

**de Gruyter**

W  
DE  
G

**Karl-Heinz Schumann**

**Grundriß des  
Polizei- und  
Ordnungsrechts**

# Grundriß des Polizei- und Ordnungs- rechts

Eingriffsmaßnahmen und ihre Vollstreckung,  
dargestellt nach dem Berliner ASOG, VwVG und  
UZwG unter Berücksichtigung des ME PolG

von  
Karl-Heinz Schumann



1978

Walter de Gruyter · Berlin · New York

*Erklärung der im Untertitel verwendeten Abkürzungen:*

- ASOG = Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin  
VwVG = Verwaltungsvollstreckungsgesetz  
UZwG = Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin  
ME PolG = Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder

*CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek*

**Schumann, Karl-Heinz:**

Grundriß des Polizei- und Ordnungsrechts :  
Eingriffsmaßnahmen u. ihre Vollstreckung,  
dargest. nach d. Berliner ASOG, VwVG u. UZwG  
unter Berücks. d. ME PolG. – 1. Aufl. – Berlin,  
New York : de Gruyter, 1978.

ISBN 3-11-007729-9

©  
Copyright 1978 by Walter de Gruyter & Co., vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung, J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung, Georg Reimer, Karl J. Trübner, Veit & Comp., 1 Berlin 30. Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Satz und Druck: Saladruck, 1000 Berlin 36  
Buchbindearbeiten: Wübben & Co., 1000 Berlin 42

**Karl-Heinz Schumann**  
**Grundriß des Polizei- und Ordnungsrechts**

## Vorwort

Dieses Buch soll das Grundwissen für die Beurteilung von Eingriffs- und Vollstreckungsmaßnahmen der Ordnungsbehörden und der Polizei vermitteln. Es spricht die Praxis und den Lernenden an. Der Aufbau dieses Buches entspricht dem Gang der Prüfung eines praktischen Falles, was insbesondere die Übersicht über die unterschiedlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen bei den Maßnahmen des unmittelbaren Zwanges erleichtert. Zugrundegelegt ist das in Berlin geltende Recht (insbesondere ASOG Bln, VwVG und UZwG Bln). Da das ASOG Bln und das UZwG Bln weitgehend dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes entsprechen, liegt zugleich eine Kommentierung des Musterentwurfs vor. Auf Abweichungen ist jedoch hingewiesen.

Das Buch soll die Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts aufzeigen und die herrschende Ansicht darstellen; gleichzeitig werden Hinweise auf weiterführende Literatur gegeben. Besonderer Wert wird auf die Darstellung systematischer Zusammenhänge gelegt. Rechtsprechung und Schrifttum werden in der Regel nur zu Problemen zitiert, zu denen sich eine eindeutig herrschende Meinung nicht feststellen läßt. Zur besseren Übersicht sind die jeweils behandelten Themen am Rand, der auch Raum für persönliche Notizen läßt, schlagwortartig gekennzeichnet.

Berlin, im Juni 1978

*Karl-Heinz Schumann*

## Literaturhinweise

### 1. Gesamtdarstellungen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts:

*Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr Bd. I und II, 8. Auflage 1975 und 1977

*Friauf*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht (Hrsg. v. Münch), 2. Aufl. 1970, S. 139 bis 209

*Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. 1977

*Kirchhof*, Grundfälle zum Polizeirecht, JuS 1974, 648 ff.

*Scholler/Broß*, Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 1975

*Wolff*, Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozeßrecht) 2. Aufl. 1967 (§§ 121 bis 136)

### 2. Zum Berliner Recht wird verwiesen auf:

*Berg/Hein*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin (Komm. z. ASOG), 1976

### 3. Zu Gesamtdarstellungen der Rechtsprechung wird verwiesen auf:

*Württembergberger*, Polizei- und Ordnungsrecht, Höchststrichterliche Entscheidungen im Rahmen der Juristischen Arbeitsblätter (Rengaw-Sammlung) 1974

*Rösler*, Das Polizeirecht in der neueren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: Aktuelle Probleme des Polizeirechts, Bd. 64 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 1976

### 4. Gesamtdarstellungen des Verwaltungsvollstreckungsrechts:

*Sadler*, Das Verwaltungszwangsverfahren nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz mit 50 Musterbescheiden, Arbeitshilfen der Verwaltungsakademie Berlin, 2. Aufl. 1977.

*Engelhardt*, Kommentar zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz, 1970

*v. Rosen/v. Hoewel*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz, 1953.

## 5. Gesamtdarstellungen des unmittelbaren Zwanges

*Grommek/Herrgesell*, Der unmittelbare Zwang, Komm. 1970/74.

*Krüger*, Polizeilicher Schußwaffengebrauch, 3. Aufl. 1977.

*Pioch*, Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG), Komm., 1963.

Die Polizeirechtslehrbücher enthalten meist nur kurze Abhandlungen, z. B. *Götz*, S. 163 ff.

## 6. Weiterführende Literatur

Zu Einzelproblemen ist teilweise im Text, im übrigen am Ende der Kapitel jeweils weiterführende Literatur angegeben.

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt für Berlin
AbgH-Ds	Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F. v. 22. 2. 1977, GVBl. 558
a. M.	anderer Meinung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin v. 11. 2. 1975, GVBl. 688
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländerges. v. 28. 4. 1965, BGBl. I 353
AVPolUZwG Bln	Ausführungsvorschriften für Vollzugsbeamte der Polizeibehörde zum UZwG v. 21. 9. 1973, ABl. 1242, zuletzt geändert durch VV v. 16. 7. 1976, ABl. 1110
Bay.ObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BauO Bln	Bauordnung für Berlin v. 29. 7. 1966, GVBl. 1175
Bd.	Band
Berl.VerwVerfG	Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung v. 8. 12. 1976, GVBl. 273 S
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzgesetz) v. 18. 8. 1972, BGBl. I 1834

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) v. 15. 3. 1974, BGBl. I 721
BK/O	Berlin Kommandantura Order
BSeuchenG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz) v. 18. 7. 1961, BGBl. I 1012
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAR	Deutsches Autorecht, Zeitschrift
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift
DVO	Durchführungsverordnung
DVO-ASOG	Verordnung über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden(DVO-ASOG)
DVO-AZG	Verordnung zur Durchführung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes v. 7. 10. 1958, GVBl. 974
E	amtliche Sammlung der Entscheidungen des (jeweils) vorstehend genannten Gerichts
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung v. 1. 2. 1877, RGBl. 346
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit i.d.F. v. 20. 5. 1898, RGBl. I 771
FwG	Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung bei Notlagen (Feuerwehrgesetz) i. d. F. v. 26. 9. 1975, GVBl. 2522
GastG	Gaststättengesetz v. 5. 5. 1970, BGBl. I 465
GeschlKrG	Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten v. 23. 7. 1953, BGBl. I 700
GewO	Gewerbeordnung für das Deutsche Reich i. d. F. v. 26. 7. 1900, RGBl. 871
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949
Götz	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., Göttingen 1977
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin

GVG	Gerichtsverfassungsgesetz i. d. F. v. 9. 5. 1975, BGBl. I 1077
h. M.	herrschende Meinung
i. d. F.	in der Fassung
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder
i. V. m.	in Verbindung mit
JGG	Jugendgerichtsgesetz i. d. F. v. 11. 12. 1974, BGBl. I 3427
JR	Juristische Rundschau, Zeitschrift
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt i. d. F. v. 6. 8. 1970, BGBl. I 1197
JZ	Juristen-Zeitung
KG	Kammergericht
Krüger	Polizeilicher Schußwaffengebrauch, 3. Aufl. 1977
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der IMK (Stand 25. 11. 1977)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i. d. F. v. 2. 1. 1975, BGBl. I 80
PolG NRW	(NW) Polizeigesetz i. d. F. v. 28. 10. 1969, GVBl. 740
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht, Entscheidungssammlung
PrPVG	(Pr.) Polizeiverwaltungsgesetz v. 1. 6. 1931, GS 77
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Reichsversicherungsordnung i. d. F. v. 15. 12. 1924, RGBl. I 779
S.	Seite
sog.	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch i. d. F. v. 2. 1. 1975, BGBl. I 1
StPO	Strafprozeßordnung i. d. F. v. 7. 1. 1975, BGBl. I 129
str.	strittig

StRG	Gesetz über die Stadtreinigung (Stadtreinigungsgesetz) v. 24. 6. 1969, GVBl. 768
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung v. 16. 11. 1970, BGBl. I 1565
StVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßnahmen der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz) v. 16. 3. 1976, BGBl. I 581, 2088
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung i. d. F. v. 15. 11. 1974, BGBl. I 3193
u. a.	unter anderem
UntG	Gesetz über die Unterbringung von Geisteskranken und Süchtigen v. 5. 6. 1958, GVBl. 521
u. U.	unter Umständen
UZwG Bln	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin v. 22. 6. 1970, GVBl. 921
VA	Verwaltungsakt
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) v. 5. 8. 1964, BGBl. I 593
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) v. 24. 7. 1953, BGBl. I 684
VerwA	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VRS	Verkehrsrechtssammlung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. 1. 1960, BGBl. I 17
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz v. 27. 4. 1953, BGBl. I 157, GVBl. 361
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25. 5. 1976, BGBl. I 1253, GVBl. 1173
VwZustG	Verwaltungszustellungsgesetz v. 3. 7. 1952, BGBl. I 379, GVBl. 648
ZPO	Zivilprozeßordnung i. d. F. v. 12. 9. 1950, BGBl. 533
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## Inhaltsverzeichnis

Literaturhinweise .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XI
Einleitung .....	1
1. Entwicklung des Polizeibegriffs .....	1
2. Quellen des Polizei- und Ordnungsrechts .....	4
Teil A: Maßnahmen der Gefahrenabwehr .....	8
1. Systematik des ASOG .....	8
2. Zuständigkeit .....	12
3. Öffentliche Sicherheit und Ordnung .....	20
4. Gefahrbegriffe .....	28
5. Verantwortlichkeit .....	39
6. Verhältnismäßigkeit .....	53
7. Opportunitätsprinzip .....	60
8. Eingriffsmaßnahmen nach der Generalermächtigung .....	66
9. Besondere Maßnahmen nach den §§ 15 bis 29 ASOG (Überblick) .....	71
10. Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen .....	73
11. Erkennungsdienstliche Maßnahmen .....	83
12. Vorladung .....	88
13. Gewahrsam .....	94
14. Durchsuchung von Personen .....	100
15. Durchsuchung von Sachen .....	107
16. Betreten und Durchsuchen von Wohnungen .....	112
17. Sicherstellung .....	122
18. Einzelne Maßnahmen nach der Generalermächtigung .....	128
18.1 Allgemeines .....	128
18.2 Platzverweisung .....	128
18.3 Auskunftsverlangen .....	130
18.4 Untersuchung einer Person .....	132
18.5 Hinweise zu anderen Eingriffen .....	133
19. Vollzugshilfe .....	134

Teil B: Maßnahmen des Verwaltungszwanges .....	139
1. Systematik des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes .....	139
2. Normalvollzug von Verwaltungsakten nach § 6 Abs. 1 VwVG .....	140
3. Sofortvollzug ohne vorausgehenden Verwaltungsakt	149
Teil C: Maßnahmen des unmittelbaren Zwanges .....	152
1. Systematik des UZwG Bln .....	152
2. Unmittelbarer Zwang mit Ausnahme von Schußwaffen	156
3. Anwendung von Schußwaffen gegen Sachen .....	162
4. Anwendung von Schußwaffen gegen Personen .....	165
5. Einsatz besonderer Waffen .....	183
6. Zwangsuntersuchung, Zwangsbehandlung, Zwangsernährung .....	188
Anhang	
1. Begriffe .....	191
2. Schema zur Beurteilung von Maßnahmen der Gefahren- abwehr .....	202
3. Schema zur Beurteilung von Vollstreckungsmaßnah- men nach VwVG und UZwG Bln .....	208
4. Grundsätze der Strafverfolgung im Verhältnis zur Ge- fahrenabwehr .....	211
5. Grundsätze der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Verhältnis zur Gefahrenabwehr .....	213
6. Ordnungs- und Zwangsmittel im Verhältnis zur Gefah- renabwehr .....	216
7. Dienst- und Fachaufsicht, Übertragung polizeilicher Befugnisse .....	217
8. ASOG Bln .....	219
9. VwVG .....	227
10. UZwG Bln .....	230
Register .....	233

# Einleitung

## 1. Entwicklung des Polizeibegriffs

### 1.1 Polizeiverwaltung als umfassende Staatsverwaltung

Der Begriff „Polizei“ bezeichnete im 15. bis 17. Jahrhundert einen Zustand „guter Ordnung des Gemeinwesens“. Im absoluten Fürstenstaat des 18. Jahrhunderts übertrug man diesen Begriff mit Einschränkungen auf die gesamte staatliche (innere) Verwaltung. Der ursprünglich materiell-rechtliche Begriff erhielt damit auch eine organisatorisch-institutionelle Bedeutung. Unter der „Polizeigewalt“ verstand man die absolute Herrschaft des Fürsten über die Untertanen ohne Bindung an Verfassung, Gewaltenteilung, Grundrechte und ohne ausreichenden Rechtsschutz für den Bürger. Einen solchen Staat bezeichnet man auch heute noch als Polizeistaat. Das Recht der Polizei reicht darin soweit wie ihre Macht.

### 1.2 Beschränkung der Polizeiverwaltung auf die Gefahrenabwehr

Vom Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus ab rechnet nur noch der Schutz des Staates und jedes Untertanen (Gefahrenabwehr) zu den eigentlichen Aufgaben der Polizei. Aufgrund der Ideen der Aufklärungsphilosophien sollte die Herstellung politischer und sozialer Zustände (Wohlfahrtspflege) grundsätzlich nicht mehr wie bisher zu ihren Aufgaben gehören. So formulierte § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechtes für die Preussischen Staaten im Jahre 1794: „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Policey“. Doch erst die vom Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes ausgehende Rechtsprechung des Preussischen Oberverwaltungsgerichtes (vgl. die sog. Kreuzberg-Entscheidung aus dem Jahre 1882 in OVG 9/353) setzte diese Beschränkung des Polizeibegriffs in Preußen durch. Danach durfte die Polizei außerhalb der Gefahrenabwehr andere Aufgaben nur aufgrund besonderer Rechtsgrundlagen wahrnehmen.

Die süddeutschen Staaten erließen zwischen 1847 und 1871 sog. PolizeStrafgesetzbücher, die teils unmittelbar strafbewährte Verbotsvorschriften oder Ermächtigungen zu entsprechenden Verordnungen enthielten. Die Polizei durfte nur in den dort enumerativ umschriebenen Gefahrensituationen eingreifen.

materieller  
Polizeibe-  
griff

Der neue Polizeibegriff (Polizei im eigentlichen „materiellen“ Sinn) war identisch mit der Funktion der öffentlichen Verwaltung, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Diese Funktion (Aufgabe) war der Polizeibehörde (Fach- und Vollzugspolizei) übertragen. Wohlfahrtsaufgaben nahm die allgemeine Verwaltung wahr.

Die Weimarer Republik übernahm diese Vorstellungen. § 14 Abs. 1 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes aus dem Jahre 1931 lautete: „Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.“ Gleichzeitig wurde die gesetzliche Möglichkeit geschaffen, der Polizei auch andere Aufgaben zu übertragen.

formeller  
Polizeibe-  
griff

Damit verstärkte sich die Notwendigkeit, neben dem materiellen Polizeibegriff den formellen Polizeibegriff zu unterscheiden. Darunter versteht man die Summe der sachlichen Zuständigkeiten der Polizeibehörde (Polizei als Teil der Verwaltungsorganisation).

Unter der Herrschaft des Nationalsozialismus wurde die Entwicklung des rechtsstaatlichen Polizeirechts unterbrochen. Zwar wurde das PrPVG nicht aufgehoben, aber in der Praxis wurden dessen rechtsstaatliche Sicherungen durchbrochen. Nach der Aufhebung der verfassungsmäßig garantierten Grundrechte durch die Verordnung zum Schutz von Volk und Staat vom 28. 2. 1933 (RGBl. I S. 83) hielt sich die später durch Gesetz vom 30. 1. 1934 (RGBl. I S. 75) einheitlich im ganzen Reich zusammengefaßte Polizei für berechtigt, unter Mißachtung der einschränkenden Vorschriften ohne Schranken und Kontrollen in die Rechtssphäre des Bürgers einzugreifen. Rechtsschutz gab es kaum, gegen Maßnahmen der Gestapo überhaupt nicht. Dies war ein Rückfall in den totalen Polizeistaat.

### 1.3 Trennung von Ordnungsbehörden und Polizei (Entpolizeilichung)

alliierter  
Einfluß

Nach 1945 lösten die Besatzungsmächte die bestehende Polizeior-  
ganisation auf und erließen in den einzelnen Besatzungszonen unter-

schiedliche Richtlinien für den Aufbau und die Tätigkeit der Polizei. Erst mit den sog. Polizeibriefen der Alliierten Hohen Kommission vom 21. 9. 1949, 3. 6. 1950 und 13. 11. 1950 wurde den Ländern der westlichen Besatzungszone die Befugnis zur Organisation und Verwaltung ihrer Polizei übertragen. In Berlin stimmten die Alliierten erst 1958 der Eingliederung des Polizeipräsidenten in Berlin in die Berliner Verwaltung unter bestimmten zum Teil noch heute geltenden Vorbehalten zu (vgl. zB BK/O (58) 3 v. 14. 3. 1958 (GVBl. S. 304) über die Überwachung der Berliner Polizei).

Bei der Neuordnung der Gefahrenabwehr nach 1945 ist die Entwicklung des sachlichen Aufgabenbereichs der Polizei und des dieser Aufgabe gewidmeten organisatorischen Apparates in den Ländern nicht übereinstimmend verlaufen. Der materielle Polizeibegriff und die Regeln des materiellen Rechts sind im wesentlichen gleich geblieben. Organisatorisch wurde die Gefahrenabwehr in 7 Ländern aber neben den Polizeibehörden auch anderen Behörden übertragen (Ordnungsbehörden, allgemeine Verwaltungsbehörden, allgemeine Sicherheitsbehörden). Andererseits übertrug man den Polizeibehörden auch Funktionen außerhalb der Gefahrenabwehr. So ist nunmehr verstärkt zwischen dem materiellen und formellen Polizeibegriff zu unterscheiden. Lediglich in Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland wurde diese Trennung nicht vollzogen. In Berlin hat sich die im Jahre 1958 durch das PolZG vorgenommene Aufteilung der Aufgaben der Gefahrenabwehr auf die Ordnungsverwaltung und die Polizei bewährt; sie wurde mit Erlaß des ASOG im Jahre 1975 beibehalten.

organisatorische Trennung

Die bereits in der amerikanischen und britischen Besatzungszone eingeleitete Übertragung vieler bisher von der Polizeibehörde wahrgenommener Aufgaben der Gefahrenabwehr auf Behörden der allgemeinen Verwaltung hat ihre Berechtigung vor allem unter 2 Gesichtspunkten:

Gründe

1. Viele Aufgaben der Gefahrenabwehr stehen im Zusammenhang mit Aufgaben der Daseinsvorsorge und können nur als annex dieser Aufgabe betrachtet werden. Sie können daher sinnvoll nur zusammen von einer Behörde erfüllt werden (Verzahnung).
2. Die Gefahrenabwehr wird in speziellen Lebensbereichen mit anderen Mitteln (bürokratische Arbeitsweise) als die nicht spezialisierte, rein exekutive Arbeit der Vollzugspolizei durchgeführt und erfordert eine andere Organisation und anders ausgebildete Mitarbeiter (unterschiedliche Lebensbereiche und Qualität der Gefahrenabwehrtätigkeit).

„Notzuständigkeit“

Mit der Herauslösung dieser Aufgaben aus der Polizeiverwaltung (Entpolizeilichung) mußte gleichwohl Sorge dafür getragen werden, daß in Eilfällen auch in diesen Bereichen Gefahren abgewehrt werden, denn der allgemeinen Verwaltung wurde kein der Polizei vergleichbarer Exekutivapparat zur Verfügung gestellt. Deshalb beließ man der Polizeibehörde eine „Notzuständigkeit“ für alle diese Bereiche (subsidiäre Zuständigkeit) und verpflichtete sie im übrigen zur Vollzugshilfe. Ihr verblieb damit als Sicherheitspolizei die nicht spezialisierte Gefahrenabwehr sowie die unaufschiebbare, im normalen Verwaltungsgang nicht mögliche Abwehr aller auftretenden Gefahren. Vgl. näher A 4.1.2.1.

#### 1.4 Moderner Polizeibegriff

Institutioneller Polizeibegriff

In dieser Begrenzung der Polizei auf das unaufschiebbar Notwendige sieht *Knemeyer* (DÖV 1975/34) einen neuen materiellen Polizeibegriff. Hierbei wird jedoch nicht bedacht, daß die Polizei nur bei Eingriffsmaßnahmen, nicht aber im schlicht-hoheitlichen Bereich in dieser Weise beschränkt ist. Der materielle Polizeibegriff (Polizei als Aufgabe der Gefahrenabwehr) erscheint heute vielmehr entbehrlich. ASOG und ME verwenden den Begriff Polizei daher auch nur noch im formell-institutionellen Sinn (vgl. § 1 Abs. 4 ASOG, § 1 a ME: Polizei als Bezeichnung für eine bestimmte Behörde). Im übrigen sollte man von der Aufgabe der Gefahrenabwehr sprechen, wenn der bisher übliche Polizeibegriff im materiellen Sinne gemeint ist.

#### 1.5 Literatur

v. *Unruh*, Polizei als Tätigkeit der leistenden Verwaltung, DVBl. 1972/469

*Foerster*, Abschied vom PVG, Staats- und Kommunalverwaltung 1976/44.

## 2. Quellen des Polizei- und Ordnungsrechts

### 2.1 Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

Landeskompetenz

Eine Kompetenz zum Erlaß eines Gesetzes mit dem alleinigen Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist dem Bund im Grundgesetz nicht eingeräumt. Nach Art. 30, 70 GG ist daher die Zuständigkeit der Länder gegeben.

Jedes Land hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Die Folge ist, daß die gesetzlichen Grundlagen in den Ländern zumin-