

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Dietrich G. Rühle

Polizei- und Ordnungsrecht für Rheinland-Pfalz

6. Auflage



Nomos

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Dietrich G. Rühle

Polizei- und Ordnungsrecht für Rheinland-Pfalz

6. Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3792-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8132-2 (ePDF)

6. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Seitdem am 11. September 2001 gekaperte Flugzeuge in Hochhäuser gelenkt wurden, gibt es eine neue Dimension der Gefahrenabwehr. Sprengstoffanschläge, Amokläufe und in Menschenmengen fahrende LKW sind in diesem Umfang Erscheinungen dieses Jahrhunderts, auf die die Ordnungskräfte zunächst nicht ausreichend vorbereitet sein konnten. Das wird nun gesetzlich und taktisch nachgeholt. Gleichzeitig sind Hauptprobleme, wie insbesondere die Abwehr des organisierten Verbrechens, nach wie vor aktuell. Bei der Abwehr dieser Gefahren kollidieren Interessen der Gefahrenabwehr immer wieder mit den liberalen Freiheiten eines Rechtsstaates, insbesondere auch mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. In Rheinland-Pfalz spiegelt sich das in den diversen Reformen des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes¹ wieder. Manche dieser Regelungen haben den Überprüfungen des Bundesverfassungsgerichts nicht standgehalten.² Aus diesen Erfahrungen heraus ist nunmehr 2017 Rheinland-Pfalz einen weiteren Schritt gegangen, indem es gesetzlich neue Mittel der Gefahrenabwehr einführt, wie die Überwachung von Großveranstaltungen, den Einsatz von Körperkameras oder die automatische Kennzeichenfahndung. Dabei blieb Rheinland-Pfalz seiner Linie treu, dem Datenschutz gegenüber der Gefahrenabwehr einen vergleichsweise eher hohen Rang einzuräumen. So muss sich zeigen, ob der Schutz von Großveranstaltungen durch Videotechnik bei erst mindestens 500 gleichzeitig erwarteten Teilnehmern nicht zu eng angesetzt ist, ob man Körperkameras nicht auch innerhalb von Wohnungen zulassen sollte oder ob der Verzicht auf elektronische Fußfesseln für Gefährdeter noch zeitgemäß ist.

Bei Großveranstaltungen werden über die Videoüberwachung hinaus weitere Nachbesserungen notwendig sein und wohl auch noch kommen. Nach der aktuellen Rechtslage ist es völlig unklar, welche Behörden eigentlich auf welcher Grundlage welche Anforderungen stellen können, insbesondere solche des Terror- und Katastrophenschutzes. Dementsprechend ungeordnet verläuft das Genehmigungsverfahren von Rockkonzerten, Marathonläufen oder ähnlichen Events in der Praxis. Solche Großveranstaltungen werden mal nach POG, mal nach Gewerbeamt, mal nach Straßenrecht zugelassen, was schon dem Grunde nach oft nicht richtig ist, was aber vor allem keine rechtliche Handhabe für sicherheitsbedingte Auflagen gibt. Hier wird der Gesetzgeber eine einheitliche übergeordnete Zuständigkeit und ein spezielles Genehmigungserfordernis mit Ermächtigungsgrundlagen für sicherheitsrelevante Auflagen schaffen müssen.

Eher stiefmütterlich sind die Regelungen für die kommunalen Vollzugsbeamten in Rheinland-Pfalz. Obwohl diese Aufgaben wahrnehmen, die noch vor Jahren solche der Polizei waren, ist ihre Ausbildung deutlich unterhalb des Niveaus der Polizei. In einigen Fällen nehmen neu eingestellte Vollzugsbeamte ohne jede Erfahrung ein bis zwei Jahre lang selbständig ordnungsrechtliche Aufgaben wahr, bevor sie überhaupt erstmals auf Lehrgänge geschickt werden. Während man ihnen dennoch zutraut, Verfügungen im Rahmen aller nicht der Polizei vorbehaltenen Aufgaben zu erlassen, verlangt das rheinland-pfälzische Recht ausgerechnet bei den rechtlich weniger bewanderten kommunalen Vollzugsbeamten, dass sie zur Durchsetzung dieser Verfü-

1 Vom 2. März 2004 (GVBl. S. 302), vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 320), vom 15. Februar und 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 26 und 427) sowie vom 20.12.2013 (GVBl. S. 537).

2 Insbesondere BVerfG v. 7.12.2011 - 2 BvR 2500/09, 2 BvR 1857/10, NJW 2012, 907, und v. 20.4.2016 - 1BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, NJW 2016, 1781.

gungen für jede einzelne Maßnahme ausdrücklich die sofortige Vollziehung anordnen, während sich das für Polizeibeamte schon aus dem Gesetz ergibt. Eine wenig einleuchtende Differenzierung. Die Zurückhaltung des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers bei Eingriffen in Grundrechte erkennt man auch bei den nächtlichen Ruhestörungen. Anders als in anderen Bundesländern kann ein rheinland-pfälzischer Ruhestörer in seiner Wohnung oder in seinem Garten nachts ungestört die Nachbarschaft mit Geräuschen beschallen. Wenn er bereit ist, Zwangs- und Ordnungsgeld dafür zu bezahlen, kann kein Polizei- oder Ordnungsbeamter gegen seinen Willen die Wohnung oder den Garten betreten, um die Geräuschquelle abzustellen oder sicherzustellen.

Gegenüber den früheren Auflagen wurde das Buch in dieser Ausgabe inhaltlich umfangreich überarbeitet und die Fußnoten erweitert. Zur besseren Auffindbarkeit wurden möglichst solche Papierfundstellen genommen, die für Lernende leicht und überregional zugänglich sind; alle Gerichtsentscheidungen werden daneben zusätzlich mit Datum und Aktenzeichen zitiert, um sie so auch im Internet leichter auffindbar zu machen.

Die Novellierung vom 30. Juni 2017 (GVBl S. 123) ist eingearbeitet; auch die für den Herbst 2017 vorgesehene Strukturänderung der Polizeibehörden ist hier schon zugrunde gelegt.

Neuwied, im Juli 2017

Dietrich G. Rühle

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	21
A. Die geschichtliche Entwicklung des Polizeirechts	23
I. Der Begriff Polizei	23
II. Vom Absolutismus zur Gefahrenabwehr	23
1. Polizei zur Bevormundung des Bürgers	23
2. Der Durchbruch des Prinzips der bloßen Gefahrenabwehr	24
a) Preußen	24
b) Süddeutschland	24
III. Rückfall im 20. Jahrhundert	24
1. Weimarer Republik (1919 bis 1933)	24
2. Polizei im NS-Staat (1933 bis 1945)	25
IV. Neuorganisation der Polizei nach dem 2. Weltkrieg	27
1. Entwicklung in Westdeutschland seit 1945	27
2. Polizei in der „DDR“ (1949 bis 1990)	28
3. Polizeirecht und -organisation in Rheinland-Pfalz seit 1947	29
B. Aufgaben, Organisation, Zuständigkeiten der allgemeinen Ordnungsbehörden und der Polizei	31
I. Aufgabe der Gefahrenabwehr	31
1. Materieller und formeller Polizeibegriff	31
2. Anwendbarkeit des POG	31
II. Die Polizei	34
1. Die Organisation der Polizei in Rheinland-Pfalz	34
2. Zuständigkeiten der Polizei	39
III. Die Ordnungsbehörden	44
1. Organisation der Ordnungsbehörden in Rheinland-Pfalz	44
2. Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden	48
IV. Einschreiten zugunsten privater Rechte	50
V. Andere Vollzugskräfte	52
1. Kommunale Vollzugsbeamte	52
2. Hilfspolizeibeamte	55
3. Weitere Personen mit polizeilichen Befugnissen	56
VI. Amtshilfe, §§ 4 ff. VwVfG / § 1 Abs. 1 LVwVfG, insbesondere Vollzugshilfe nach den §§ 96 ff. POG	57
VII. Kriminalprävention, § 1 Abs. 9 POG	57
VIII. Gefahrenabwehr durch Private	58
C. Die Schutzgüter des POG	60
I. Allgemeines	60
II. Die öffentliche Sicherheit	60
1. Individualrechtsgüter	60
a) Absolute Rechte	61
b) Relative Rechte	63

2. Kollektivrechtsgüter	63
a) Die objektive Rechtsordnung	64
b) Existenz und Funktionieren der Träger hoheitlicher Gewalt, ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen	65
III. Die öffentliche Ordnung	66
D. Die Gefahr und ähnliche Rechtsbegriffe	73
I. Gefahr i. S. d. Gefahrenabwehr	73
II. Die konkrete Gefahr	73
III. Steigerungsformen der konkreten Gefahr	76
1. Die gegenwärtige Gefahr	76
2. Die Gefahr im Verzug	77
3. Die erhebliche Gefahr	77
4. Die dringende Gefahr	77
5. Die Gefahr für Leib und Leben	78
6. Die gemeine Gefahr	78
IV. Irrtümlich angenommene konkrete Gefahr	78
1. Die Anscheinsgefahr	78
2. Scheingefahr (Putativgefahr)	81
V. Abstrakte Gefahr, § 9 Abs. 1 S. 2 POG	82
VI. Gefahrenverdacht	83
VII. Latente Gefahr	85
E. Die Adressaten	87
I. Die Regeln der Adressaten allgemein	87
II. Verhaltensverantwortlichkeit nach § 4 POG	89
1. Verhaltensverantwortlichkeit für eigenes Verhalten, § 4 Abs. 1 POG	89
a) In Betracht kommende Person	89
b) Relevantes Verhalten	92
c) Ursächlichkeit	94
2. Verantwortlichkeit für fremdes Verhalten	97
a) Verantwortlichkeit des Aufsichtspflichtigen	97
b) Verantwortlichkeit für den Verrichtungsgehilfen	98
III. Verantwortlichkeit für Tiere und den Zustand von Sachen	99
1. Anwendungsbereich des § 5 POG	99
2. Inhaber der tatsächlichen Sachgewalt	102
3. Berechtigter an der Sache oder dem Tier	104
4. Aufgabe des Eigentums an einer Sache oder einem Tier	105
5. Opfergedanke	106
IV. Anschein und Verdacht	108
1. Anscheinsverantwortlichkeit	108
2. Verdachtsverantwortlichkeit	109
V. Latenter Verursacher	110
VI. Rechtsnachfolge in polizeirechtliche Verantwortlichkeit	110
VII. Heranziehung von Nichtverantwortlichen	112
1. Personenkreis	112
2. Voraussetzungen	112
VIII. Auswahl der Adressaten	115

F. Rechtsfolgenseite allgemein	118
I. Allgemeine Rechtmäßigkeit	118
1. Bestimmtheit der Verfügung	118
2. Möglichkeit, die Verfügung zu befolgen	118
3. Gleichbehandlung	121
4. Kein Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben	123
II. Umfang der behördlichen Entscheidungsbefugnis	123
1. Arten von Rechtsfolgen	123
2. Das Ermessen	123
3. Ermessensüberschreitung	124
4. Richtige Ermittlung des Sachverhalts	125
5. Gebrauch des Ermessens	125
6. Ermessensunterschreitung	126
7. Sachgemäße Erwägungen	126
8. Richtige Gewichtung der Belange	127
9. Einhalten der Denkgesetze	127
10. Folgen von Ermessensmängeln	128
III. Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme, §§ 2 und 3 Abs. 2 S. 2 POG	128
1. Geeignetheit	128
2. Erforderlichkeit	129
3. Angemessenheit	129
IV. Austauschmittel	130
V. Anspruch des Bürgers auf Tätigwerden der Ordnungskräfte	132
1. Möglichkeit, die Forderung zu erfüllen	133
2. Betroffenheit subjektiver Rechte	133
3. Ermessensreduzierung auf Null	134
G. Die Eingriffsermächtigungen des POG	136
I. Allgemeines	136
1. Spezialregelungen außerhalb des POG	136
2. Versammlungsrecht	136
a) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	137
b) Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	138
c) Nichtöffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen	139
d) Veranstaltungen und Ansammlungen	140
3. Verhältnis Generalklausel zu Standardmaßnahmen des POG	141
4. Allgemeines zu den Standardmaßnahmen des POG	142
5. Konkurrenz der Standardmaßnahmen nach dem POG und der StPO	144
6. Handlungsformen	146
II. Die Generalklausel, § 9 Abs. 1 S. 1 POG	147
III. Kontrolleingriffe, §§ 9a ff. POG	150
1. Befragung und Auskunftspflicht, § 9a POG	150
a) Tatbestand des § 9a Abs. 1 bis 3 POG	150
b) Rechtsfolgen des § 9a Abs. 1 bis 3 POG	150
c) Schleierfahndung, § 9a Abs. 4 POG	153
2. Identitätsfeststellung nach § 10 Abs. 1 und 2 POG	154
a) Tatbestände des § 10 Abs. 1 POG	154
b) Rechtsfolgen	156
3. Prüfung von Berechtigungsscheinen, § 10 Abs. 3 POG	156

4.	Erkennungsdienstliche Maßnahmen nach § 11 POG	157
a)	Tatbestand des § 11 Abs. 1 Nr. 1 POG	157
b)	Tatbestand des § 11 Abs. 1 Nr. 2 POG	158
c)	Rechtsfolgen des § 11 POG	159
5.	Medizinische und molekulargenetische Untersuchungen, § 11a POG	160
6.	Vorladung, § 12 POG	161
a)	Tatbestände des § 12 Abs. 1 S. 1 POG	161
b)	Rechtsfolgen	161
c)	Durchführung der Vorladung	162
7.	Meldeauflagen, § 12a POG	162
IV.	Entfernungsgebote, § 13 POG	163
1.	Allgemeine Platzverweisung, § 13 Abs. 1 POG	163
2.	Wohnungsverweisung, § 13 Abs. 2 POG, Art. 13 Abs. 7 GG	166
3.	Kontakt und Näherungsverbot, § 13 Abs. 4 POG	168
4.	Aufenthaltsverbot, § 13 Abs. 3 POG	169
V.	Eingriffe in die Bewegungsfreiheit, §§ 14 ff. POG	171
1.	Eingriff in das Freiheitsrecht	171
2.	Der Schutzgewahrsam (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 POG)	172
3.	Der Vorbeuge- oder Sicherungsgewahrsam (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 POG)	173
4.	Der Durchsetzungsgewahrsam (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 POG)	175
5.	Der Gewahrsam zum Schutz privater Rechte (§ 14 Abs. 1 Nr. 4 POG)	177
6.	Der Sorgerechtsgewahrsam (§ 14 Abs. 2 POG)	178
7.	Rückführungsgewahrsam (§ 14 Abs. 3 POG),	180
8.	Besondere Regeln für die Freiheitsentziehung, §§ 15 ff. POG	181
a)	Die richterliche Entscheidung	181
b)	Die Behandlung der festgehaltenen Person, §§ 16 ff. POG	184
c)	Dauer der Freiheitsentziehung, § 17 POG	186
d)	Rechtsschutz	187
VI.	Durchsuchungen und Betreten, §§ 18 ff. POG	188
1.	Die Durchsuchungen von Personen, § 18 POG	188
a)	Tatbestände	188
b)	Rechtsfolge	189
2.	Die Untersuchung von Personen	190
3.	Die Durchsuchung von Sachen, § 19 POG	191
a)	Tatbestände	191
b)	Rechtsfolge	192
4.	Betreten und Durchsuchung von Wohnungen, § 20 f. POG	193
a)	Schutz aus Art. 13 GG	193
b)	Betreten der Wohnung, § 20 POG	196
c)	Besondere Verfahrensregeln für die Durchsuchung, § 21 POG	200
VII.	Sicherstellung, §§ 22 ff. POG	202
1.	Begriff	202
2.	Sicherstellen von Personenaufnahmen	206
3.	Sicherstellen von Fahrzeugen; Abschleppen und Umsetzen	207
4.	Sicherstellen von Wohnungen	211
5.	Sicherstellen von Druckwerken	212
VIII.	Umgang mit personenbezogenen Daten, §§ 26 ff. POG	214
1.	Allgemeines	214

2.	Besonderer Schutz vor Datenerhebung, §§ 39a und b POG	217
a)	Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, § 39a POG	217
b)	Schutz von Berufsgeheimnisträgern, § 39b POG	218
3.	Datengewinnung, §§ 26 bis 32 POG	219
a)	Allgemein, § 26 POG	219
b)	Übertragung und Aufzeichnung an öffentlichen Orten, § 27 POG	225
c)	Besondere Mittel der verdeckten Datenerhebung, § 28 POG	233
d)	Heimliches Belauschen oder Ausspähen einer Person in ihrer Wohnung, § 29 POG, Art. 13 Abs. 4 und 5 GG	237
e)	Anrufaufzeichnung bei der Behörde, § 30 POG	243
f)	Überwachung der Telekommunikation, § 31 POG	244
g)	Identifizierung und Lokalisierung von mobilen Telekommunikationsendgeräten, § 31a POG	247
h)	Auskunft über Nutzungsdaten beim Provider, § 31b POG	249
i)	Onlinedurchsuchung, § 31c POG	251
j)	Unterbrechung oder Verhinderung der Telekommunikation, § 31d POG	254
k)	Funkzellenabfrage, § 31e POG	254
l)	Auskunft über Bestandsdaten, § 31f POG	255
m)	Polizeiliche Beobachtung, § 32 POG	257
4.	Der weitere Umgang mit erhobenen personenbezogenen Daten	258
a)	Datenspeicherung und -nutzung, § 33 POG	258
c)	Datenübermittlung, §§ 34 bis 36 POG	262
d)	Datenabgleich, §§ 37 f. POG	265
e)	Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten, § 39 POG	267
f)	Weitere datenschutzrechtliche Pflichten, §§ 40 ff. POG	268
H.	Die Gefahrenabwehrverordnung (GVO)	269
I.	Abgrenzung gegen andere Formen des Verwaltungshandelns	269
II.	Formelle Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrverordnung	270
1.	Zuständigkeit	270
2.	Formerfordernisse einer Gefahrenabwehrverordnung	270
3.	Verfahren	271
III.	Materielle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrverordnung	272
IV.	Bußgeldbestimmung	276
J.	Die Durchsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen	278
I.	Die öffentlich-rechtliche Zwangsvollstreckung	278
1.	Rechtsnatur und Vorschriften	278
2.	Die öffentlich-rechtlichen Zwangsmittel	279
a)	Die Ersatzvornahme, § 63 LVwVG	279
b)	Das Zwangsgeld, § 64 LVwVG	281
c)	Der unmittelbare Zwang, § 65 LVwVG, §§ 57 ff. POG	285
3.	Die formellen Vollstreckungsvoraussetzungen	287
a)	Zuständigkeit	287
b)	Die Androhung	290
4.	Die materiellen Vollstreckungsvoraussetzungen	294
5.	Verhältnismäßigkeit	300

6. Die sofortige Anwendung der Ersatzvornahme und des unmittelbaren Zwanges, § 61 Abs. 2 LVwVG	302
7. Rechtsnachfolge im Zwangsverfahren	304
II. Die unmittelbare Ausführung, § 6 POG	306
III. Anspruch der Behörde auf Kostenerstattung	310
IV. Rechtsbehelfe gegen das Vollstreckungsverfahren	313
V. Prüfungsvorschläge	314
K. Ausgleichsansprüche nach §§ 68 ff POG	316
I. Arten von Ersatz und Ausgleich	316
II. Ausgleichspflichtige Tatbestände wegen unfreiwilliger Inanspruchnahme, § 68 Abs. 1 POG	317
1. Rechtmäßige Inanspruchnahme, § 68 Abs. 1 S. 1 POG	317
a) Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, § 68 Abs. 1 S. 1 POG	317
b) Inanspruchnahme Verantwortlicher	317
c) Inanspruchnahme bei Jedermann-Maßnahmen	318
2. Rechtswidrige Inanspruchnahme, § 68 Abs. 1 S. 2 POG	318
III. Ausgleichspflichtige Tatbestände wegen freiwilliger Mitwirkung, § 68 Abs. 2 POG	319
IV. Schaden	319
V. Ursächlichkeit des Schadens	320
VI. Inhalt, Art und Umfang des Schadensausgleichs, §§ 69 f. POG	320
1. Ausgleichsfähiger Schaden	320
a) Materielle Vermögensschäden, §§ 69 Abs. 1 und 2, 70 POG	320
b) Immaterielle Schäden	322
2. Inhalt des Schadensausgleichs	322
3. Umfang des Schadensausgleichs, § 69 Abs. 5 POG	322
4. Abtretung von Ansprüchen gegen Dritte, § 69 Abs. 4 POG	324
VII. Anspruchsinhaber und Anspruchsgegner	324
1. Anspruchsinhaber	324
2. Anspruchsgegner	324
a) Grundsätzlich: Anstellungskörperschaft	324
b) Ausnahmsweise: Funktionskörperschaft	325
VIII. Rückgriff der Körperschaft, die Ausgleich geleistet hat	325
1. Rückgriff gegen eine mitwirkende Körperschaft	325
2. Rückgriff gegenüber den Verantwortlichen	326
3. Gesamtschuldnerschaft mehrerer Verantwortlicher	326
IX. Geltendmachung von Ausgleichs- und Regressansprüchen	327
1. Rechtsweg	327
2. Verjährung	327
L. Die Ordnungsverfügung	329
I. Anforderungen an eine Ordnungsverfügung	329
1. Formelle Anforderungen	329
2. Materielle Anforderungen	330
3. Rechtsschutz	330
II. Gutachterliche Prüfung einer Ordnungsverfügung	331
III. Beispiel einer Ordnungsverfügung	334
Stichwortverzeichnis	337

Abkürzungsverzeichnis

a a O.	am angegebenen Ort
a.	auch
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
ABM-Datei	Datei für Anhalte- und Beobachtungsmeldungen
Abs.	Absatz
AFIS	Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
AGBMeldG	Ausführungsgesetz zum Bundesmeldegesetz
AGKJHG	Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz RP = SGB VIII
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung von Rheinland-Pfalz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt, Zeitschrift
ÄÖR	Archiv öffentliches Recht, Zeitschrift
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
AZR(G)	Ausländerzentralregister(gesetz)
Bad.-W.	Baden-Württemberg
bad.-w.	baden-württembergisch(es)
BauR	Baurecht, Zeitschrift
bay.	bayrisch(es)
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BefrBezG	Gesetz über die befriedeten Bezirke
berl.	berlinisch(es)
bes.	besonderes
BestG	Bestattungsgesetz Rheinland-Pfalz
BFHE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz

BJagdG	Bundesjagdgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über Zuständigkeiten und Befugnisse des BKA
BPolG	Bundespolizeigesetz
LBKG	Brand- und Katastrophenschutzgesetz von Rheinland-Pfalz
BMeldeG	Bundesmeldegesetz
BMI	Bundesministerium für Inneres
brbg.	brandenburgisch(es)
brem.	bremisch(es)
BRS	Thiel/Gelzer Baurechtssammlung
BSeuchG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (aufgehoben)
BSGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BTMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
b-w.	baden-württembergisch(es)
CR	Computer und Recht, Zeitschrift
d. h.	das heißt
DAR	Deutsches Autorecht, Zeitschrift
DFB	Deutsches Fahndungsbuch
DNA-IFG	DNA-Identitätsfeststellungsgesetz = § 81g StPO
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis, Zeitschrift
ED	Erkennungsdienst(lich)
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EichG	Eichgesetz
Einl.	Einleitung
ELIAS	Einsatzleit-, Informations- u. Auskunftssystem
EMRK	Europäische Konvention für Menschenrechte
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte, Zeitschrift
EuroPol	Europäisches Polizeiamt in Den Haag
EWOIS	Einwohner-Informationssystem Rheinland-Pfalz
f.	und die folgende Seite
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FEVO	Fahrerlaubnisverordnung
ff.	und die fortfolgenden Seiten
Fn	Fußnote
GastG	Gaststättengesetz
GastVO	Gaststättenverordnung Rheinland-Pfalz

GAVO	Gefahrenabwehrverordnung
GBI	Gesetzesblatt
GBO	Grundbuchordnung
GE	Das Grundeigentum, Zeitschrift
Gem.Rundschr	Gemeinsames Rundschreiben der Staatskanzlei und der Ministerien
GemO	Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GPS	Global Positioning System
GS	Großer Senat
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
h. M.	herrschende(r) Meinung
HaftpflG	Haftpflichtgesetz
hamb.	hamburgisch(es)
hess.	hessisch(es)
hins.	hinsichtlich
Hs.	Halbsatz
i. d. F. v.	in der Fassung vom
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S. d.	im Sinne des / der
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
IMK	Innenministerkonferenz
InfSchG	Infektionsschutzgesetz
INPOL	Informationssystem der Polizei (Verbunddateien)
InsO	Insolvenzordnung
ISM	Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
JA	Juristische Arbeitsblätter, Zeitschrift
JR	Juristische Rundschau, Zeitschrift
JuMiG	Justizmitteilungsgesetz
Jura	Juristische Ausbildung, Zeitschrift
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JZ	Juristenzeitung, Zeitschrift
KA	Kriminalakte
KAN	Kriminalaktennachweis
KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz, Zeitschrift
KPS	Kriminalpolizeiliche personenbezogene Sammlung
Kriminalstatistik	Kriminalstatistik, Zeitschrift
KrimJour	Kriminologisches Journal, Zeitschrift
KrimPäd	Kriminalpädagogische Praxis, Zeitschrift
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KUG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und Photographie
LKrWG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz Rheinland-Pfalz
LAuswG	Landesausweisgesetz Rheinland-Pfalz

LBauO	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBeamtG	Landesbeamtenengesetz Rheinland-Pfalz
LBKG	Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LfD	Landesbeauftragter für den Datenschutz
LFischereiG	Landesfischereigesetz Rheinland-Pfalz
LFtG	Landesfeiertagsgesetz Rheinland-Pfalz
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LG	Landgericht
LGebG	Landesgebührengesetz Rheinland-Pfalz
LHundG	Landesgesetz über gefährliche Hunde Rheinland-Pfalz
LImSchG	Landesimmissionsschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LKA	Landeskriminalamt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung, Zeitschrift
LPAuswG	Landespersonalausweisgesetz Rheinland-Pfalz
LPresseG	Landesgesetz über die Presse Rheinland-Pfalz
Ls.	Nur Leitsatz
LStrG	Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz
LT RP	Landtag Rheinland-Pfalz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LVerfSchG	Landesverfassungsschutzgesetz
LVf	Landesverfassung von Rheinland-Pfalz
LVO	Landesverordnung
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz von Rheinland-Pfalz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Rheinland-Pfalz
LVwZG	Landesverwaltungszustellungsgesetz Rheinland-Pfalz
LWasserG	Landeswassergesetz Rheinland-Pfalz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht, Zeitschrift
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MfS	Ministerium für Staatssicherheit der DDR
MinBl	Ministerialblatt
MiStra	Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen
MRK	Gesetz über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
MuE	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
m-v.	mecklenburg-vorpommerisch(es)
nds.	niedersächsisch(es)
NdsVBl	niedersächsisches Verwaltungsblatt
NJ	Neue Justiz, Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift, Zeitschrift
NKP	Neue Kriminalpolitik, Zeitschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPA	Neues Polizeiarchiv (Loseblattsammlung)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
nrw.	nordrhein-westfälisch(es)
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht, Zeitschrift
NVwZ	Neue Verwaltungszeitschrift

NVwZ-RR	Neue Verwaltungszeitschrift Rechtsprechungsreport
NWVB	Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OBG	Ordnungsbehördengesetz
o. g.	oben genannt
o. a.	oder andere(s)
o. Ä.	oder Ähnliche(s)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
OWiG	Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PassG	Passgesetz
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (in Bayern: Polizeiorganisationsgesetz)
POLADIS	Elektronische Vorgangsverwaltung der Polizei
PolG	Polizeigesetz
POLIS	Polizeiliches Informationssystem
PP	Polizeipräsidium
preuß.	preußisch(es)
PsychKG	Landesgesetz für psychisch kranke Personen Rheinland-Pfalz
PVG	Polizeiverwaltungsgesetz Rheinland-Pfalz (bis 1993)
RdL	Recht der Landwirtschaft, Zeitschrift
rhpf.	rheinland-pfälzisch(es)
RiS	Recht auf informationelle Selbstbestimmung
RiStBV	Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren
Rn	Randnummer
S.	Seite <i>oder</i> Satz
s.	siehe
S. o. / S. u.	siehe oben /siehe unten
s-anh.	sachsen-anhaltisch(es)
saarl.	saarländisch(es)
sächs.	sächsisch(es)
schl-h.	schleswig-holsteinisch(es)
SchulG	Schulgesetz Rheinland-Pfalz
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEK	Spezialeinsatzkommando
SGB	Sozialgesetzbuch (römische Ziffer = Teil)
SIS	Schengener Informationssystem
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
sog.	so genannte
Sp.	Spalte
SpielVO	Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinn- möglichkeit
SprengG	Sprengstoffgesetz
StA	Staatsanwaltschaft
std.	ständige
StGB	Strafgesetzbuch

StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
StV	Strafverteidiger, Zeitschrift
StVÄG	Strafverfahrensänderungsgesetz (mit jeweiliger Jahreszahl)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
TDK	Teledienstleitungsgesetz
thür.	thüringisch(es)
TierschG	TierSchutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKÜ	Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme
u. a.	und anderes / unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
UmweltHpfG	Umwelthaftpflichtgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht, Zeitschrift
VBIBW	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter
VE	Verdeckter Ermittler
VerfGH Bad.-W.	Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg
VerfGH Bayern	Verfassungsgerichtshof Bayern
VerfGH M-V	Verfassungsgerichtshof Mecklenburg-Vorpommern
VerfGH Rhein- land-Pfalz	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfGH Sachsen	Verfassungsgerichtshof Sachsen
VerfGHG	Verfassungsgerichtshofgesetz Rheinland-Pfalz
VerkündG	Landesverkündungsgesetz Rheinland-Pfalz
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
VersR	Versicherungsrecht, Zeitschrift
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung zu
VP	Vertrauensperson der Polizei
VV	Verwaltungsvorschrift
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRspr	Verwaltungsrechtsprechung, Zeitschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Bundesverwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	Bundesverwaltungszustellungsgesetz
WaffG	Waffengesetz
WehrpflG	Wehrpflichtgesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuM	Wohnungs- und Mietrecht, Zeitschrift
z. B.	zum Beispiel
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem (Flensburg)
ZIW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZivilDG	Gesetz über den Zivildienst und Kriegsverweigerer

ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZustVO	Zuständigkeitsverordnung
ZustVO / GewO	Zuständigkeitsverordnung zur Gewerbeordnung Rheinland-Pfalz
ZustVO / BlmSchG	Zuständigkeitsverordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz Rheinland-Pfalz
ZustVO / POG	Zuständigkeitsverordnung der allgemeinen Ordnungsbehörden Rheinland-Pfalz
ZustVO / LStrG	Zuständigkeitsverordnung zum Landesstraßengesetz Rheinland- Pfalz
ZustVO / Stra- ßenverkehr	Zuständigkeitsverordnung zum Straßenverkehr Rheinland-Pfalz
ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz

Literaturverzeichnis

- Dietel, Alfred / Gintzel, Kurt / Kniesel, Michael*, Versammlungsgesetze, Kommentar, 17. Auflage 2016
- Drews, Bill / Wacke, Gerhard / Vogel, Klaus / Martens, Wolfgang*, Gefahrenabwehr, Lehrbuch, 9. Auflage 1986
- Götz, Volkmar / Geis, Max-Emanuel*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Lehrbuch, 16. Auflage 2017
- Gusy, Christoph*, Polizeirecht, Lehrbuch, 10. Auflage 2017
- Habermehl, Kai*, Polizei- und Ordnungsrecht, Lehrbuch, 2. Auflage 1993
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Polizei- und Ordnungsrecht, Lehrbuch, 11. Auflage 2007
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard / Racher, Frederik*, Handbuch des Polizeirechts, Kommentar, 5. Auflage 2012
- Pieroth, Bodo / Schlink, Bernhard / Kniesel, Michael*, Polizei- und Ordnungsrecht, Lehrbuch, 9. Auflage 2016
- Roos, Jürgen / Lenz, Thomas*, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, Kommentar, 4. Auflage 2011
- Rühle, Dietrich / Suhr, Hans-Jürgen*, POG Rheinland-Pfalz; Kommentar, 5. Auflage 2012
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Polizei- und Ordnungsrecht, Lehrbuch, 9. Auflage 2016
- Thiel, Markus*, Polizei- und Ordnungsrecht, Lehrbuch, 3. Auflage 2016
- Württemberg, Thomas / Heckmann, Dirk / Tannenberger, Steffen*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, Lehrbuch, 7. Auflage 2017

A. Die geschichtliche Entwicklung des Polizeirechts

I. Der Begriff Polizei

Das Wort Polizei (wie auch Politik) stammt aus dem griechischen „**Politeia**“ und bedeutet übersetzt so viel wie „Verfassung des Staates“ oder „Zusammenwirken der Staatsorgane“. In der Antike verstand man darunter die gesamte Staatsverwaltung. In Deutschland tauchte der Begriff „**Polizey**“ erstmals im süddeutschen Raum zu Beginn des sechzehnten Jahrhunderts auf. Damit war der „Zustand guter Ordnung des Gemeinwesens“ umschrieben. Neben den gemeinsamen Regeln einer Gemeinschaft umfasste der noch unscharfe Begriff gleichzeitig die Tätigkeit im gesamten Staatswesen (ausgenommen den kirchlichen Bereich).¹ Er erstreckte sich auf alle wesentlichen Bereiche des rechtlich geordneten Zusammenlebens, ohne dabei zwischen privatem und öffentlichem Recht zu unterscheiden, (zum materiellen und formellen Polizeibegriff s. Rn B 1).

II. Vom Absolutismus zur Gefahrenabwehr

1. Polizei zur Bevormundung des Bürgers

Die Polizei und die öffentliche Ordnung waren erstmals in der **Reichspolizeiordnung** von 1530 Gegenstand der Gesetzgebung.² Diese Reichspolizeiordnung richtete sich insbesondere gegen wucherische Verträge, Betrug, Ehebruch, Büchsentragen (Mitführen von Schusswaffen) sowie gegen Bettler, Müßiggänger, Zigeuner, Landfahrer und Sänger, aber auch gegen prunkvolle Kleidung, Zutrinken und Gotteslästerung. Da Verstöße gegen polizeiliche Regeln Sanktionen zur Folge hatten, sah man das Polizeirecht zunächst noch als unselbstständigen Teil des Strafrechts. Gegenüber polizeilichen Eingriffen konnte der Untertan in begrenztem Rahmen beim **Reichskammergericht** oder dem Reichshofrat um Rechtsschutz nachsuchen.

Der absolutistische Staat des 17. und 18. Jahrhunderts war in seiner Struktur den modernen Diktaturen sehr ähnlich. Die Reichspolizeiordnung von 1577 stellte zwar die Reichsgesetzgebung über die landesherrliche Polizei und erlaubte den Fürsten nur, die Gesetze für ihr Gebiet näher zu erläutern. Praktische Bedeutung hatte das aber nicht. Denn um seine Polizeiordnungen durchzusetzen, brauchte der Kaiser die Landesfürsten. Dadurch entstand der **Polizeistaat** im heutigen negativen Verständnis. Dieser herrschte zur „**allgemeinen Wohlfarth**“ unbeschränkt in das Privatleben der Untertanen hinein, wobei der absolute Herrscher definierte, was „Wohlfarth“ für den Bürger war. Vom Einflussbereich des absolutistischen Herrschers waren so gut wie alle Lebensbereiche betroffen. Der Landesvater schrieb die Kleidung vor (z. B. das Tragen seidener Westen), legte die Art des Schmuckes, der Fahrzeuge und der Getränke fest, verbot das Kaffeetrinken oder schrieb den Bauern vor, auf bestimm-

¹ Das englische Wort „policy“ erfasst noch beide Wortstämme. Es meint sowohl das zielstrebige Vorgehen bei Verhandlungen im Sinne einer Taktik als auch den in einem Vertrag festgeschriebenen Standard an vereinbarten Rechten.

² Würtenberger / Heckmann / Tanneberger § 1 Rn.2.

ten Feldern bestimmte Pflanzen anzubauen. Eine wirksame Kontrolle polizeilichen Handelns gab es nicht.

2. Der Durchbruch des Prinzips der bloßen Gefahrenabwehr

a) Preußen

- 3 Die Ideen der Aufklärung erfassten im 18. Jahrhundert nach und nach auch Deutschland. Im mit Abstand größten deutschen Land Preußen existierte bereits seit 1794 die Generalklausel des § 10 Abs. 2 Titel 17 des Preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR), wonach sich die Polizei auf die Gefahrenabwehr zu beschränken habe. Den wirklichen Durchbruch brachte aber erst eine Entscheidung des Preußischen OVG von 1882. In dieser sog. **Kreuzbergentscheidung**³ wurde eine Berliner Polizeiverordnung aufgehoben, die eine Bebauung des Berliner Kreuzbergs mit höheren Häusern verboten hatte, um den Blick auf ein Denkmal für die gegen Napoleon geführten Befreiungskriege freizuhalten.⁴ Aber kulturelle oder städtebauliche Gründe zählten damals (anders als heute!) nicht zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung i. S. d. Ordnungsrechts. Das Gericht hob daher das Bauverbot auf, weil das Bauverbot nicht durch die Gefahrenabwehr geboten sei. Das war über ein Jahrhundert nach Inkrafttreten des Art. 10 des Preußischen ALR das Ende der bis dahin praktizierten Allzuständigkeit der Polizei in Preußen. Die Formulierung des § 10 Abs. 2 Titel 17 des Preußischen ALR übernahm dann auch das preußische Polizeiverwaltungsgesetz.⁵

b) Süddeutschland

- 4 In Süddeutschland verstand man dagegen das Polizeirecht noch bis ins späte 19. Jahrhundert hinein als Bestandteil des Strafrechts. Und da dort für jede einzelne Strafandrohung eine eigene selbstständige gesetzliche Regelung existieren muss („nulla poena sine lege“, keine Strafe ohne Gesetz), enthielten die Polizeigesetze⁶ **Einzelermächtigungen**. Da sich aber nicht jeder Fall der Gefahrenabwehr einzeln regeln konnte, setzte sich dann allmählich in den Polizeigesetzen die Generalklausel durch. Mit der Einführung einer (noch rudimentären) **Verwaltungsgerichtsbarkeit** (zuerst 1863 in Baden) wurde nun auch die unabhängige Überprüfung von Polizeientscheidungen möglich.

III. Rückfall im 20. Jahrhundert

1. Weimarer Republik (1919 bis 1933)

- 5 Nach dem Ersten Weltkrieg machte der Wandel vom Kaiserreich zur ersten deutschen Republik eine gänzlich neue Verfassung notwendig. Nach Art. 9 Nr. 2 Weimarer Reichsverfassung (WRV) hatten nicht mehr die Länder, sondern hatte das **Reich**

3 „Kreuzbergurteil“ vom 14.6.1882 - Rep.II B. 23/82, PrOVGE 9, 353 ff.= DVBl 1985, 219; s. a. Götz / Geis § 2 Rn 8 ff.; Pieroth / Schlink / Kniesel § 1 Rn 10; Würtenberger / Heckmann / Tanneberger § 1 Rn 8.

4 Siehe dazu die ausführliche Abhandlung von Walther JA 1997, 287.

5 § 14 des preußischen Polizei-Verwaltungsgesetzes vom 1.6.1931: „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.“

6 Württemberg 1834 und 1871, Hessen 1847, Bayern 1861 und Baden 1863 und 1871.

die **Gesetzgebungskompetenz** zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, soweit Regelungsbedarf bestand. Davon wurde aber nur wenig Gebrauch gemacht. Stattdessen war auf **Länderebene Schutz- und Kriminalpolizei** als staatliche Polizei organisiert. Daneben blieb die **alte Ortspolizei** mit überwiegend verwaltungspolizeilichen Aufgaben bestehen.

Ein großes Problem für die innere Stabilität der krisengeschüttelten ersten deutschen Demokratie waren u. a. die republikfeindlichen privaten Schutzvereinigungen der politisch extremen Parteien und Vereinigungen. So gründete Adolf Hitler 1921 aus seinen ehemaligen Saalordnern und Mitgliedern aufgelöster Freikorps zunächst den Versammlungsschutz der NSDAP, die **Sturmabteilung (SA)**. Trotz eines vorübergehenden Verbots beherrschten von nun an zunehmend die Gewalt von SA (seit 1925 mit der noch formal in die SA eingegliederten SS), Rotem Frontkämpferbund (Kommunisten), Stahlhelm (Rechtskonservative), Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold (Republikaner, SPD-nah) und anderen vergleichbaren Schläger-Organisationen die Straße. Im April 1932 versuchte die sterbende erste deutsche Demokratie unter Reichskanzler Heinrich Brüning, dem Straßenterror und den bürgerkriegsähnlichen Zuständen durch ein Verbot der SA und SS Einhalt zu gebieten, aber schon im Juni desselben Jahres hob der neue Reichskanzler Franz von Papen das ohnehin wenig wirksame Verbot wieder auf, ließ im Juli 1932 die preußische Polizeiführung in Berlin verhaften und ernannte sich selbst zum Reichskommissar für Preußen. Damit bereitete er der NS-Diktatur den Weg.

2. Polizei im NS-Staat (1933 bis 1945)

Mit der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler am 30.1.1933 veränderte sich **6** Deutschland und damit die Rolle der Polizei fundamental. Formal gestützt auf das Notverordnungsrecht aus Art. 48 Abs. 2 WRV schaltete Hitler u. a. das Parlament aus⁷ und die Länder gleich. Den öffentlichen Dienst ordnete man der Reichskompetenz zu, und „nichtarische“⁸ oder politisch nicht genehme Beamte, auch die der Polizei, wurden ihres Amtes enthoben und entlassen.⁹ Die inzwischen 700.000 Mitglieder der SA wurden nun mancherorts – vor allem in Preußen – sogar als Hilfspolizisten eingesetzt. Es folgte der offene und ungebremste Terror der SA gegen politische und persönliche Gegner mit willkürlichen Verhaftungen, Verschleppen in SA-Versammlungsheime und -keller, Folter, Tötungen und Raub des Besitzes der SA-Opfer. In Berlin entstanden die ersten „wilden“ Konzentrationslager (KZ), in die politisch oder persönlich Missliebige als „Schutzhäftlinge“ gesperrt und gequält wurden. Ein Jahr nach der Machtergreifung wurde dann die Polizeihöhe der Länder endgültig beseitigt und damit die „Verreichlichung“ der Polizei eingeleitet.¹⁰ Nunmehr verfügte

7 Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze des Deutschen Volkes v. 4.2.1933 („Notverordnung“), 1933, RGBl. 1933 I S. 35–40; Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat („Reichstagsbrandverordnung“) vom 28.2.1933, RGBl. 1933 I S. 83; Gesetz „zur Behebung der Not von Volk und Reich“ v. 24.3.1933 („Ermächtigungsgesetz“), RGBl. 1933 I S. 141.

8 Es gehört zum Rassenirrsinn der Nazis, ihre ethnische „Herrenrasse“ ausgerechnet von einer aus dem indischen Subkontinent stammenden Bevölkerungsgruppe, den Ariern, abzuleiten. (Dazu passt, dass die Menschen jüdischen Glaubens ungeachtet ihrer ethnischen Abstammung als „Semiten“ bezeichnet wurden, worunter ethnisch die Araber, Hebräer, Aramäer und Malteser fallen.)

9 Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, kurz Berufsbeamtengesetz (BBG) v. 7.4.1933, RGBl. I S. 389, ber. S. 514. .

10 Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30.1.1934, RGBl. I S. 75.

die neue Diktatur über eine **zentral verfügbare Polizei** als wichtiges Instrument des totalitären Machtapparats.

- 7 Für den eigentlichen Unterdrückungsapparat benötigte man aber ganz besondere Formen der Polizei.¹¹ Auf Initiative des Reichsführers SS, Heinrich Himmler, wurde schon 1931 ein Nachrichtendienst innerhalb der Schutzstaffel (SS) eingerichtet, der **Sicherheitsdienst (SD)**. Zu den Aufgaben des SD gehörte ebenso die Beobachtung gegnerischer Parteien und politischer Organisationen wie die Überwachung oppositioneller Strömungen innerhalb der nationalsozialistischen Bewegung.

Ferner baute Heinrich Himmler ab 1933 die politische Geheime Staatspolizei (**Gestapo**) auf. Diese verfügte über die ersten regulären „Konzentrationslager“, in denen politische Gegner und Andersdenkende drakonischen Sonderbestimmungen vom Arrest über Körper- bis hin zu Todesstrafen unterworfen waren.

Am 17.6.1936 ernannte Hitler Himmler zum „Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei im Reichsministerium des Innern“. Die SS übernahm damit nun auch im Gesamtbereich der allgemeinen uniformierten Ordnungspolizei die Kontrolle und gewann sehr schnell zentralen Einfluss auf die personelle und ideologische Gestaltung und Ausrichtung der Polizei. Die Polizei war jetzt in einem aus zwei Hauptämtern bestehenden **Reichspolizeiamt** gebündelt. Das zur SS gehörende **Hauptamt Sicherheitspolizei** (Sipo) unter Heydrich umfasste die politische Geheime Staatspolizei (Gestapo) und die Kriminalpolizei, womit die Kriminalpolizei praktisch der Gestapo untergeordnet wurde. Zum **Hauptamt Ordnungspolizei** gehörten die Schutzpolizei, die Gendarmerie und die Gemeindepolizei. Die Gestapo erhielt **weitreichende Kompetenzen**.¹² So konnte sie u. a. ohne Hinzuziehung eines Richters sog. „Schutzhaft“ in Gefängnis oder Konzentrationslagern verhängen, in Form der „verschärften Vernehmung“ foltern oder über „Sonderbehandlung“ hinrichten.

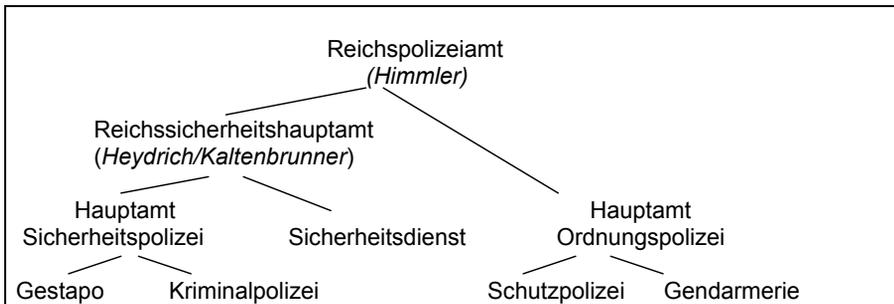
- 8 Durch eine Änderung des Strafgesetzbuches 1935 wird der Grundsatz „nulla poena sine lege“ (keine Strafe ohne strafbewehrendes Gesetz zur Tatzeit) außer Kraft gesetzt. Von da an war „nach gesundem Volksempfinden“ zu bestrafen¹³, womit jede Bindung der Gerichte an Gesetze praktisch aufgehoben und durch die Weisungen der nationalsozialistischen Führung ersetzt war. 1937 wurden die „polizeiliche planmäßige Überwachung“ und die „polizeiliche Vorbeugehaft“ reichseinheitlich neu geregelt.¹⁴ Damit waren alle politischen Gegner in Deutschland praktisch vogelfrei.

11 Württenberger / Heckmann / Tanneberger § 1 Rn 14.

12 Durchführungsverordnung zum Preußisches Gesetz über die Geheime Staatspolizei v. 10.2.1936, G. S. 21 und 22.

13 In § 2 des Strafgesetzbuches vom 28. Juni 1935 (RGBl. 1935 I, S. 839) hieß es nun: „Bestraft wird, wer eine Tat begeht, die das Gesetz für strafbar erklärt oder die nach dem Grundgedanken eines Strafgesetzes und nach gesundem Volksempfinden Bestrafung verdient.“ Diese Formulierung fand sich auch im Vollstreckungsmissbrauchsgesetz (RGBl. I 1934, S. 1234), im Gesetz über den Ausgleich bürgerlich-rechtlicher Ansprüche (RGBl. I 1934, S. 1235) oder in § 48 Abs. 2 Testamentsgesetz (RGBl. I 1938, Seite 973). – Nach Bill Drews, Präsident des Preußischen OVG, in Preußisches Polizeirecht, 1. Bd. 1936, 13 f., sei die Generalklausel des § 14 preuß. PVG dahin auszulegen, dass „alles, was objektiv dazu beitragen kann, dem nationalsozialistischen Staat untergrabend, hemmend, verstimmend oder auch nur staatsentfremdend zu wirken, als Störung der öffentliche Sicherheit zu erachten“ sei.

14 „Grundlegender Erlaß über die vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei“ des Reichsinnenministeriums vom 14.12.1937.



Der SS-Terror erreichte ganz neue Dimensionen während des 2. Weltkrieges. In Voll- 9
 endung der organisatorischen Konzentration vereinte man vier Wochen nach Kriegs-
 beginn Ende September 1939 das Hauptamt Sicherheitspolizei im Reichsinnenmi-
 nisterium mit dem Sicherheitsdienst der SS zum **Reichssicherheitshauptamt**
 (RSHA) unter der Leitung Heydrichs. Damit hatte man nun Gestapo, Kriminalpolizei
 und Sicherheitsdienst gebündelt, um politische Gegner noch wirksamer zu verfol-
 gen.¹⁵ Im besetzten Polen und vor allem ab Sommer 1941 in der teilweise besetzten
 Sowjetunion ermordeten hinter der Front vom Reichssicherheitshauptamt zusam-
 mengestellte Einsatzgruppen hunderttausende Menschen, zumeist Juden, „Zigeu-
 ner“ und andere, die nach wahnwitzigen Kriterien als „rassisch minderwertig“ galten,
 aber auch Widerstandskämpfer, Kriegsgefangene, Kommunisten und sonstige Geg-
 ner sowie Behinderte. Mit den Massenvernichtungslagern organisierte die SS
 schließlich eine fabrikartige Menschenvernichtung, die zumindest in ihrem Ausmaß¹⁶
 und ihrer fabrikmäßigen Perfektion in der Menschheitsgeschichte einmalig ist. An
 den als „Aussiedlung“ getarnten Transporten in die Vernichtungslager und den Mas-
 senmorden¹⁷ waren neben SS, Sicherheitspolizei, örtlicher polnischer Polizei und in
 den besetzten Gebieten rekrutierten „Hilfswilligen“ auch Einheiten der Ordnungspoli-
 zeil beteiligt.

IV. Neuorganisation der Polizei nach dem 2. Weltkrieg

1. Entwicklung in Westdeutschland seit 1945

Nach der bedingungslosen Kapitulation 1945 wurden NSDAP, SS und SA verboten 10
 und aufgelöst sowie deren Neubildung für ungesetzlich erklärt.¹⁸ Die alliierten Sie-
 germächte bestimmten die weitere Entwicklung der polizeilichen Strukturen mit dem
 Ziel, die Polizei zu dezentralisieren und wieder rechtsstaatlichen Grundsätzen zu un-
 terwerfen. Sie verfügten neben anderen Maßnahmen für den politischen Wiederauf-
 bau eine strikte **Trennung von Geheimdiensten und Polizei**, die Zurückverlagerung
 der **Polizeihoheit auf die Länder** sowie die **Entpolizeilichung** im Bereich der Ge-

15 Struktur und rechtliche Grundsätze dieses Polizeirechts beschreibt aus nationalsozialistischer Sicht (!) das Werk von Maunz aus dem Jahr 1943 „Gestalt und Recht der deutschen Polizei“ (zitiert nach Drews / Wacke / Vogel / Martens, S. 112, Fn 35, 41 und 42).

16 In den Arbeits- und Vernichtungslagern starben über 6 Millionen Juden und über 500.000 sonstige Gefangene.

17 Getötet alleine weit über 20 Millionen Menschen (über 7 Mio. Zivilisten) in Russland und über 6 Millionen (über 4 Mio. Zivilisten) im kleinen Polen, die Mehrheit starb nicht in Kampfhandlungen.

18 Kontrollratsgesetz Nr. 2 des Alliierten Kontrollrats vom 10. Oktober 1945.

fahrenabwehr, d.h. die Beschränkung der Polizei auf vollzugspolizeiliche Aufgaben.¹⁹ Im überwiegenden Teil der angloamerikanischen Besatzungszonen²⁰ wurde im Rahmen der sog. „Entpolizeilichung“ das **Trennungsprinzip** (vgl. Rn B 1) eingeführt, wurden also bei den Kommunen Ordnungsbehörden gebildet, die fortan zur allgemeinen Verwaltung und nicht mehr zur Polizei gehörten und die nicht polizeitypischen Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnahmen (**Ordnungsbehördensystem**).²¹ Dagegen blieb es vor allem in den überwiegend französisch besetzten Zonen²² beim sog. **Einheitsprinzip**, das ja schon vor dem NS-Staat in Deutschland gegolten hatte: Sowohl den Polizeivollzugsdienst als auch die Ordnungsbehörden ordnete man organisatorisch der Polizei zu (**Polizeibehördensystem**).

2. Polizei in der „DDR“ (1949 bis 1990)

- 11 In der sowjetischen Besatzungszone wurde die Deutsche Volkspolizei (DVP) am 1.7.1945 offiziell neu gegründet.²³ Dabei wurde fast das gesamte Personal ausgetauscht und durch Berufsfremde ersetzt. Die Struktur der Polizei war wie im NS-Staat ein **zentralistisches Polizeibehördensystem**. In der neu gegründeten „DDR“ sollten Polizeiangehörige neben der traditionellen Sicherung der öffentlichen Ordnung ihren Beitrag „zur allseitigen Stärkung und zum zuverlässigen Schutz der Arbeiter- und Bauern-Macht“ leisten und waren später meistens Mitglieder SED. Innerhalb der Volkspolizei gab es seit 1960 eine eigene SED-Kreisleitung, die direkt dem SED-Zentralkomitee unterstellt war. Für die Bevölkerung waren die 1952/1953 nach sowjetischem Vorbild eingeführten „Abschnittsbevollmächtigten“ der Schutzpolizei die ersten Ansprechpartner zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Die Abschnittsbevollmächtigten kannten jeden Bürger ihres Wohngebietes. Sie kontrollierten die „Hausbücher“, die in jedem Wohnhaus vom „Hausgemeinschaftsleiter“ geführt werden mussten. Daneben wurde die Bevölkerung bis in die privatesten Ebenen hinein durch den Staatssicherheitsdienst (SSD, „Stasi“²⁴) des 1950 gegründeten **Ministeriums für Staatssicherheit** (MfS) bis hin zur Unsinnigkeit bespitzelt. Es wird geschätzt, dass ungefähr 91.000 Menschen hauptamtlich und weit mehr als 100.000 sog. „Inoffizielle Mitarbeiter“, also Spitzel, für das MfS arbeiteten. Der Staatssicherheitsdienst ist verantwortlich für tausendfache rechtlose Verschleppung, Kindesentziehung, Erniedrigung, Folter und Hinrichtung von tatsächlichen oder vermeintlichen politischen Gegnern. Vor allem vor dem Mauerbau 1961 schreckte er auch nicht davor zurück, missliebige Personen aus dem freien Westteil Berlins zu entführen und anschließend zu foltern, einzusperren, in die Sowjetunion auszuliefern oder umzubringen. Das MfS beherrschte auch die Volkspolizei, deren wichtigste Positionen sämtlich Vertrauenspersonen des MfS oder gar Stasioffizieren einnahmen. Die Staatssicherheit arbeitete eng mit der Kriminalpolizei und dem Strafvollzug zusammen. In eigenen Haftanstalten wurden zum Teil am gültigen Strafvollzugsgesetz der DDR vorbei „Gesonderte Kommandos“ eingerichtet, innerhalb derer politische Gefangene und gewöhnliche Kriminelle zum Teil in Isolierhaft und unter menschenun-

19 Vgl. Rühle/ Suhr vor §§ 75 ff.

20 Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

21 S. Würtenberger / Heckmann / Tanneberger § 1 Rn 17 f.; Reinke Kriminologisches Journal 2000, 176 ff.

22 Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und (nach seiner Rückkehr 1956) dem Saarland; außerdem im britisch besetzten Bremen.

23 Die Kasernierte Volkspolizei (KVP) dagegen war der militärischer Vorläufer der Nationalen Volksarmee (NVA) und von dieser nach ihrer Gründung 1956 übernommen.

24 Im Volksmund „VEB Guck und Horch“.

würdigen Bedingungen einsaßen. Ernsthaften Schutz gegen polizeiliche Maßnahmen gab es praktisch zumindest dann nicht, wenn die polizeiliche Aktion politisch, ideologisch oder moralisch motiviert war.

Die Machthaber der „DDR“ hielten sich an rechtsstaatliche Grundsätze ebenso wenig wie die des NS-Staates. Im sowjetisch beherrschten Teil Deutschlands galten formal zunächst fast zwei Jahrzehnte die vernationalsozialistischen Landespolizeigesetze aus den 20er und 30er Jahren. Am 11.6.1968 ersetzte das „Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei“ (**VPG**) die bis dahin geltenden Regelungen. Das VPG setzte in seinem § 11 Abs. 1 die Tradition der preußischen Generalklausel fort, ließ aber als weitere polizeiliche Aufgaben auch den **„Schutz der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung**, der sozialistischen Errungenschaften sowie des freiheitlichen Lebens und der schöpferischen Arbeit des Menschen“ zu. Diese nichts sagenden und darum beliebig auslegbaren Rechtsbegriffe sorgten (ähnlich dem Begriff des „gesunden Volksempfindens“ im NS-Staat) dafür, dass es eine rechtlich bestimmbare Reduzierung polizeilicher Gewalt auf die Gefahrenabwehr nicht gab. § 11 Abs. 1 VPG²⁵ diente der Rechtfertigung aller Maßnahmen, die sich gegen politisch, ideologisch oder gesellschaftlich Missliebige richteten, und als Grundlage jeglichen Vorgehens nicht nur gegen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung in unserem Verständnis, sondern auch gegen politisch, moralisch oder sonst wie nicht gewollte Erscheinungen.

3. Polizeirecht und -organisation in Rheinland-Pfalz seit 1947

Rheinland-Pfalz wurde nach dem Krieg aus der nördlichen französischen Besatzungszone²⁶ (abzüglich des erst 1956 nach Deutschland zurückgekehrten Saarlandes) gebildet und war somit zuerst ein Kunstgebilde völlig verschiedener Landesteile und Provinzen.²⁷ Hier führte man zunächst das vom preußischen Polizeiverwaltungsgesetz²⁸ aus der Zeit vor Hitlers Machtergreifung geprägte Polizeirecht wieder ein,²⁹ das 1954 durch das rheinland-pfälzische **Polizeiverwaltungsgesetz (PVG)** abgelöst wurde.³⁰ Es galt weiterhin das Polizeibehördensystem, nach dem nicht nur die Vollzugspolizei (uniformierte und Kriminalpolizei), sondern auch die Ordnungsverwaltung (Verwaltungsbehörden der Gefahrenabwehr) als Polizei galten (**Einheitsprinzip**, s. a. Rn B 1). 1981 arbeitete man den **Musterentwurf** für ein einheitliches Polizeigesetz des Bundes und der Länder von 1976 in das PVG ein.³¹ So wurde erstmals differenziert zwischen Aufgaben und Befugnissen der Polizei. Zwangsmittel

25 § 11 Abs. 1 VPG: „In Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben ist die Deutsche Volkspolizei befugt, zur Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen und Forderungen zu stellen ...“.

26 Am 10. Juli 1945 ging die Besatzungshoheit im Gebiet des heutigen Rheinland-Pfalz von den Amerikanern auf die Franzosen über. Diese ordneten die Errichtung des Landes als letztes Land in den westlichen Besatzungszonen am 30. August 1946 durch die Verordnung Nr. 57 der französischen Militärregierung an.

27 Rheinland-Pfalz setzt sich zusammen aus der ehemals bayerischen Pfalz, den Regierungsbezirken Koblenz und Trier der ehemaligen preußischen Rheinprovinz, aus den linksrheinischen Teilen der ehemals zum Volksstaat Hessen gehörigen Provinz Rheinhessen, aus Teilen der preußischen Provinz Hessen-Nassau (Montabaur) und aus dem ehemals oldenburgischen Gebiet um Birkenfeld (Fürstentum Birkenfeld).

28 Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz v. 1.6.1931 GS. S. 77.

29 Zur historischen Entwicklung des Polizeirechts nach dem Krieg in Rheinland-Pfalz de Clerck-Schmidt Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, Loseblatt, 6. Aufl. 1994., § 1, I.1.-7.

30 Polizeiverwaltungsgesetz Rheinland-Pfalz (PVG) v. 26.3.1954, GVBl. S. 31.

31 PVG v. 24.6.1981, GVBl. S. 124.