

A. Entwicklung des Polizeibegriffs

1. Der Polizeibegriff bis 1955

Das Wort „Polizei“ stammt aus dem Griechischen: „politeia“ bedeutete ursprünglich soviel wie „Verfassung des Staates“, „Zusammenwirken der Staatsorgane“ oder „Zusammenspiel der Staatsfunktionen“. Im alten Rom wurde unter „politia“ die republikanische Verfassung und die sie tragende allgemeine Verwaltungstätigkeit verstanden. In **Deutschland** taucht das Wort „Polizey“ erstmals im 15. Jahrhundert auf und bezeichnet dort einen „Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens“. Eine Gliederung der Staatstätigkeit hatte noch nicht stattgefunden. Dieser Begriff der Polizei lag den Reichspolizeiverordnungen von 1530, 1548 und 1577 sowie den Landespolizeiordnungen zugrunde.

Im 17. Jahrhundert begann sich der Begriff der Polizei auf das Gebiet der **inneren Verwaltung** zu verengen, wobei damals die rein verwaltende Tätigkeit von der Gesetzgebung noch nicht unterschieden wurde. Die auswärtigen Angelegenheiten, das Steuer- und Heerwesen sowie die Justiz gehörten nicht mehr zur Polizei.

Wenn nun auch der Begriff der Polizei durch die Absonderung der erwähnten Verwaltungszweige etwas eingeschränkt war, so war doch die Tätigkeit, die man unter Polizei verstand, in dem damals geltenden staatsrechtlichen System der absoluten Monarchie, eine umfassende. Der Monarch war oberster Träger der Staatsgewalt. Gegen seine Tätigkeit gab es keinen Rechtsschutz. Der Staat war im Zeitalter des Absolutismus **Polizeistaat**. Er griff nicht nur zur **Gefahrenabwehr**, sondern auch zur **Förderung der Wohlfahrt** mit schrankenlosem Zwang in die Rechte des Einzelnen ein.

Als Rückschlag hiergegen bahnte sich gegen Ende des 18. Jahrhunderts eine **Einschränkung** des Polizeibegriffs auf diejenige mit Zwang ausgestattete Staatstätigkeit im Rahmen der inneren Verwaltung an, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung sowie zur Abwehr von Gefahren geübt wurde. Diese Auffassung fand in dem **Preußischen Allgemeinen Landesrecht** von 1794 seinen Niederschlag. Es war bis in unser Jahrhundert für das Polizeirecht bestimmend. In § 10 Teil II Titel 17 wurde der Begriff der Polizei folgendermaßen umschrieben:

„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.“

Die Polizei war danach also **auf Gefahrenabwehr beschränkt**; Wohlfahrtspflege gehörte grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Polizei (wohl aber des Staates), wobei sich die Praxis bis nach Mitte des 19. Jahrhunderts nicht hielt.

In den **süddeutschen Staaten** spielte, anders als in Preußen, beim Übergang zum rechtsstaatlichen Polizeibegriff im 19. Jahrhundert die Gesetzgebung die maßgebliche Rolle. Bayern (1861), Baden (1863) und Württemberg (1871) erließen sog. **Polizeistrafgesetzbücher**, die in erster Linie der Ergänzung des allgemeinen

Strafrechts dienen sollten. Sie beruhten auf bürgerlich liberalem Gedankengut und engten die Macht der Polizei durch die Einführung der Spezialermächtigung ein. Nach der damals herrschenden Meinung ließ die Polizeigewalt als integrierender Bestandteil der allgemeinen Staatsgewalt Eingriffe in die privaten Rechte Einzelner grundsätzlich zu, so dass auch nur die nach jeder Auffassung nicht selbstverständlich scheinenden Polizeimaßnahmen, die dem sachlichen Umfang nach eng begrenzt waren, einer förmlichen Regelung bedurften. Das badische Polizeistrafgesetzbuch (PolStGB) und das württ. Polizeistrafgesetz beinhalteten deshalb in der Hauptsache Vorschriften über polizeiliche Übertretungen und ermächtigten durch strafrechtliche Blankettnormen die zuständigen Polizeibehörden zum Erlass allgemeiner Anordnungen (Polizeiverordnungen). Keiner Spezialermächtigung dagegen bedurften polizeiliche Einzelmaßnahmen, die im früheren Land Baden in der Generalemächtigung des § 30 des bad. PolStGB ihre Rechtsgrundlage fanden, während im früheren Land Württemberg eine gleichartige Vorschrift fehlte. Soweit eine besondere gesetzliche Ermächtigung nicht vorhanden war, wurden die polizeilichen Einzelmaßnahmen in Württemberg gewohnheitsrechtlich aus der in der allgemeinen Staatsgewalt enthaltenen Polizeigewalt hergeleitet und damit auf den in den deutschen Ländern entwickelten Begriff der Polizei gestützt.

Noch im 18. Jahrhundert oblag die örtliche Polizei den Städten und auf dem Lande den adligen Grundherren. Erst allmählich vollzog sich der Übergang auf den Staat. In Preußen, wo es schon zuvor staatliche Polizeiausreiter gegeben hatte, verloren die Städte durch die Steinsche Städteordnung (1808), die Grundherren endgültig 1872 (Kreisordnung) die Polizeigewalt.

Im Gegensatz zu Preußen hielten die übrigen deutschen Staaten zumeist daran fest, dass die Ortspolizei ein integrierender Bestandteil des Wirkungskreises der Gemeinde sei.

In der **Weimarer Republik** hatte das Reich die Bedürfniskompetenz zur Gesetzgebung für das Recht über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

In Preußen wurde das allgemeine Polizeirecht durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 neu geregelt. Es bestimmte in § 14 Abs. 1:

„Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.“

Damit wurde der auf die Gefahrenabwehr beschränkte Polizeibegriff des § 10 II 17 des Preuß. Allgem. Landrechts übernommen.

Im **Nationalsozialistischen Staat** 1933 bis 1945, der wesentliche Merkmale des Polizeistaates aufwies, wurde der Polizeibegriff wieder erweitert. Ohne eine „Gefahr“ vorauszusetzen, wurde die Polizei bei jeder „Außerachtlassung einer Verpflichtung“ eingesetzt. Die Polizeigewalt ging in dieser Zeit von den Ländern auf das Reich über, wobei jedoch kein einheitliches deutsches Polizeigesetz geschaffen wurde, so dass die landesrechtlichen Bestimmungen bis 1945 weiter galten.

Der Zusammenbruch im Jahre 1945 brachte gravierende Änderungen im Polizeirecht mit sich. Unter dem Einfluss der Besatzungsmächte wurden zwar poli-

zeirechtliche Änderungen veranlasst, insbesondere wurden die unter dem Nazi-Regime geschaffenen Sonderpolizeien und Rechtsnormen abgeschafft, die Rechtszersplitterung blieb jedoch. Während im früheren Land Baden ein Polizeigesetz aus dem Jahre 1923 galt, bestanden im früheren Land Württemberg lediglich für die Ortspolizeibehörden Organisationsvorschriften im Rahmen der gemeinderechtlichen Vorschriften. Insbesondere war auch der Polizeivollzugsdienst in den Landesteilen verschieden organisiert. In der französischen Besatzungszone wurde überwiegend staatliche Polizei verwendet, in der amerikanischen Besatzungszone wurde nur in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern staatliche Polizei eingesetzt. Hier entstanden die vielen kommunalen „Stadtpolizeien“.

Es ist weiter festzustellen, dass in den britischen und amerikanischen Besatzungszonen die sogenannte „Entpolizeilichung“ durchgeführt wurde, d. h., die Verwaltungspolizei wurde aus dem polizeilichen Tätigkeitsgebiet herausgenommen.

2. Die Polizei ab 1955

Für unsere Zeit von Wichtigkeit ist die Schaffung des Polizeigesetzes Baden-Württemberg vom 21.11.1955 (GBl. S.249), welches die landesrechtliche Zersplitterung aufhob und damit eine einheitliche Rechtsgrundlage bildete. In diesem Gesetz wurden das allgemeine Polizeirecht, die Polizeiorganisation und die Polizeikosten geregelt und bei dieser grundsätzlichen Regelung ist es auch bislang geblieben.

Während in verschiedenen anderen Bundesländern eine Trennung zwischen (Polizei-)Behörden und Vollzugsdienst vorgenommen wurde, wurde in Baden-Württemberg an dem **allgemeinen Begriff „Polizei“ festgehalten**. Der Polizeivollzugsdienst wurde generell verstaatlicht, mit Ausnahme bei Gemeinden mit über 250.000 Einwohnern, welche auf Antrag einen eigenen städtischen Polizeivollzugsdienst zuerkannt bekommen konnten.

Das PolG wurde in der Bekanntmachung vom 16.1.1968 (GBl. S. 61) neu gefasst und in folgenden **wesentlichen Punkten geändert**:

- Der in den §§ 32 ff. des PolG geregelte Polizeizwang wurde, soweit er sich auf Zwangsgeld, Zwangshaft und Ersatzvornahme bezieht, in das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz – LVwVG – vom 12.3.1974 (GBl. S. 93) einbezogen. Lediglich die Anwendung des unmittelbaren Zwangs durch die Polizei blieb wie bisher im PolG geregelt.
- Das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts – 2. StRG – vom 4.7.1969 (BGBl. I S. 717) hat die Deliktsform der Übertretung beseitigt und mit Wirkung vom 1. Januar 1975 sämtliche Übertretungstatbestände des Strafgesetzbuches aufgehoben. Das gab dem Landesgesetzgeber Anlass, das landesrechtliche Polizeistrafrecht durch das Gesetz zur Ablösung des Polizeistrafrechts vom 2.7.1974 (GBl. S. 210) gänzlich aufzuheben. Die früher im Polizeistrafrecht enthaltene Ermächtigungsfunktion hat nunmehr das allgemeine Polizeirecht, die Sanktionsfunktion das Ordnungswidrigkeitenrecht übernommen.
- Das Gesetz zur Ablösung des Polizeistrafrechts hat durch eine Neufassung des § 10 des PolG den allgemeinen Polizeibehörden eine allgemeine Ermäch-

tigung zum Erlass von Polizeiverordnungen erteilt, was zuvor nur durch besondere Ermächtigung möglich war.

- Ferner hat das vorerwähnte Gesetz zur Ablösung des Polizeistrafrechts die bisher im PolG bei der Umschreibung der polizeilichen Aufgaben und Befugnisse verwendeten Begriffe „Recht oder Ordnung“ durch die dem norddeutschen Polizeirecht entnommenen Begriffe „Öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ mit der Absicht ersetzt, damit einen Beitrag zur Rechtseinheit auf dem Gebiet des Polizeirechts in der Bundesrepublik zu leisten.
- Die Änderung des PolG vom 3.3.1976 (GBl. S.228) brachte, nicht zuletzt aufgrund der Terroristszene, in erster Linie Erleichterungen durch Erweiterung, Änderung und Neufassung der §§ 20, 23, 24 und 25 PolG.
- Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 11.12.1979 (GBl. S.545) wurde u.a. § 90 PolG aufgehoben, wonach bis dahin die Ortspolizeibehörden verpflichtet waren, die erforderlichen Hafteinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten.
- Die Änderung des PolG vom 18.7.1983 (GBl. S.369) brachte im Delegationsbestreben (Funktionalreform) eine erweiterte Zuständigkeit für die Ortspolizeibehörden. Durch diese Gesetzesänderung ist insbesondere die Einwohnergrenze von 5.000 bezüglich der Abrügung von Ordnungswidrigkeiten weggefallen.
- Wesentliche Änderungen und Ergänzungen erfuhr das PolG durch das Gesetz vom 22.10.1991 (GBl. S.625). Unter Zugrundelegung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts wurden zahlreiche Regelungen zur Datenerhebung und Datenverarbeitung der Polizei und insbesondere zum Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung geschaffen. Die Zuständigkeiten zwischen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst wurden eindeutiger und praxisingerechter abgegrenzt, vor allem ist die neue Parallelzuständigkeit bei bestimmten Standardmaßnahmen bedeutsam. Es wurden die Vorschriften über die Dienst- und Fachaufsicht neu gefasst und eine Regelung über den finalen Rettungsschuss eingeführt. Außerdem erfolgte eine Modifizierung der Regelungen über die Polizeikosten. Ortspolizeibehörden sind nunmehr die Gemeinden, nicht mehr die Bürgermeister.
- Am 13.1.1992 (GBl. S. 1) wurde das PolG neu gefasst. Eine Ergänzung des § 13 brachte das Gesetz vom 7.2.1994 (GBl. S. 77).
- Die Änderung vom 22.7.1996 (GBl. S. 501) brachte in § 26 eine erweiterte polizeiliche Kompetenz hinsichtlich verdachtsunabhängiger Kontrollen.
- Die Änderung vom 15.12.1998 (GBl. S. 660) ergänzte die Einbeziehung der Amtsgerichte (Anordnungen) beim Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung in oder aus Wohnungen in § 23 sowie die regelmäßige Unterrichtspflicht der Landesregierung über Maßnahmen nach den Abs. 1 und 3. Weiter erfolgte eine Ergänzung des § 37 Abs. 2 hinsichtlich der Verarbeitung und Nutzung von Daten.
- Die Gesetzesänderung vom 19.12.2000 (GBl. S. 752) beinhaltet folgendes Wesentliche: Der Höchstbetrag bei Ordnungswidrigkeiten in § 18 Abs. 2 wurde angehoben. In § 21 wurde Abs. 3 eingefügt, welcher die Polizei seither ausdrücklich ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen auch Videoüberwachungen an öffentlichen Orten durchzuführen. § 21 Abs. 4 wurde um

- eine Frist zur Datenlöschung bei offenen Bild- und Tonaufzeichnungen ergänzt.
- Die Änderung des PolG vom 1.7.2004 (GBl. S. 469) ist für die Ortspolizeibehörden nicht von wesentlicher Bedeutung und richtet sich hauptsächlich an den Polizeivollzugsdienst. Geändert wurden durch die Verwaltungsstruktur-Reform die §§ 22, 70 bis 73, 76 und 77. § 85 wurde aufgehoben.
 - Das Verwaltungsstrukturreform-Weiterentwicklungsgesetz – VRWG – Gesetz vom 14.11.2008 (GBl. S. 313, 324), welches einen weitgehenden Verzicht auf Sonderbehörden und die Eingliederung dieser in die Stadt- und Landkreise, sowie der Regierungspräsidien vorsieht, verändert auch die Anordnung der Paragraphen im LVwVfG. Daher gibt Art. 14 VRWG vor, den Verweis im Polizeigesetz auf den bisherigen § 14 LVwVfG in § 17 LVwVfG zu ändern. Hiervon waren die §§ 15, 62 und 82 betroffen.
 - Die umfassenden Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes vom 18.11.2008 (GBl. S. 390) brachten viele Neuigkeiten und auch einige neue Ermächtigungsgrundlagen in das Polizeigesetz. Neu geregelt wurde u. a. der Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsgeheimnisträger (§ 9a), der offene Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung (§ 21), der Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme (§ 22a), die besondere Bestimmungen über den Einsatz technischer Mittel zur Datenerhebung in oder aus Wohnungen (§ 23), die besonderen Bestimmungen über polizeiliche Maßnahmen mit Bezug zur Telekommunikation (§ 23a), der Platzverweis, das Aufenthaltsverbot, der Wohnungsverweis, das Rückkehrverbot und das Annäherungsverbot (§ 27a), die Beschlagnahme von Forderungen und Vermögensrechten (§ 33), einige Änderungen in der Erhebung und im Umgang mit Daten (§§ 38, 40, 41, 42, 45, 46, 48a), die Zurückhaltungsbefugnis für erlangte Sachen durch die Polizei in Abhängigkeit der Begleichung entstandener Kosten (§ 83a) und eine neue Ordnungswidrigkeitenvorschrift (§ 84a).
 - Durch Art. 11 des Vierten Gesetzes zur Bereinigung des baden-württembergischen Landesrechts (Viertes Rechtsbereinigungsgesetzes – 4. RBerG) vom 4.5.2009 (GBl. S. 195) wurden aufgrund der Anpassung des Allgemeinen Teils des Landesgesetzes über die freiwillige Gerichtsbarkeit an dem neuen Allgemeinen Teil des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit in §§ 28 und 31 kleine Änderungen vorgenommen.

Von wesentlicher Bedeutung ist auch die **Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes** (DVO PolG) vom 16.9.1994 (GBl. S. 567, zuletzt geändert durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) vom 1.7.2004 (GBl. S. 469). Für die Ortspolizeibehörden sind wesentlich die §§ 1 bis 3, 31, 32. Ansonsten ist hauptsächlich der Polizeivollzugsdienst durch die Verordnung tangiert. Die letzten Änderungen der DVO PolG aufgrund einer ÄndVO vom 22.10.2007 und einer ÄndVO vom 23.6.2009 sind für die Ortspolizeibehörden nicht relevant.

- 5 Wichtige Grundlagen für die Praxis erbrachte auch die **Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Polizeigesetzes** (VwV PolG) vom 18.7.1997 (GABl. S. 406).
- 6 Das Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland vom Juni 1972 forderte u. a. eine **Vereinheitlichung der Länder-Polizeigesetze**. Auf dieser Grundlage hat die Innenministerkonferenz einen von einem Arbeitskreis erarbeiteten Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz beraten und am 10.11.1976 und am 25.11.1977 verabschiedet. Die Zielsetzung ist, im Anschluss an den Musterentwurf zu einem einheitlichen materiellen Polizeirecht des Bundes und der Länder zu kommen. Zwar haben verschiedene Länder einzelne Vorschriften ihrer Polizeigesetze dem Entwurf angepasst, zu einer Vereinheitlichung in der Bundesrepublik Deutschland ist es jedoch bislang nicht gekommen.

Während das PolG mehr die Generalklausel, die Störerbegriffe, Standardmaßnahmen, den Polizeizwang und Entschädigungsfragen, Organisation der Polizei, Begriffsbestimmungen, Zuständigkeiten usw. erfasst, sind in zahlreichen Einzelvorschriften die polizeilichen Aufgaben einzeln festgelegt. Es ist festzustellen, dass in den vergangenen beiden Jahrzehnten bis heute vielfach die Zuständigkeit der Polizei geändert und dem Aufgabenkatalog der Verwaltungsbehörde zugeordnet wurde (z. B. nicht mehr „Ortspolizeibehörde“, sondern „Gemeinde“). Das Land spricht in solchen Fällen eine „formelle“ Entpolizeilichung aus. Dies brachte jedoch in der Praxis höchstens den Nachteil, dass das Weisungsrecht gegenüber dem Polizeivollzugsdienst geschmälert wurde und eben im Bedarfsfall auf die allgemeinen Grundsätze des PolG zurückgegriffen werden muss. Dies, und auch der Rückzug des Landes vom „Vollzug“ spricht eine deutliche Sprache. Die Gemeinden sollen die Lasten wie z. B. die Kontrolle des ruhenden Straßenverkehrs, der Geschwindigkeitskontrollen und (zu) viele weitere tragen.

Diese Tendenz schreitet von Jahr zu Jahr weiter fort. Ein Ergebnis des vermehrten Rückzuges des Landes aus dem Vollzug ist der zunehmende Bedarf und Ausbau des Gemeindlichen Vollzugsdienstes (GVD) der Gemeinden und Städte. Ein Kapitel widmet sich daher auch speziell dem GVD und dem Kommunalen Ordnungsdienst (KOD).

B. Polizeirecht – Allgemeiner Teil

Das Polizeirecht ist Teil des öffentlichen Rechts. Es regelt insbesondere die Aufgaben und Befugnisse der Polizei. Man unterscheidet im Polizeirecht zwischen einem allgemeinen und einem besonderen Teil. Ersterer ist hauptsächlich im Polizeigesetz geregelt, zweiterer in zahlreichen Bundes- und Landesvorschriften. 7

Nach Art. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) ist der Mensch berufen, in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in Freiheit und in der Erfüllung des christlichen Sittengesetzes zu seinem und der anderen Wohl zu entfalten. Der Staat hat die Aufgabe, den Menschen hierbei zu dienen. Er fasst die in seinem Gebiet lebenden Menschen zu einem geordneten Gemeinwesen zusammen, gewährt ihnen Schutz und Förderung und bewirkt durch Gesetz und Gebot einen Ausgleich der wechselseitigen Rechte und Pflichten. Die Gewährung von Schutz für den Einzelnen und das Gemeinwesen obliegt innerhalb der Staatsverwaltung im speziellen der Polizei, so weit nicht andere Stellen dazu berufen sind.

Rechtsquellen:

- Polizeigesetz (PolG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 13.1.1992 (GBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.12.2012 (GBl. S. 657) m. W. v. 1.1.2013.
- Verordnung zur Durchführung des Polizeigesetzes (DVO PolG) vom 16.9.1994 (GBl. S. 567), zuletzt geändert durch VO vom 23.6.2009 (GBl. S. 275).
- Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Polizeigesetzes (VwV PolG) vom 18.7.1997 (GABl. S. 406).
- Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) vom 21.6.1977 (GBl. S. 227), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.2009 (GBl. S. 809), m. W. v. 24.12.2009.
- Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG) vom 12.3.1974 (GBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.11.2012 (GBl. S. 572) m. W. v. 1.1.2013.
- Vollstreckungskostenordnung (LVwVGKO) vom 29.7.2004 (GBl. S. 670).
- Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 12.2.1996 (GBl. S. 184), zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.12.2004 (GBl. S. 917).
- Anordnung über das Verhalten gegenüber Diplomaten und anderen bevorrechtigten Personen vom 22.5.1995 (GABl. S. 516, ber. S. 692).
- Verwaltungsvorschrift über die Erteilung von Verwarnungen durch die Polizei vom 6.12.1994 (GABl. S. 950), zuletzt geändert durch VwV vom 30.11.2005 (GABl. 2006 S. 90).
- Verwaltungsvorschrift über die Auslagen der Polizei in Straf- und Bußgeldverfahren (VwV Auslagen) vom 30.11.2011 (GABl. S. 559), m. W. v. 1.1.2012.

- Verwaltungsvorschrift über die Festsetzung einer **Entschädigung für die Durchsuchung** von Personen vom 1.12.2004 (GABl. 2005 S. 3) m. W. v. 1.1.2005.
- Verwaltungsvorschrift über **Gefahrendurchsagen** im Rundfunk vom 30.6.2003 (GABl. S. 458), zuletzt geändert durch NeuikVwV vom 29.11.2010 (GABl. S. 470).
- Verwaltungsvorschrift über die Zusammenarbeit der Umweltschutzbehörden mit den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Verstößen gegen die **Umwelt** vom 6.12.2005 (Die Justiz 2005 S. 7).

Fachbücher: Belz/Mußmann, Polizeigesetz für Baden-Württemberg; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht; Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts; Mussmann, Allgemeines Polizeirecht in Baden-Württemberg; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht; Wolf/Stephan, Polizeigesetz für Baden-Württemberg; Würz, Polizeiaufgaben und Datenschutz in Baden-Württemberg; Württenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg; Praktische Fallbeispiele und Arbeitshilfen für das Ordnungsamt; Zeitler/Trurnit, Polizeirecht für Baden-Württemberg.

1. Aufgaben der Polizei

Literatur: *Schlink*, Die polizeiliche Räumung besetzter Häuser, NVwZ 1982, S. 529; Untersagung des gewerblichen Betriebs einer Automatenvideothek an Sonn- und Feiertagen und gesetzlichen Feiertagen wegen Verstoßes gegen § 6 FTG, vgl. VGH BW, NVwZ 2007, S. 1333, *Dölling*, Suizid und unterlassene Hilfeleistung, NJW 1986, S. 1011; *Vable*, Die Aufgaben der Polizei, DNP 1988, S. 119; *Fischer*, Das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes, BWVP 1992, S. 79, 103; *Huttner*, Behördliches Vorgehen bei Veranstaltungen von Rechtsextremisten, BWGZ 1994, S. 120; *von Filseck*, Neue Verordnung des Innenministeriums zu Durchführung des Polizeigesetzes, BWVPr. 1994, S. 267; *Götz*, Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1990–1993), NVwZ 1994, S. 652; *Waechter*, Die Schutzgüter des Polizeirechts, NVwZ 1997, S. 729; *Alberts*, Freizügigkeit als polizeiliches Problem, NVwZ 1997, S. 45; *Grupp*, Bekämpfung der Drogenszene durch Platzverweise, VBlBW 1997, S. 161; *Thüsing*, Das Leiden eines Tieres – eine Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne?, NVwZ 1997, S. 563; *Krölls*, Die Privatisierung der inneren Sicherheit, GewArch. 1997, S. 445; *Zimmermann*, Polizeiliche Gefahrenabwehr, NJW 1999, S. 3145; *Huster*, Individuelle Menschenwürde oder öffentliche Ordnung? – Ein Diskussionsbeitrag anlässlich „Big Brother“, NJW 2000, S. 3477; *Poscher*, Der Gefahrenverdacht, NVwZ 2001, S. 141; *Nolte*, Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen, NVwZ 2001, S. 147; *Sander*, Wiederkehrthema: Die öffentliche Ordnung – das verkannte Schutzgut?, NVwZ 2002, S. 831; *Ruder*, Neue Entwicklungen im Polizei- und Ordnungsrecht, KommJur 2004, S. 7; *Kramer*, Das Verbot von die Menschenwürde gefährdenden Spielen, NVwZ 2004, S. 1083; *Breucker*, Präventivmaßnahmen gegen reisende Hooligans, NJW 2004, S. 1631; *Pörtl*, Nichtraucherschutz in Baden-Württemberg – Gesundheitsschutz contra Gewerbefreiheit, VBlBW 2008, S. 5; *Trurnit*, Platzverweis, Aufenthalts-

verbot und Wohnungsverweis gem. § 27a PolG, VBlBW 2009, S. 205; *Faßbender*, Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?, NVwZ 2009, S. 563; *Benighaus*, Polizeirecht als Grundlage für die Räumung besetzter Häuser, LKV 2009, S. 202; *Hecker*, Neue Rechtsprechung des VGH Mannheim zum Alkoholkonsumverbot im öffentlichen Raum, NVwZ 2010, S. 359; *Levin/Schwarz*, Zum polizeirechtlichen Umgang mit sog. Facebook-Partys – „Ab geht die Party und die Party geht ab!“... oder doch nicht?, DVBl 2012, S. 10–17; *Trurnit*, Eingriffsbefugnisse bei Veranstaltungen, Jura 2012, S. 365.

Die Polizei hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist (§ 1 Abs. 1 PolG). Die Polizei hat demnach präventive (vorbeugende) und repressive (unterdrückende) Tätigkeiten zu verrichten. Die Polizei hat aufgrund der Generalklausel (§§ 1, 3 PolG) die notwendigen Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Die Generalklausel ist dann anzuwenden, wenn keine speziellen polizeilichen Rechtsgrundlagen bestehen. Bei Anwendung spezieller Gesetze gilt jedoch das Polizeigesetz ergänzend. Zur Aufgabe der Gefahrenabwehr s. a. VwV PolG zu § 1.

a) **Die öffentliche Sicherheit.** Der Schutz der öffentlichen Sicherheit umfasst: 9

- Die **Unverletzlichkeit der Rechtsordnung**, also Schutz der Güter, die durch Normen des Straf-, Ordnungswidrigkeiten- oder Verwaltungsrechts geschützt sind. Aufgrund der Generalklausel (§§ 1, 3 PolG) können aber auch nicht straf- oder bußgeldbewehrte öffentlich-rechtliche Gebots- und Verbotsnormen durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden.

Beispiele:

- Bettelverbot, wenn dies durch Polizeiverordnung verboten ist.
- Hundehaltungsverbot bei dauerndem Bellen, wenn ein Verstoß gegen eine Polizeiverordnung oder § 117 OWiG vorliegt.
- Die **Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen**, wie z. B. Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Besitz und Ehre (sog. Individualrechtsgüter). Beispiele dafür: polizeiliche Räumung eines besetzten Hauses, polizeiliches Einschreiten gegen nächtliches Hundegebell, das die Gesundheit beeinträchtigt, polizeiliches Einschreiten gegen drohende Obdachlosigkeit. Zum Schutz von Individualrechtsgütern, die ausschließlich durch Normen des Privatrechts erfasst werden, sind die ordentlichen Gerichte, nicht die Polizei, zuständig. Die Polizei hat hier lediglich eine Zuständigkeit nach § 2 Abs. 2 PolG, soweit nicht erhebliche private Rechtsgüter verletzt werden.

Beispiele:

- In einer Gaststätte zerstört ein Besucher versehentlich eine Fensterscheibe. Die angeforderte Polizei stellt die Personalien des Besuchers fest, da dieser zu entkommen versuchte und dadurch der Eigentümer der Gaststätte sonst keine (private) Schadensersatzforderungen hätte stellen können (Vereitelung durch Entzug).
- Schutz Streikender vor Streikbrechern.

- Die **Unverletzlichkeit des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger** der Hoheitsgewalt. Geschützt ist deren Bestand und Funktionsfähigkeit. Hierunter fallen das politische Strafrecht (§§ 80 ff. StGB), aber auch z.B. die gesetzgebenden Körperschaften, Behörden, Gerichte, Museen, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, Bibliotheken, öffentliche Anstalten, bei letzteren auch z.B. Wohnheime für Obdachlose oder Asylbewerber. Geschützt ist auch das Handeln der Hoheitsträger.

Beispiele:

- Behinderung des Zugangs von Parlamenten, Bussen, Bahnen und öffentlichen Einrichtungen.
- Warnung vor einer Radarkontrolle am Straßenrand.
- Platzverweis für Gaffer, die einen Feuerwehreinsatz behindern.

- 10 b) Die öffentliche Ordnung.** Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist gesetzlich nicht definiert. Die öffentliche Ordnung hat im Laufe der letzten Jahrzehnte eine immer geringere Bedeutung erlangt, dies zum einen durch die staatliche Gesetzgebung in Spezialgesetzen, zum anderen durch den Anschauungswandel (z.B. früher absolutes Verbot des Nacktbadens oder des Konkubinats im Gegensatz zu heute). Das Preußische OVG bezeichnete die öffentliche Ordnung als die „*Gesamtheit jener ungeschriebenen (außerrechtlichen) Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens betrachtet wird*“. Diese Begriffsdefinition wurde von der herrschenden Literatur übernommen.

Bei der Anwendung des Begriffs ist die jeweils herrschende (mehrheitliche) Anschauung mitentscheidend. Vorgänge in der Privatsphäre berühren die öffentliche Ordnung nicht. Im Gegensatz zur öffentlichen Sicherheit zählen zur öffentlichen Ordnung nur ungeschriebene Verhaltensregeln, also Betätigungen gegen die herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen.

Eine Störung oder Gefahr der öffentlichen Sicherheit ist zugleich auch immer eine Störung bzw. Gefahr für die öffentliche Ordnung.

Beispiele:

- Das nackte Herumlaufen der sogenannten „Flitzer“ auf der Straße verstößt gegen die öffentliche Ordnung und ist bei Männern auch als Straftat nach § 183 StGB, ggf. auch § 183a StGB ahndbar, Siehe RdNr. 43.
- Die Polizei schreitet gegen die Störung eines Beerdigungszeremoniells ein.
- Alte und hilflose Personen werden durch Jugendliche verspottet. Die Polizei jagt die Lästler fort.
- Neugierige behindern nach einem schweren Unglück die Hilfsmaßnahmen.
- Das sogenannte Zwergenwerfen verstößt gegen die öffentliche Ordnung. Desgleichen das Zurschaustellen von Frauen hinter Gittern in einem Nachtclub oder „Damen-Schlamm-Catchen oben ohne“. Siehe VGH München, NVwZ 1984, S. 254; VGH München, NVwZ 1992, S. 76; VG Neustadt, GewArch. 1992, S. 296. Ob die Betroffenen damit einverstanden sind, ist nicht maßgebend.