. Auch dieser fällt als Teil der Versammlung in den Schutzbereich des Versammlungsgesetzes und von Art. 8 I GG (anders dagegen BVerwG, Urt. v. 27.11.2024, 6 C 4.23 zum G20-Gipfel 2017 in Hamburg: Zelte hier funktional nicht notwendig, da es sich um eine Veranstaltung in einer Großstadt handelt und die Zelte auch keinen inhaltlichen Bezug zum Thema gehabt hätten).*

- Auch der „Blockadecharakter“ einer Versammlung nimmt dieser nicht den Versammlungscharakter i.S.d. § 1 VersG, solange ersichtlich ein kommunikatives Anliegen verfolgt wird, es sei denn, dass es sich bei der Meinungskundgabe um einen reinen Vorwand handeln würde (vgl. hierzu zuletzt BVerwG, Urt. v. 27.3.2024 – 6 C 1.22, JuS 2024, 998).

*Bsp.: „Klimakleber“*

- Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung kann eine Versammlung **verboten** oder **von Auflagen abhängig gemacht** werden (§ 15 VersG).

Zu beachten ist hier aufgrund von Art. 8 GG in besonderer Weise das Verhältnismäßigkeitsprinzip: Solange die von einer Versammlung ausgehenden Gefahren durch Auflagen bewältigt werden können (z.B. andere Route), darf diese nicht verboten werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist es zudem im Hinblick auf die Grundrechte aus Art. 5 I, 8 I GG unzulässig, eine Versammlung unter Berufung auf die öffentliche Ordnung allein deswegen zu verbieten, weil die dort vertretenen Meinungen nicht mit den Sitten- und Moralvorstellungen in dem betreffenden Polizeibezirk übereinstimmen.

*Bsp.: In der Stadt S soll eine Versammlung der rechtsradikalen, aber nicht verbotenen N-Partei stattfinden. Bürgermeister B möchte die Versammlung gerne mit dem Argument verbieten, dass die Inhalte der N – was zutrifft – in keiner Weise mit den Sitten- und Moralvorstellungen der Bewohner von S in Einklang zu bringen sind und daher gegen die öffentliche Ordnung verstoßen. Solange aber sonstige Umstände nicht hinzutreten, ist ein solches Verbot nicht möglich, da der Begriff der öffentlichen Ordnung in § 15 I VersG im Hinblick auf Art. 5 I, 8 I GG grundrechtskonform ausgelegt werden muss.*

Das Verbot einer Versammlung unter Berufung auf die öffentliche Ordnung ist aber dann möglich, wenn sonstige Umstände hinzutreten, die der Versammlung ein moralwidriges Gepräge geben.

*Bsp.: Rechtsradikale Versammlung in einer KZ-Gedenkstätte. Rechtsradikale Versammlung am Holocaust-Gedenktag. Rechtsradikale Versammlung, die zum 60. Jahrestag des Einmarsches in die Niederlande ein „Biwak“ an der holländischen Grenze einschließlich feierlicher Grenzüberschreitung am Nachmittag und Vereinigung mit niederländischen Rechtsradikalen plant.*

Einen Sonderfall des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung enthält § 15 II VersG.

**Wichtig:** Die Vorschrift des § 15 II VersG ist zwar politisch erfreulich, da sie insbesondere das Holocaust-Memorial in Berlin vor rechtsradikalen Demonstrationen schützt, war aber im Hinblick auf ihre Verfassungsmäßigkeit umstritten, da sie sich möglicherweise gegen eine *bestimmte* Meinung i.S.v. Art. 5 II GG richtet. Das BVerfG hat die Norm jedoch als verfassungskonform angesehen. Dennoch sollten Sie, soweit sich die Klausur um ein Verbot nach § 15 II VersG dreht, die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift kurz problematisieren.

- Versammlungen, die einen Verlauf nehmen, der gegen die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung verstößt, können **aufgelöst** werden (vgl. §§ 15 I, III VersG).

**Tipp:** Für den richtigen Klausuraufbau ist es wichtig, die Rechtstechnik der Auflösung einer Versammlung zu verstehen:

(1) Mit der **Auflösung** der Versammlung (1. Verwaltungsakt) wird die Versammlung rechtswidrig; der Schutz von Art. 8 I GG entfällt. Alle Teilnehmer haben sich gem. §§ 13 II, 18 I VersG sofort zu entfernen.

(2) Da Maßnahmen nach Auflösung nun wieder nach dem PolG ergehen, kommt, sofern sich die Teilnehmer nicht freiwillig entfernen, ein **Platzverweis** nach **§ 30 I PolG** (2. Verwaltungsakt) in Betracht. Ein solcher ist auch notwendig, da die Versammlungsauflösung als solche *nicht vollstreckbar* ist. Der Platzverweis kann in der Form der **Allgemeinverfügung** (§ 35 S. 2 VwVfG) kollektiv gegenüber allen Teilnehmern erlassen werden, die sich nicht freiwillig entfernen („per Megaphon“).

(3) Der *Platzverweis* kann dann wiederum nach den Grundsätzen der §§ 63 ff. PolG sowie des LVwVG vollstreckt werden (i.d.R. unmittelbarer Zwang gem. §§ 64 ff. PolG, z.B. durch Wegtragen, Einsatz von Schlagstöcken oder Wasserwerfern). Hierfür können gem. §§ 63 II, 66 IV PolG i.V.m. § 31 I LVwVG hinterher auch Kosten erhoben werden.

**Tipp:** Die Inzidentprüfung der Rechtmäßigkeit einer Versammlungsauflösung im Rahmen der Klage eines Versammlungsteilnehmers gegen einen Kostenbescheid für Vollstreckungsmaßnahmen (Polizeieinsatz o.ä.) stellt eine häufige Klausurkonstellation dar!

- Zum Bannkreis vgl. **§ 16 VersG**

- Nach § 17a VersG besteht während Versammlungen ein **Vermummungsverbot**.

**Beachte:** Kritisch ist in diesem Zusammenhang die verdeckte Teilnahme von Polizisten an der Versammlung selbst. Zwar soll hier das Vermummungsverbot nicht gelten, allerdings haben sich Polizeibeamte nach **§ 12 VersG** dem Leiter der Versammlung zu erkennen zu geben, was einen verdeckten Einsatz, etwa auch in „Zivil“, praktisch ausschließt. Zudem darf dann etwa auch die Auflösung der Versammlung nicht auf einen Verstoß gegen das Vermummungsverbot gestützt werden. Die Polizei darf die Gründe, die zur Auflösung der Versammlung führen, nicht selbst provozieren (sog. „agent-provocateur“-Argument).

- Ausnahmen vom VersG gibt es für **Gottesdienste, Prozessionen oder Begräbnisse** (vgl. § 17 VersG).

**Beachte:** Ob das nach § 28a I Nr. 10, II Nr. 1 IfSG zum Zweck des Infektionsschutzes im Rahmen der sog. „Corona-Krise“ mögliche pauschale Verbot von Versammlungen durch Verordnung oder Allgemeinverfügung den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, ist umstritten (kritisch z.B. Kießling, verfassungsblog.de v. 4.11.2020, „Was verlangen Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgebot?“).

- §§ 12a, 19a VersG setzen sich mit polizeilichen **Bild- und Tonaufnahmen** während Versammlungen auseinander.

Dabei soll die Erlaubnis auch schon für Aufnahmen vor dem eigentlichen Beginn der Versammlung gelten (Argument ist der Wortlaut von §§ 12a, 19a VersG: „im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen“).

**Beachte:** §§ 12a, 19a VersG liefern keine Ermächtigung für die Verwendung von Bildern der Versammlung auf einem Social-Media-Account der Polizei, da die Vorschrift Bild- und Tonaufnahmen nur für Zwecke der Gefahrenabwehr erlaubt (vgl.

OVG NRW Urt. v. 17.9.2019 – 15 A 4753/18). Zudem muss sich die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei auf Kanälen wie Twitter o.ä. an der Rspr. des BVerfG zum behördlichen Informationshandeln messen lassen und hierbei vor allem das Risiko einer mittelbar-faktischen Beeinträchtigung von Grundrechten im Blick behalten (vgl. etwa BVerfGE 105, 252 *Glykol*, 105, 279 *Osho*).

**Tipp:** Die Bildaufnahmen durch die Polizei sind kein Verwaltungsakt, da es ihnen an der Regelungswirkung fehlt. Soweit sich ein Teilnehmer gegen solche Aufnahmen wehrt, ist daher in der Zulässigkeit die Feststellungsklage nach § 43 I VwGO einschlägig.

- Ob insoweit auch der Einsatz von Drohnen zulässig ist, ist umstritten. Jenseits der Frage, ob es sich insoweit um einen offenen oder einen verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung handelt (vgl. §§ 44, 49 II PolG), ist bei Einsätzen von Drohnen bei Versammlungen die einschüchternde Wirkung hinsichtlich Art. 8 GG zu beachten.

- Umgekehrt ist auch umstritten, inwieweit Polizeibeamte bei ihren Einsätzen von Bürgern gefilmt und Aufnahmen veröffentlicht werden dürfen.

**Tipp:** Der Schutz der Persönlichkeitsrechte der Polizisten wird in diesem Fall auf §§ 22, 23 KunstUrhG (Habersack Nr. 67) gestützt, der das „Recht am eigenen Bild“ normiert (ergänzend gilt für die Tonaufnahme polizeilicher Ansprachen strafrechtlicher Schutz durch § 201 StGB, wobei dies nicht gilt, wenn die Ansprache der Polizei „faktisch öffentlich“ ist).

Nach der Rechtsprechung des BVerfG (1 BvR 2501/13, NVwZ 2016, 53) können solche Aufnahmen aber jedenfalls nicht einfach mit dem Argument unterbunden werden, dies könnte die Persönlichkeitsrechte der am Einsatz beteiligten Polizisten verletzen, weil sie sowieso zur Veröffentlichung bestimmt seien. Denn die Aufnahmen könnten etwa auch der Beweissicherung dienen.

Auch eine spätere Veröffentlichung in den sozialen Medien ist nicht automatisch rechtswidrig. Dies gilt jedenfalls, wenn es sich bei dem Einsatz um ein Ereignis der „Zeitgeschichte“ (vgl. § 23 I Nr. 1 KunstUrhG) gehandelt hat, etwa eine bedeutende Demonstration oder ein Polizeieinsatz, der in den sozialen Medien erhebliche Resonanz gefunden hat. Es besteht auch kein allgemeiner Grundsatz, wonach Polizisten auf solchen Aufnahmen nur verpixelt gezeigt werden dürfen (vgl. hierzu EGMR, Urt. v. 31.10.2023, 9602/18 – bild.de).

Weiterhin ist für die Frage der Rechtmäßigkeit von Aufnahmen die Pressefreiheit nach Art. 5 I 2 GG zu berücksichtigen.

*Dies wirft im Einzelfall schwierige Abgrenzungsfragen auf. So wird man unter „Presse“ nicht nur große Medienkonzerne verstehen dürfen, sondern etwa auch unabhängige Berichterstattung durch Blogger etc., die sich als Presse zu erkennen geben.*

**Beachte:** Verfassungsgemäß ist im Übrigen auch die gesetzliche Verpflichtung für Polizeibeamte, beim Einsatz an ihrer Dienstkleidung entweder ein Namensschild oder eine sonstige, zur nachträglichen Identifizierung geeignete Kennzeichnung zu



tragen (vgl. BVerfG NVwZ 2023, 159). In Baden-Württemberg tragen Beamte des Polizeivollzugsdienstes im Dienst eine entsprechende pseudonymisierte individuelle Kennzeichnung (vgl. § 55 V LBG, eingeführt zum 25.6.2024).

**Wichtig:** Das Versammlungsgesetz stellt für **unmittelbare Eingriffe** in die Versammlung ein **lex specialis** (Spezialgesetz) dar. Während der Versammlung ist der Rückgriff auf andere Normen (z.B. Polizeirecht) dagegen grundsätzlich ausgeschlossen!

Eine Ausnahme hiervon wird gemacht für sog. „Minus-Maßnahmen“. Wenn bei einem Rechtsverstoß während einer Versammlung eine Maßnahme nach dem Polizeigesetz eine weniger (daher: „minus“) einschneidende Maßnahme als eine Auflösung nach dem Versammlungsgesetz bedeuten würde, so ist ausnahmsweise ein Rückgriff auf das Polizeirecht erlaubt, allerdings nur unter den engen Voraussetzungen des Versammlungsrechts (§ 15 VersG: *unmittelbare* Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung).

*Bsp.: Während einer an sich friedlich verlaufenden Versammlung entrollen zwei Teilnehmer ein Transparent, auf dem der Bürgermeister beleidigt wird. In diesem Fall ist die Beschlagnahme des Transparentes nach § 38 PolG ausnahmsweise zulässig, da das VersG keine Beschlagnahme-Vorschrift kennt und eine Auflösung der Versammlung nach § 15 III, I VersG nur wegen des einen Transparentes für die Versammlungsteilnehmer den wesentlich härteren Eingriff darstellen würde.*

Beachte in diesem Zusammenhang auch die Sonder-Ermächtigungsnorm des § 18 III VersG, der einen Ausschluss von Teilnehmern von der Versammlung ermöglicht.

**Beachte:** Nach einer neueren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 27.3.2024 – 6 C 1.22, JuS 2024, 998) soll der Schutz des Versammlungsgesetzes aber nicht bei einer von vornherein „unfriedlich“ verlaufenden Versammlung gelten. Insoweit dürfe auch ohne vorherige ausdrückliche Auflösung i.S.d. § 15 III VersG auf die polizeilichen Standardmaßnahmen zurückgegriffen werden.

**Wichtig:** Die Abschlusswirkung des VersG gilt nur *während* der Versammlung. Vorher (z.B. Kontrolle der Anreisenden) und hinterher (z.B. Platzverweis nach Beendigung der Versammlung) kann wieder auf das allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden. Allerdings ist auch bei solchen polizeilichen Maßnahmen nach wie vor die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 I GG zu beachten!

Zuständige Behörde für die Ausführung des Versammlungsrechts ist in Baden-Württemberg gem. § 1 I VersGZuVO (Dürig Nr. 69) grundsätzlich die Kreispolizeibehörde i.S.v. § 107 III PolG, also die jeweilige untere Verwaltungsbehörde nach § 15 LVG.

## I. Entschädigungsansprüche für polizeiliche Maßnahmen

Wer als **Nichtstörer gem. § 9 PolG** von der Polizei in Anspruch genommen wird, kann nach **§ 100 PolG** eine **angemessene Entschädigung** verlangen.

Bei der Bemessung sind gemäß § 100 I S. 2, 3 PolG alle Umstände zu berücksichtigen, insbesondere Art und Vorhersehbarkeit des Schadens und ob der Geschädigte oder sein Vermögen durch die Maßnahme der Polizei geschützt worden sind. Haben Umstände, die der Geschädigte zu vertreten hat, auf die Entstehung oder Erhöhung des Schadens eingewirkt, so hängt der Umfang des Ausgleichs insbesondere davon ab, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem Geschädigten oder durch die Polizei verursacht worden ist.

Über den Entschädigungsanspruch entscheiden nach **§ 103 PolG** die ordentlichen Gerichte i.S.v. § 13 GVG (also nicht das Verwaltungsgericht – abdrängende Sonderzuweisung!).

**Wichtig** ist § 100 PolG vor allem, weil er noch auf zahlreiche andere Fälle einer Entschädigungspflicht **analog** angewendet wird:

- derjenige, der **rechtswidrig** als Nichtstörer in Anspruch genommen wurde, hat einen Anspruch aus § 100 PolG analog (h.M.; Argument: „Erst-recht-Schluss“ – wenn schon derjenige, der *rechtmäßig* als Nichtstörer in Anspruch genommen wird, einen Entschädigungsanspruch nach § 100 PolG hat, dann muss das erst recht für den *rechtswidrig* in Anspruch genommenen gelten)
- der **Anscheinstörer**, sofern ihm die Verursachung des Anscheins einer Gefahr *nicht zurechenbar* ist
- der **Verdachtsstörer**, sofern ihm die Verdachtsumstände *nicht zurechenbar* sind
- der **Unbeteiligte**, der ohne den Willen der Polizei „in Anspruch genommen“ wurde

*Bsp.: Bei einer Verfolgungsjagd trifft ein Querschläger aus einer Polizeipistole den unbeteiligten O.*