

A. Grundlagen des Polizeirechts

I. Begriff des Polizeirechts

Unter dem **Polizeirecht** sind alle gesetzlichen Regelungen zu verstehen, die sich auf diejenige Staatstätigkeit erstrecken, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung schützt, Gefahren von ihr abwendet und eingetretene Störungen beseitigt.¹ Das Polizeirecht kann in das **Allgemeine** und das **Besondere Polizeirecht** unterteilt werden. Das **Allgemeine Polizeirecht** ist in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der einzelnen Bundesländer geregelt. Diese haben hierfür nach Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz. In Baden-Württemberg ist das Allgemeine Polizeirecht im Polizeigesetz (PolG) enthalten. Das **Besondere Polizeirecht** befindet sich dagegen verteilt in einer Vielzahl von speziellen Gesetzen, die normative Vorgaben für die Bekämpfung von Gefahren in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens enthalten. Hierzu gehören z. B. das Versammlungs-, das Gewerbe-, das Aufenthalts- und das Waffenrecht.²

II. Begriff der Polizei

Der Begriff der Polizei wird in Deutschland nicht einheitlich verwendet. Unter der **Polizei** werden unterschiedliche Behörden, Aufgaben und Tätigkeiten verstanden. In diesem Zusammenhang sind die Begriffe **Einheits-** und **Trennsystem** sowie **materieller, formeller** und **institutioneller Polizeibegriff** zu unterscheiden.

1. Einheitssystem

In Baden-Württemberg umfasst die Polizei die Polizeibehörden und den Polizeivollzugsdienst (§ 104 PolG). Die Zusammenfassung von Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst zur Polizei ist das sog. **Einheitssystem**. Im Einheitssystem nehmen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst die Aufgabe der Gefahrenabwehr jeweils auf der Grundlage des Polizeigesetzes wahr, wenn kein Spezialgesetz einschlägig ist.³

2. Trennsystem

Im Gegensatz zu dem Einheits- steht das **Trennsystem**. Das Trennsystem findet sich in anderen Bundesländern, wie z. B. Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Hier wird unter der Polizei nur der Polizeivollzugsdienst verstanden. Die Polizeibehörden, die in diesen Bundesländern als Ordnungs- oder Sicherheitsbehörden bezeichnet werden, sind vom Polizeivollzugsdienst getrennt. Die Regelungen zur Gefahrenabwehr

1 Schoch, in: Schoch, BesVerwR, Kap. 1 Rn. 1.

2 Zu den einzelnen Gebieten des Besonderen Polizeirechts Kniesel/Braun/Keller, BesPOR, Rn. 40 ff.

3 WHT, § 1 Rn. 17.

für diese Behörden und den Polizeivollzugsdienst sind meistens in gesonderten Gesetzen enthalten.⁴

3. Institutioneller Polizeibegriff

- 5 Unter der **Polizei im institutionellen Sinne** sind alle Behörden zu verstehen, die der Institution Polizei zugehören.⁵ In Baden-Württemberg sind dies nach dem Einheitssystem die Polizeibehörden (§§ 106 ff. PolG) und der Polizeivollzugsdienst (§§ 115 ff. PolG).

4. Materieller Polizeibegriff

- 6 Als **Polizei im materiellen Sinne** wird die mit Befehls- und Zwangsgewalt verbundene Funktion der öffentlichen Verwaltung verstanden, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, ohne Rücksicht darauf, ob sie von Polizeibehörden, Polizeivollzugsdienst oder anderen Verwaltungsbehörden wahrgenommen wird.⁶ Der materielle Polizeibegriff findet sich in § 1 Abs. 1 S. 1 PolG. Danach hat die Polizei die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht werden oder Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen.

5. Formeller Polizeibegriff

- 7 Dem materiellen Polizeibegriff steht der **formelle Polizeibegriff** gegenüber. Der formelle Polizeibegriff umfasst die Summe aller Tätigkeiten, für die die Polizeibehörden und Polizeidienststellen zuständig sind.⁷ Nach § 1 Abs. 2 PolG hat die Polizei neben der Gefahrenabwehr außerdem die ihr nach anderen Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. So hat die Polizei z. B. nach § 163 Abs. 1 S. 1 StPO die Aufgabe, Straftaten zu erforschen und alle Anordnungen, die keinen Aufschub dulden, zu treffen, um die Verdunklung der Sache zu verhindern. Der formelle Polizeibegriff geht daher über den materiellen noch hinaus, da er neben der Gefahrenabwehr auch noch die Wahrnehmung von weiteren, der Polizei übertragenen Aufgaben umfasst.

III. Historische Entwicklung

- 8 Die Zusammenfassung von Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst in Baden-Württemberg zur Polizei mit der Beschränkung der Polizei auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr und andere ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben ist das Ergebnis eines geschichtlichen Prozesses. Dieser wird nachfolgend skizziert.

1. Herkunft des Begriffs Polizei

- 9 Der Begriff **Polizei** stammt vom dem griechischen Wort **politeia** ab. Politeia bedeutet „Verfassung des Staates“, „Zusammenwirken der Staatsorgane“ oder

4 WHT, § 1 Rn. 16.

5 Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger, A Rn. 39.

6 Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger, A Rn. 39; Ruder/Pöhl, § 3 Rn. 4.

7 Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger, A Rn. 39a; Ruder/Pöhl, § 3 Rn. 2 f.

„Zusammenspiel der Staatsfunktionen“.⁸ Aus dem griechischen politeia ist das lateinische Wort **politia** entstanden. In Deutschland ist der Begriff **Policey** seit der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts nachweisbar. Man verstand darunter allerdings keine Behörde oder eine Tätigkeit, sondern den **Zustand der guten Ordnung des Gemeinwesens**. Die sog. „gute Policey“ erfasste die verschiedensten Lebensbereiche, wie z. B. den Wirtschaftsverkehr, die ständische Gliederung, die Berufsausübung, das allgemeine Verhalten, das Vertragswesen oder das Erbrecht. Dieses Begriffsverständnis lag auch den drei großen Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577 zugrunde.⁹

2. Polizeibegriff im Zeitalter des Absolutismus

Im absolutistischen Fürstenstaat des 17. und 18. Jahrhunderts entwickelte sich aus dem **ius politae** der Landesfürsten die polizeiliche absolute Herrschaft. Der Territorialfürst hatte die Macht, umfassende Anordnungen zur Förderung des Gemeinwohls zu treffen. Die polizeiliche Tätigkeit erstreckte sich auf alle Lebensbereiche. Sie umfasste die gesamte innere Verwaltung, einschließlich des Kirchen- und Erziehungswesens.¹⁰ Die damalige Lehre rechtfertigte den **Polizei-staat** damit, dass der beschränkte Untertanenverband sein Recht und sein Glück nicht erkennen könne. Im Zentrum des damaligen staatspolitischen Denkens stand jedoch nicht nur die Wohlfahrt der Untertanen, sondern auch die wohlgefüllte Kasse des Fürsten. Nach Ansicht der Kameralisten war es insbesondere die Aufgabe der Polizeiverwaltung, eine Wirtschaftsordnung zu errichten und zu sichern, die Gewähr für einen konstanten Zufluss an Steuern bot.¹¹

3. Wandel des Polizeibegriffs seit Mitte des 18. Jahrhunderts

Die Aufklärung führte Mitte des 18. Jahrhunderts zu einer allmählichen Durchbrechung der Allzuständigkeit der Polizei. Dieser Prozess erstreckte sich bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts. Um die Freiheit der Bürger gegenüber dem Staat und damit den liberalen Rechtsstaat zu stärken, wurde die Polizei auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr beschränkt.¹² Einen ersten gesetzgeberischen Ansatz hierzu gab es in § 10 Abs. 2 S. 17 des **Allgemeinen Preußischen Landrechts (ALR)** von 1794:

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

Allerdings lagen dem Begriff der öffentlichen Sicherheit noch keine modernen liberalen Vorstellungen zugrunde. Der Polizeibegriff war nach wie vor noch sehr weit. Lediglich die Wirtschaftsförderung zählte nicht mehr dazu. Auch die preußischen Reformer vom Stein und Hardenberg zählten zur Aufgabe der Polizei u. a. noch das gesamte Landwirtschafts- und Armenwesen und den öffentlichen Unterricht.

⁸ Ruder/Pörtl, § 1 Rn. 1.

⁹ Ruder/Pörtl, § 1 Rn. 2; WHT, § 1 Rn. 2.

¹⁰ Knemeyer, Rn. 2 und 6.

¹¹ WHT, § 1 Rn. 3.

¹² WHT, § 1 Rn. 4 ff.

10

11

4. Polizeibegriff im 19. Jahrhundert

- 12** Im 19. Jahrhundert führten tief greifende wirtschaftliche und soziale Veränderungen zu einer starken Zunahme polizeilicher Aktivitäten. Diese Veränderungen waren bedingt durch die industrielle Revolution und die damit einhergehende Bevölkerungsvermehrung, die Verschärfung der sozialen Frage, die Zunahme von Kriminalität und neuartige Gefahren durch die Industrie. Neben der Entstehung der politischen Polizei kam es zur Ausbildung von Fachpolizeien, wie z. B. der Armen-, Gesundheits- und Medizinal-, Bahn-, Verkehrs-, Gewerbe- und Kriminalpolizei.
- 13** Eine Einschränkung ihrer Macht erfuhr die Polizei erst im Zuge der aufkommenden Idee des liberalen Rechtsstaats. Dessen wesentliches Element ist die Bindung der Gerichte und der Verwaltung an das Recht (**Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**). Flankiert wurde diese Entwicklung durch die Einführung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Damit wurde das polizeiliche Handeln einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen.¹³ Ein Meilenstein auf diesem Weg ist in Preußen das sog. **Kreuzbergurteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts** vom 14.6.1882.¹⁴ Das Gericht hatte die Gültigkeit einer Polizeiverordnung und die darauf gestützte Verfügung, die eine bestimmte Bebauung untersagte, weil dadurch der Blick auf ein Siegerdenkmal beeinträchtigt wurde, zu überprüfen. Das Preußische Oberverwaltungsgericht stellte fest, dass es für ein derartiges Verbot keine spezielle Rechtsgrundlage gebe. Auch die in § 10 Abs. 2 S. 17 ALR formulierte allgemeine Ermächtigungsgrundlage für polizeiliches Handeln greife hier nicht, da sie der Polizei nicht erlaube, aus ästhetischen Gründen die Nutzung von Grundeigentum zu untersagen. Damit wurde die Gefahrenabwehr als eigentliche Aufgabe der Polizei anerkannt.¹⁵
- 14** Die durch diese Entscheidung ausgelöste Entwicklung fand ihren vorläufigen Schlusspunkt in der Formulierung von § 14 Abs. 1 des **Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes** vom 1.6.1931:
- „Die Polizeibehörden haben die im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von dem Einzelnen oder der Allgemeinheit Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.“
- 15** Nach § 14 Abs. 2 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes hatten die Polizeibehörden auch die Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch Gesetz besonders übertragen wurden. Mit den beiden Absätzen von § 14 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes hatten sich im norddeutschen Raum der **materielle** und **formelle Polizeibegriff** (vgl. hierzu Rn. 6 f.) durchgesetzt.
- 16** In den süddeutschen Staaten setzte der Gesetzgeber die Bindung der Polizei an das Gesetz und die Beschränkung auf die Aufgabe der Gefahrenabwehr mit sog. **Polizeistrafgesetzbüchern** (31.10.1863 in Baden und 27.12.1871 in Württemberg) durch. Dort wurden bestimmte Handlungen unter Strafe gestellt und die

¹³ WHT, § 1 Rn. 8.

¹⁴ PrOVGE 9, 353 ff. und VBIBW 1993, 271 ff.

¹⁵ Ruder/Pörtl, § 1 Rn. 7.

Polizeibehörden zum Erlass von strafbewehrten Rechtsverordnungen ermächtigt.¹⁶

5. Weimarer Republik (1919–1933)

Das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 zeigt, dass die Entwicklung des Polizeirechts durch den Übergang von der Monarchie zur Weimarer Republik nicht unterbrochen worden ist.¹⁷ Obwohl nach Art. 9 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) dem Reich die Gesetzgebung über den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zustand, blieb die Gefahrenabwehr im Wesentlichen Sache der Länder. Es kam zum Aufbau einer Schutzpolizei, die für eine Vereinheitlichung des Polizeidienstes sorgte und zu einer quantitativen Zunahme der Polizei. Während im Kaiserreich die Zahl der Polizisten bei etwa 80.000 lag, stieg sie in der Weimarer Republik auf annähernd 150.000 an. Da das Verwaltungsrecht schon in der konstitutionellen Monarchie vom Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geprägt war, machte die Aufnahme von Grundrechten in die Weimarer Verfassung keine Änderung des Polizeirechts erforderlich. Art. 48 Abs. 2 und 4 WRV erlaubten dem Reichspräsidenten und den Landesregierungen allerdings die vorübergehende Aussetzung der Grundrechte im Ausnahmefall. Außerdem konnte der Reichspräsident auf der Grundlage von Art. 48 WRV bei einer erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die zu ihrer Wiederherstellung erforderlichen Maßnahmen treffen. Für diesen Zweck konnte der Reichspräsident auch die Polizei der Länder dem Reich unterstellen und die Reichswehr zur Niederschlagung von Aufständen einsetzen.

6. Nationalsozialismus (1933–1945)

Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten im Jahr 1933 fand die rechtsstaatliche Entwicklung des Polizeirechts ein jähes Ende. Es erfolgte eine Ideologisierung und Umdeutung des Polizeirechts im nationalsozialistischen Sinne, eine Herauslösung der Polizei aus der allgemeinen inneren Verwaltung und eine Entziehung der Polizei von der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte. In personeller und organisatorischer Hinsicht fand eine **Verbindung der Parteipolizei der NSDAP, der SS (Schutzstaffel) und der Polizei** statt. Die Polizei wurde zum Handlanger und Repressionsinstrument der Nazis.¹⁸

Nachdem im Februar 1933 durch die auf Art. 48 Abs. 2 WRV gestützten Notverordnungen zum Schutz des deutschen Volkes und Staates die Polizeien der Länder dem Reich unterstellt worden waren, übertrug das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30.1.1934 die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich. Die Landespolizeibehörden wurden dem Reichsinnenministerium unterstellt. Die auf der Grundlage von Art. 48 Abs. 2 WRV erlassene Notverordnung vom 28.2.1933 hob die Grundrechte auf. Dies diente zur Rechtsfertigung von Rechtsbrüchen, Inhaftierungen und Überweisungen in Konzentrationslager durch die Polizei.

16 Näher hierzu *Ruder/Pörtl*, § 1 Rn. 6; *WHT*, § 1 Rn. 10 ff.

17 Ausführlich hierzu *Stolleis/Kremer*, in: Lisken/Denninger, A Rn. 52 ff.

18 Ausführlich hierzu *Stolleis/Kremer*, in: Lisken/Denninger, A Rn. 62 ff.

- 20 1936 wurde die **Geheime Staatspolizei (Gestapo)** gegründet und der Reichsführer SS, Heinrich Himmler, mit dem neuen Amt eines Chefs der deutschen Polizei betraut. Polizei und SS wurden 1939 im sog. **Reichssicherheitshauptamt** zusammengeführt. Die Umdeutung des Polizeirechts im nationalsozialistischen Sinne zeigt sich am eindringlichsten in der damaligen Interpretation von § 14 Abs. 1 des Preußischen Verwaltungsgesetzes. Danach war eine Störung der öffentlichen Sicherheit alles, was dem nationalsozialistischen Staat irgendwie abträglich erschien.

7. Entwicklung seit 1945 in Deutschland

- 21 Nach 1945 ging die Polizeihoheit zunächst auf die alliierten Besatzungsmächte über. In der **ehemaligen DDR** wurde die **Deutsche Volkspolizei** als staatliche, dem Innenministerium unterstehende Polizei aufgebaut, aus der 1950 der sog. Staatssicherheitsdienst ausgegliedert worden ist. Dieser wurde einem besonderen Ministerium für Staatssicherheit unterstellt und ermöglichte eine lückenlose Gesinnungskontrolle sowie die Unterdrückung jeder Opposition in der DDR. 1989 wurde der Staatssicherheitsdienst aufgelöst und die DDR erhielt am 13.9.1990 ein Polizeigesetz, das zwischen 1992 und 1996 in den einzelnen fünf neuen Bundesländern durch Landespolizeigesetze abgelöst worden ist.¹⁹
- 22 Im **Westen Deutschlands** sahen die Alliierten eine Gefahr für die Entwicklung der Demokratie gerade auch in einer zentralistischen Polizeiorganisation. Andererseits ergab sich auch im westlichen Nachkriegsdeutschland sehr rasch die Notwendigkeit einer deutschen Polizei. Auf diese mussten, wie auf alle staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche, die auf den Konferenzen von Jalta und Potsdam entwickelten Grundsätze der **Entnazifizierung, Demilitarisierung, Demokratisierung und Dezentralisierung** angewandt werden.²⁰
- 23 Neben der Reduzierung der Bewaffnung, Entlassung ehemaliger Angehöriger der NSDAP und der Rückführung des Polizeiwesens in die Länderhoheit stellte die sog. **Entpolizeilichung der Verwaltung** eines der wesentlichen Elemente der alliierten Sicherheitspolitik dar. Polizei sollte nur noch die Vollzugspolizei sein. Sie sollte in erster Linie dem Schutz des Bürgers dienen. Dies entsprach und entspricht auch heute noch der Vorstellung der Bevölkerung von Polizei. Die Länder, die diesem Trennsystem folgten (Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein), besitzen auch heute noch für den Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr für Ordnungsbehörden und Polizei unterschiedliche Gesetze.
- 24 In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Bremen wurde die **Entpolizeilichung** allerdings nicht so konsequent vorangetrieben. In den zur US-Zone gehörenden Teilen Württemberg-Badens war für die Gemeinden unter 5.000 Einwohner eine Landespolizei zuständig. Größere Gemeinden, z. B. Stuttgart, Esslingen, Heilbronn und Ulm, konnten eine kommunale Polizei einrichten.

19 Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger, A Rn. 113 f. Zu der Entwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR s. auch Ruder/Pörtl, § 1 Rn. 14 f.

20 Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger, A Rn. 68.

In den **50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts** erließen die Bundesländer Polizeigesetze mit der traditionellen Generalklausel, die der Polizei die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung überantwortete. In dieser Zeit fand außerdem eine **Reorganisation der Polizei** statt. Die Länder richteten militärisch organisierte **Bereitschaftspolizeien** ein. Die Bereitschaftspolizei ist zuständig für die Ausbildung des Polizeinachwuchses, Unterstützung der Schutzpolizei bei Demonstrationen, Großunglücken u. Ä. sowie zur Unterstützung der Kriminalpolizei bei bestimmten Schwerpunktaktionen.

25

Der Bund besitzt weitgehende Möglichkeiten des Einflusses auf die Bereitschaftspolizeien. In einem **Verwaltungsabkommen vom 27.10.1950 zwischen dem Bund und den Bundesländern** übernahm der Bund die Kosten für die Ausrüstung der Einheiten. Der im Bundesinnenministerium angesiedelte **Inspekteur der Bereitschaftspolizei** der Länder ist Polizeibeamter. Er ist zuständig für die einheitliche Ausrüstung sowie Koordinierung der Aus- und Fortbildung und überprüft die ständige Einsatzbereitschaft.²¹

26

Auf Bundesebene wurde **1951** ein **Bundeskriminalamt** eingerichtet, das zunächst nur der zentralen Informationssammlung diente. Mittlerweile sind die umfangreichen Aufgaben und Befugnisse des Bundeskriminalamtes im Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG) geregelt. Als Ersatz für die im Grundgesetz nicht vorgesehene Bundesbereitschaftspolizei wurde im Jahr **1951** der militärisch organisierte **Bundesgrenzschutz** aufgestellt. Im Widerspruch zu seiner Benennung entwickelte sich dieser beständig zu einer Vollzugspolizei des Bundes. Diese Entwicklung wurde forciert durch eine häufige Anforderung des Bundesgrenzschutzes nach Art. 91 und 35 Abs. 2 GG durch die Länder. **1992** wurden dem Bundesgrenzschutz die Aufgaben der **Bahnpolizei** und der **Luftsicherheit** übertragen. Durch das **Gesetz vom 30.6.2005**²² erfolgte schließlich eine Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in **Bundespolizei**.

27

Nach der deutschen Wiedervereinigung und der Öffnung der Grenzen in Europa erfolgte ab 1990 auf Bundesebene und in den Polizeigesetzen der einzelnen Bundesländer eine ständige Erweiterung der polizeilichen Befugnisse, um den illegalen Rauschgifthandel und andere Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität abzuwehren. Dabei gewannen insbesondere die Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Gefahrenabwehr immer mehr an Bedeutung. Diese Entwicklung verstärkte sich noch nach den islamistischen Terroranschlägen vom 11.9.2001 in New York, Pennsylvania und Washington D.C. Am 14.12.2004 wurde in Berlin das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) eingerichtet. Am 22.12.2006 hat der Bundestag das Gemeinsame Dateien-gesetz erlassen. Die Neufassung des BKAG vom 12.11.2008 erweiterte die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und lieferte der Behörde hierfür insbesondere eine Rechtsgrundlage für eine Online-Durchsuchung.²³

28

21 Stolleis/Kremer, in: Lisken/Denninger, A Rn. 73 ff.

22 BGBI. I S. 1818.

23 Ruder/Pöhl, § 1 Rn. 16.

- 29 Die Entwicklung des BKAG ist beispielhaft für die Entwicklung des gesamten Polizei- und des Sicherheitsrechts in Deutschland. Am 20.4.2016 erklärte das Bundesverfassungsgericht weite Teile des BKAG für nicht vereinbar mit der Verfassung.²⁴ Bereits in den Jahren zuvor hatte sich gezeigt, dass auf die Bestrebungen des Bundes- und der Landesgesetzgeber zur Ausweitung polizeilicher Befugnisse sehr häufig eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgte. So entschied das Bundesverfassungsgericht z. B. über die nach den islamistischen Terroranschlägen am 11.9.2001 in den USA in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführte Rasterfahndung zur Ermittlung sog. islamistischer Schläfer,²⁵ über die TKÜ zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten,²⁶ über das automatische Kennzeichenlesesystem²⁷ oder die Online-Durchsuchung.²⁸ Dabei hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont, dass die Gefahrenabwehr eine zentrale Aufgabe des Rechtsstaates ist. Der Gesetzgeber hat hierbei aber immer eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren.²⁹

8. Europäisierung der Gefahrenabwehr

- 30 Im Zuge des Zusammenwachsens der europäischen Nationalstaaten zur EU ist es auch zu einer Europäisierung der Gefahrenabwehr gekommen.³⁰ Der Schutz der inneren Sicherheit ist eines der Ziele der EU (Art. 67 ff. AEUV). Nach dem Wegfall der Grenzkontrollen im Binnenraum ergab sich die Notwendigkeit eines gemeinsamen Sicherheitskonzeptes. Um dieses zu erreichen, schlossen zunächst Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten 1985 einen gesonderten völkerrechtlichen Vertrag (**Schengen I**). Diesem folgte 1990 ein Durchführungsübereinkommen (**Schengen II**). Durch den am 1.5.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam ist dieser sog. **Schengen-Besitzstand** in das EU-System übernommen worden. Wichtiger Bestandteil hiervon ist eine zentrale polizeiliche Fahndungsdatei, das sogenannte **Schengen-Informationssystem (SIS)**, mit Sitz in Straßburg. 2004 wurde eine Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU (kurz **FRONTEX** aus dem Französischen für *Frontières extérieures*) in Warschau errichtet. Die Hauptaufgabe von FRONTEX besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU bei der Überwachung der EU-Außengrenzen zu koordinieren.³¹
- 31 Um die Sammlung und den Austausch polizeilicher Informationen innerhalb der EU zu gewährleisten, ist 1995 das **Europäische Polizeiamt (Europol)** mit Sitz in Den Haag durch die Mitgliedstaaten der EU gegründet worden. Eine eigene Ermittlungszuständigkeit steht Europol bisher jedoch nicht zu.³² Darüber hinaus ist die grenzüberschreitende Polizeiarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU und ihren Nachbarstaaten in **bilateralen Verträgen** geregelt worden.

24 BVerfG, NJW 2016, 1781 ff.

25 BVerfG, NJW 2006, 1939 ff.

26 BVerfG, NJW 2005, 2603 ff.

27 BVerfG, NJW 2008, 1505 ff.

28 BVerfG, NJW 2008, 822 ff.

29 BVerfG, NJW 2006, 1939 (1945).

30 Ausführlich zur Polizei und Justiz auf der Ebene der EU *Aden*, in: Lisken/Denninger, M Rn. 1 ff.

31 Näher hierzu *Ruder/Pörtl*, § 1 Rn. 57.

32 Näher hierzu *Ruder/Pörtl*, § 1 Rn. 46 ff.

Für Baden-Württemberg sind hier insbesondere das „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden in den Grenzgebieten“ von 1997³³ und der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“ aus dem Jahr 1999³⁴ relevant.

Die **Terroranschläge vom 11.9.2001** in New York und Washington führten zu einer Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der EU, die nach dem Inkrafttreten des **Vertrages von Lissabon** am 1.12.2009³⁵ eine neue Stufe erreicht hat.³⁶ Nach Art. 67 Abs. 1 AEUV bildet die Union einen **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Hierzu gehören neben der Regelung der Binnen- und Außengrenzen sowie des Asyl- und Einwanderungsrechts und der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen auch die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität durch justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und durch polizeiliche Zusammenarbeit. Für die polizeiliche Zusammenarbeit trägt die Union gemäß Art. 87 Abs. 1 AEUV die **Entwicklungsverantwortung**.³⁷ Die Bedeutung des Europarechts für das Polizeirecht zeigt sich insbesondere bei den Regelungen zur polizeilichen Datenverarbeitung in §§ 11 bis 16 und §§ 70 bis 99 PolG. Diese gehen auf die Richtlinie (EU) 2016/680 vom 21.4.2016 zurück, die der Gesetzgeber mit dem **Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften**³⁸ (PolG 2020) umgesetzt hat.

9. Entwicklung des Polizeirechts in Baden-Württemberg

Nach der Gründung des Bundeslandes Baden-Württemberg im Jahr 1952 ist am **21.11.1955** ein **Polizeigesetz**³⁹ erlassen worden. Es enthielt Regelungen über Aufgaben, Kompetenzen, Aufbau, Kosten und Haftung der Polizei. Allerdings galt das **Polizeistrafrecht** zunächst noch bis zu seiner Abschaffung durch das **Gesetz vom 2.7.1974**⁴⁰ fort. Das baden-württembergische Polizeigesetz hat seit seiner Verkündung zahlreiche Änderungen erfahren.⁴¹ Von diesen Änderungen sollen hier nur die wichtigsten erwähnt werden:

Durch das **Gesetz vom 3.3.1977**⁴² wurden die Standardmaßnahmen im Polizeigesetz ergänzt. Eine grundlegende Änderung des Polizeigesetzes erfolgte durch das **Gesetz vom 22.10.1991**.⁴³ Hierdurch sind insbesondere Regelungen zur Da-

33 BGBl. II S. 2479.

34 BGBl. II S. 946.

35 ABl. C 306 vom 17.12.2007 S. 1.

36 Aden, in: Lisken/Denninger, M Rn. 1.

37 Aden, in: Lisken/Denninger, M Rn. 18.

38 GBl. S. 735.

39 GBl. S. 249.

40 GBl. S. 210.

41 S. hierzu *Trurnit*, in: BeckOK PolR BW, EntStruk Rn. 9 ff.

42 GBl. S. 171.

43 GBl. S. 625.

32

33

34

tenverarbeitung und zum finalen Rettungsschuss eingeführt worden. Ermächtigungsgrundlagen für die Schleierfahndung und die Videoüberwachung öffentlicher Plätze sind durch die **Gesetze vom 22.7.1996**⁴⁴ bzw. **19.12.2000**⁴⁵ geschaffen worden.

- 35** Unter dem Eindruck der **islamistischen Selbstmordattentate am 11.9.2001** in New York und Washington und weiterer terroristischer Aktivitäten in den folgenden Jahren beschloss der Landtag von Baden-Württemberg am 6.11.2008 das **Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes (ÄndG 2008)**.⁴⁶ Dieses trat am **22.11.2008** in Kraft. Das Ziel dieses Gesetzes war es, extremistischer und terroristisch motivierter Gewalt mit der notwendigen Konsequenz begegnen zu können und das polizeiliche Instrumentarium weiterzuentwickeln.⁴⁷ Das Gesetz sah folgende Änderungen vor:
- Neuregelung der Befragung (jetzt § 43 Abs. 1 PolG);
 - Schaffung einer Vorschrift zum Schutz zeugnisverweigerungsberechtigter Berufsheimnisträger und deren Berufshelfer (jetzt § 10 PolG);
 - Ausweitung der Zulässigkeit der Videoüberwachung (jetzt § 44 PolG);
 - Einführung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz technischer Mittel zur Feststellung des Aufenthaltsortes oder der Bewegung einer Person oder Sache (jetzt § 49 Abs. 1 und 2 Nr. 3 PolG);
 - Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz automatischer Kennzeichenlesesysteme zum Zweck des Abgleichs mit dem Fahndungsbestand (jetzt § 51 PolG);
 - Anpassung der Voraussetzungen für den Einsatz technischer Mittel zur präventiv-polizeilichen Datenerhebung in oder aus Wohnungen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (jetzt § 50 PolG);
 - Schaffung von Rechtsgrundlagen für polizeiliche Maßnahmen mit Bezug zur Telekommunikation (jetzt §§ 52, 53 und 55 PolG);
 - Einführung einer Befugnis zur Durchsuchung von Personen und mitgeführten Sachen zur Identitätsfeststellung (jetzt § 27 Abs. 2 S. 3 PolG);
 - Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Ausschreibung von Personen und Kraftfahrzeugen zur gezielten Kontrolle; Umsetzung der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen; Schaffung einer korrespondierenden Befugnis zur Durchsuchung von Personen und Kraftfahrzeugen, die zur gezielten Kontrolle ausgeschrieben sind (jetzt §§ 56 und 34 Abs. 1 Nr. 6 PolG);
 - Schaffung von Rechtsgrundlagen für Platzverweis, Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweis (jetzt § 30 PolG);
 - Einführung der Befugnis, Vermögensgegenstände zu beschlagnahmen, die für terroristische, extremistische oder andere Straftaten von erheblicher Bedeutung eingesetzt werden sollen (jetzt § 38 Abs. 2 PolG);

⁴⁴ GBl. S. 501.

⁴⁵ GBl. S. 752.

⁴⁶ GBl. S. 390.

⁴⁷ LT-Drs. 14/3165 S. 1.