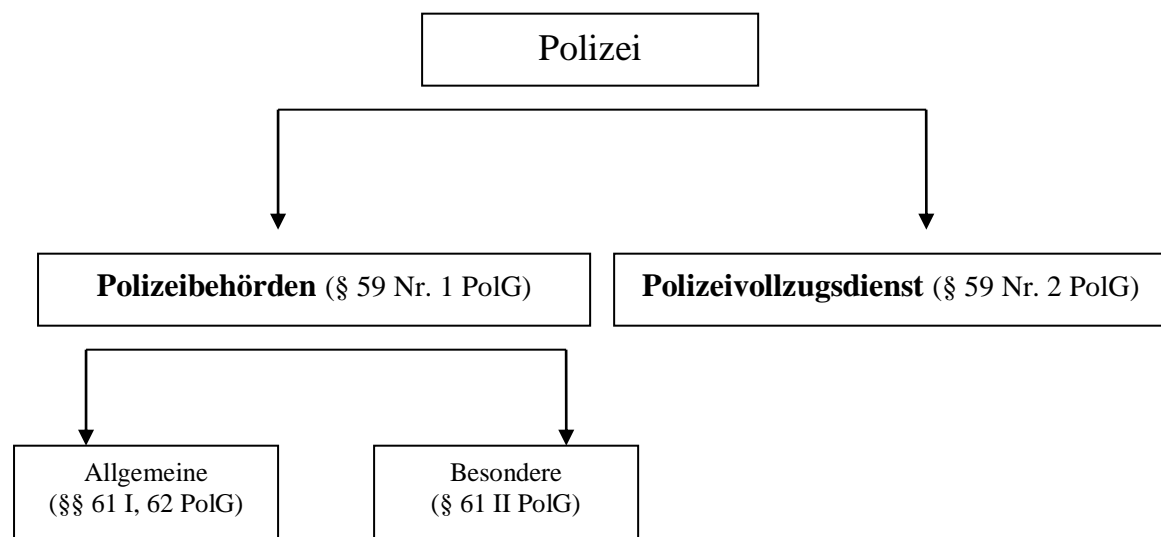


LEITSÄTZE UND SCHAUBILDER NR. 13

13 a) Polizeiorganisation im Bundesstaat

Organisation der Polizei in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg ist die Polizei nach dem sog. Einheitssystem organisiert. Der Begriff der Polizei im Polizeigesetz umfasst die Polizeibehörden (§ 59 Nr. 1 PolG) und den Polizeivollzugsdienst (§ 59 Nr. 2 PolG). In Bundesländern mit einem Trennungssystem beschränkt sich der Begriff der Polizei demgegenüber auf die Vollzugspolizei und entspricht somit dem allgemeinen Sprachgebrauch. Allerdings sind auch in Baden-Württemberg Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst organisatorisch getrennt. Die Organisation der Polizeibehörden richtet sich nach den §§ 61 ff. PolG, die des Polizeivollzugsdienst nach den §§ 70 ff. PolG. Die Polizeibehörden unterteilen sich nochmals in allgemeine und besondere (§ 61 I, II PolG). Die allgemeinen Polizeibehörden haben grundsätzlich einen vierstufigen Aufbau (§ 61 I PolG). Oberste Landespolizeibehörden sind die zuständigen Ministerien (§ 62 I PolG). Landespolizeibehörden sind die Regierungspräsidien (§ 62 II PolG). Kreispolizeibehörden sind die unteren Verwaltungsbehörden (§ 62 III PolG). Ortspolizeibehörden sind die Gemeinden, die hier Pflichtaufgaben nach Weisung erfüllen (§ 62 IV PolG). Bei Stadtkreisen, großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften als untere Verwaltungsbehörden fallen die Zuständigkeit als Orts- und Kreispolizeibehörde zusammen (vgl. § 15 I LVG).



Zuständigkeiten der Polizeibehörden und des Polizeivollzugsdiensts

Nach § 60 I PolG besteht eine Zuständigkeitsvermutung für die Polizeibehörden, der sich nach § 66 II PolG eine Zuständigkeitsvermutung der Ortspolizeibehörden anschließt. Der Polizeivollzugsdienst ist subsidiär zuständig, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich

erscheint (§ 60 II Pol G). Konkurrierende Zuständigkeiten werden nach § 60 III PolG begründet. Das Polizeigesetz sieht darüber hinaus ausschließliche Zuständigkeiten des Polizeivollzugsdienstes vor, wenn sich Befugnisnormen ausdrücklich nur an ihn richten. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs ist nach § 51 PolG eine Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes. Unmittelbarer Zwang kann von den Polizeibehörden nur angeordnet, nicht aber ausgeübt werden. Schließlich werden Zuständigkeiten des Polizeivollzugsdienstes durch bundes- und landesrechtliche Spezialvorschriften begründet. Im Übrigen leistet der Polizeivollzugsdienst nach § 60 IV PolG Vollzugshilfe. Sie ist ein besonderer Fall der Amtshilfe, die in der Ausführung bestimmter Vollzugshandlungen besteht.

Besteht sowohl eine Zuständigkeit der Polizeibehörde als auch des Polizeivollzugsdienstes, kommt der Polizeibehörde Entscheidungsvorrang zu. Dies sieht § 60 II PolG für Eilfälle ausdrücklich vor. Im Übrigen folgt dies aus der Regelzuständigkeit der Polizeibehörde nach § 60 I PolG und dem Weisungsrecht gegenüber den Polizeidienststellen nach § 74 I PolG.

Polizei des Bundes

Die Bundespolizei, die früher als Bundesgrenzschutz bezeichnet wurde, ist die wichtigste Polizei des Bundes. Ihre Organisation, Aufgaben und Befugnisse sind im Gesetz über die Bundespolizei geregelt. Die Bundespolizei wird in bundeseigener Verwaltung geführt (§ 1 I 1 BPolG). Hauptaufgaben der Bundespolizei sind der Grenzschutz (§ 2 BPolG), die Bahnpolizei (§ 3 BPolG), die Luftsicherheit (§§ 4, 4a BPolG) und der Schutz von Bundesorganen (§ 5 BPolG). Die Bundespolizei kann auch zur Unterstützung eines Landes verwendet werden (§ 11 BPolG). Darüber hinaus unterhält der Bund das Bundeskriminalamt zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (§ 1 I BKAG). Das Bundeskriminalamt unterstützt als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung (§ 2 I BKAG).

13 b). Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen

Rechtsweg

Sucht der Bürger Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen, handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art i.S.d § 40 I 1 Halbs. 1 VwGO. Für Maßnahmen der Gefahrenabwehr ist daher grundsätzlich der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Allerdings kennt das Recht der Gefahrenabwehr auch abdrängende Sonderzuweisungen (vgl. etwa § 28 IV PolG). Handelt die Polizei repressiv zum Zwecke der Strafverfolgung, entscheiden nach § 23 I 1 EGGVG grundsätzlich die ordentlichen Gerichte. Der Begriff der Justizbehörde ist in dieser Vorschrift nicht organisatorisch, sondern funktional zu verstehen. Verwaltungsakte der Polizei, die sie im Rahmen der Strafverfolgung erlässt, sind sog. Justizverwaltungsakte. Neben Rechtsakten können auch Realakte unter § 23 I EGGVG fallen. Bei sog. „doppelfunktionalen“ Maßnahmen, die sowohl der Strafverfolgung als auch der Gefahrenabwehr dienen, ist für die Rechtswegzuweisung auf die Begründung abzustellen, mit der die Polizei vorgeht. Fehlt sie, ist entscheidend, wo der Schwerpunkt der polizeilichen Tätigkeit liegt (str.). Wählt der Betroffene den falschen Rechtsweg, verweist das angerufene Gericht den Rechtsstreit von Amts wegen an das zuständige Gericht (§ 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 17a II 1 GVG).

Rechtsschutz gegen belastende Polizeiverfügungen

Gegen belastende Polizeiverfügungen kann Anfechtungsklage gemäß § 42 VwGO erhoben werden, deren Zulässigkeit nach § 68 I 1 VwGO grundsätzlich ein Widerspruchsverfahren voraussetzt. Ob ein Verwaltungsakt i.S.d. § 42 VwGO vorliegt, richtet sich nach § 35 VwVfG. In Abgrenzung zur Fortsetzungsfeststellungsklage ist zu prüfen, ob der Vollzug eines belastenden Verwaltungsakts – wie etwa bei der Auflösung einer Versammlung – zu dessen Erledigung führt. Ist dies nicht der Fall, ist die Anfechtungsklage statthaft und § 113 I 2 VwGO zu beachten. Ein Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruch kann im Wege der Stufenklage – wie etwa bei der Beschlagnahme – zusammen mit dem Antrag auf Aufhebung eines belastenden Verwaltungsakts geltend gemacht werden.

Auch Polizeiverfügungen, die vollstreckt werden, sind noch nicht erledigt, wenn sie Grundlagen von Vollstreckungsakten sind, die den Vollstreckungsschuldner noch belasten. Die Rechtmäßigkeit eines Vollstreckungsakts setzt grundsätzlich nur die Wirksamkeit, nicht aber die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung voraus. Die Wirksamkeit einer rechtswidrigen Grundverfügung kann aber im Wege der Anfechtungsklage beseitigt werden (vgl. § 113 I 1 VwGO).

Im Polizeirecht sind Polizeiverfügungen oftmals mit ihrem Vollzug erledigt. Die Anfechtungsklage ist in diesem Fall unstatthaft. Der Kläger kann dann aber einen Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts nach § 113 I 4 VwGO stellen. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist – in entsprechender Anwendung der Vorschrift – auch bei Erledigung vor Klageerhebung statthaft. Neben den allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage setzt die

Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit voraus, das bei Wiederholungsgefahr, bei diskriminierenden Maßnahmen und – wenn die Erledigung nach Klageerhebung eintritt – bei einem Präjudizinteresse für Amtshaftungsprozesse gegeben ist.

Widerspruch und Anfechtungsklage haben nach § 80 I VwGO grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Nach § 80 II Nr. 2 VwGO entfällt jedoch die aufschiebende Wirkung bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten. Die Bestimmung ist auf Verkehrszeichen entsprechend anzuwenden, die ein Gebot oder Verbot enthalten. Allerdings kann die aufschiebende Wirkung nach § 80 V 1 Alt. 1 VwGO auf Antrag ganz oder teilweise angeordnet werden.

Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen

Polizeiverordnungen können nach § 47 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO in einem prinzipialen Normenkontrollverfahren beim Verwaltungsgerichtshof anhängig gemacht werden. Die Normenkontrolle beschränkt sich auf den „Rahmen der Gerichtsbarkeit“ des Verwaltungsgerichtshofs (vgl. § 47 I Halbs. 1 VwGO). Er überprüft daher nur Normen, aus deren Anwendung sich öffentlich-rechtliche Streitigkeiten i.S.d. § 40 VwGO ergeben können.

Rechtsschutz gegen Realakte

Begehrt der Betroffene, Realakte der Polizei zu beseitigen, die ihn fortdauernd beeinträchtigen, ist die allgemeine Leistungsklage statthaft (vgl. § 43 II 1 VwGO). Eine vorbeugende Unterlassungsklage kommt in Betracht, wenn Realakte drohen, die zu Rechtsbeeinträchtigungen führen würden. Können die Rechtsbeeinträchtigungen eines bereits ausgeführten Realakts nicht mehr beseitigt werden, hat sich der Realakt quasi „erledigt“, bietet die allgemeine Feststellungsklage nach § 43 I VwGO Rechtsschutz.