BÜTTNER · SCHADE · SCHOLZE · SUSEL

Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein

Handbuch für Studium und Praxis

BOORBERG

Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein

Handbuch für Studium und Praxis

Stefan Büttner
Jörn Schade
Sven Scholze
Dr. Jan Susel

BOORBERG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-06883-4
E-ISBN 978-3-415-06884-1
© 2024 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | E-Book-Umsetzer: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: CPI books GmbH, Eberhard-Finck-Straße 61, D-89075 Ulm

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Das schleswig-holsteinische Polizeirecht hat in der jüngsten Vergangenheit eine Vielzahl von Änderungen erfahren. Insbesondere durch das Gesetz zur Änderung polizei- und ordnungsrechtlicher Vorschriften im Landesverwaltungsgesetz aus Februar 2021 ist eine umfassende Novellierung erfolgt.

Dieses Handbuch richtet sich sowohl an die Aus- und Fortbildung als auch an die polizeiliche Praxis und soll den (angehenden) Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten eine Orientierung und einen Überblick über das „neue“ Polizeirecht geben.

Daran ist auch der Aufbau dieses Handbuchs ausgerichtet:

Eingangs findet sich ein kurzer Überblick über die Grundlagen des schleswig-holsteinischen Polizei- und Ordnungsrechts. Sodann werden die Befugnisnormen erläutert, die in der polizeilichen Praxis von Relevanz sind. Ein besonderes Augenmerk wird auf das Zusammenwirken von Polizei- und Ordnungsbehörden und eine Abgrenzung der jeweiligen Befugnisse gelegt. Ergänzt werden die Ausführungen durch praktische Anwendungsbeispiele. Systematische Zusammenhänge werden durch Schaubilder verdeutlicht.

Nicht fehlen darf natürlich auch ein Prüfungsschema, das angehenden Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten ein verlässliches Grundgerüst zum erfolgreichen Bewältigen der Prüfungen und Klausuren an die Hand geben soll.

Im letzten Kapitel werden aktuelle Sonderthemen aus der polizeilichen Praxis aufgegriffen, die nach Auffassung der Verfasser eine gesonderte Aufarbeitung verdienen.

Die Juristen Dr. Jan Susel und Sven Scholze sowie der Polizeibeamte Stefan Büttner waren im Rechtsreferat der Polizeiabteilung des schleswig-holsteinischen Innenministeriums an der umfassenden Novellierung der polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften beteiligt. Stefan Büttner leitet aktuell das Polizeirevier Bad Segeberg. Während auch Sven Scholze und Dr. Jan Susel mittlerweile in anderer Verwendung tätig sind, begleitet der Polizeibeamte Jörn Schade die noch andauernde Fortentwicklung des Polizeirechts weiterhin aus dem Rechtsreferat. Stefan Büttner und Jörn Schade waren zudem über viele Jahre in der polizeilichen Aus- und Fortbildung tätig.

Das Werk befindet sich auf dem Stand der Drucklegung. Hinweise, Kritik und Anmerkungen zu diesem Handbuch nehmen die Verfasser gerne entgegen.

Kiel, im Mai 2024

Die Verfasser

A. Grundlagen des schleswig-holsteinischen Polizei- und Ordnungsrechts

I. Einführung, Regelungsgegenstand und Rechtsgrundlagen

Das Polizei- und Ordnungsrecht dient dem Schutz der öffentlichen Sicherheit. Die öffentliche Sicherheit wird durch die Polizei- und Ordnungsbehörden gewährleistet, denen dazu die Aufgabe der Gefahrenabwehr obliegt. Grundsätzlich ist das Polizei- und Ordnungsrecht Ländersache. Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ist in Schleswig-Holstein im Landesverwaltungsgesetz (LVwG) geregelt. Dies wurde zuletzt in größerem Umfang 2021 novelliert und an aktuelle Gefährdungslagen, Rechtsprechungserfordernisse des Bundesverfassungsgerichts sowie Vorgaben des europäischen Datenschutzes angepasst.

Regelungsgegenstand

Regelungsgegenstand des Polizei- und Ordnungsrechts ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch die Polizei- und Ordnungsbehörden.[1] Aus dieser Beschreibung ergeben sich gleich mehrere Folgefragen, die es zu beantworten gilt:

- Was ist die öffentliche Sicherheit?
- Was ist mit Gefahrenabwehr gemeint?
- Warum ist die Aufgabe auf die Polizei- und Ordnungsbehörden verteilt und wer sind diese?
- Woraus ergeben sich die zu betrachtenden Rechtsgrundlagen?

Öffentliche Sicherheit und Gefahrenabwehr

Die Begriffe Recht der öffentlichen Sicherheit und Recht der Gefahrenabwehr werden häufig synonym zur Beschreibung des Polizei- und Ordnungsrechts verwendet. Beide Begriffe beschreiben dieselbe Materie, lediglich ausgehend von zwei unterschiedlichen Blickwinkeln: Während der Begriff öffentliche Sicherheit auf das zu erreichende Ziel hindeutet, umschreibt der Begriff der Gefahrenabwehr das Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Regelungsmaterie des Polizei- und Ordnungsrechts ist damit, ob und wann der Staat zum Schutz bestimmter Rechtsgüter, die unter dem Begriff öffentliche Sicherheit zusammengefasst werden, zu deren Schutz Maßnahmen der Gefahrenabwehr ergreifen kann oder gar muss. Die Zu-

1 So schon die Formulierung in § 162 Abs. 1 LVwG.

weisung der Aufgabe der Gefahrenabwehr an den Staat ist Ausdruck des staatlichen Gewaltmonopols.

Grundrechtsbezug

Da die Gefahrenabwehr oftmals mit dem Eingriff in die grundrechtlich geschützte Sphäre des Gefahrverursachers, dem sogenannten „Störer", oder Dritter einhergeht, handelt es sich beim Polizei- und Ordnungsrecht um den klassischen Kern der **Eingriffsverwaltung**. Daher sind bei der Normenausgestaltung des Polizei- und Ordnungsrechts und bei der Rechtsanwendung jeweils umfassende **grundrechtliche Abwägungen** der betroffenen Rechtsgüter vorzunehmen.

Historische Entwicklung von Polizei- und Ordnungsbehörden

Ursprünglich entstand die Polizei als allzuständige staatliche Exekutivbehörde zur „guten Ordnung des Gemeinwesens"[2]. Ordnungsbehörden in ihrer heutigen Funktion gab es nicht. Die Polizei war daher nicht nur für die Abwehr von Gefahren, sondern insgesamt zur Regelung von Sicherheit und Ordnung des Zusammenlebens berufen. Dabei umfassten die polizeilichen Aufgaben auch die Wohlfahrtspflege. Aus dieser weiten Aufgabenzuweisung wurden umfassende Befugnisse der Polizei abgeleitet. Eine gesetzliche Ausgestaltung der Befugnisse gab es zunächst nicht. Ausgangspunkt der Entwicklung war insoweit ein echter Polizeistaat. Die **polizeiliche Allzuständigkeit** wurde erst nach und nach durch eine zunehmende Gesetzgebung auf dem Gebiet des heutigen Polizei- und Ordnungsrechts zurückgedrängt. So wurden durch die Schaffung ausdrücklicher Befugnisnormen zugleich auch **Befugnisbeschränkungen** für die Behörden geschaffen: Der Vorläufer der heutigen polizeilichen Generalklausel stammt aus dem preußischen allgemeinen Landrecht (prALR) vom 5. Februar 1794, in dem es in § 10 Abs. 2 Satz 17 prALR heißt:

> „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey."[3]

Eine deutliche Zäsur und Hinwendung zum heutigen Polizeiverständnis mit Zuständigkeitsvorgaben und Befugnisnormen erfolgte Ende des 19. Jahrhunderts durch die Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts 1880 und 1882 durch die Kreuzberg-Erkenntnisse[4], oftmals auch als Kreuz-

2 Siehe zur Entwicklung insgesamt nur *Stolleis/Petri/Kremer* in Lisken/Denninger Handbuch des Polizeirechts A.
3 Zitiert nach *Stolleis/Kremer* in Lisken/Denninger Handbuch des Polizeirechts A Rn. 20.
4 Neu abgedruckt in DVBl. 1985, S. 216–219 und S. 219–226.

berg-Urteile bezeichnet. Das preußische OVG stellte fest, dass die Polizei mit einer auf die Generalklausel gestützten Verordnung die Grenzen ihrer Zuständigkeit verletzt habe. Die Polizei sei nur zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit zuständig. Zur öffentlichen Sicherheit zählte danach jedoch nicht länger die Förderung des allgemeinen Wohls. Diese Aufgabe oblag von nun an vielmehr anderen staatlichen Exekutivorganen. Im entschiedenen Fall durfte die Polizei danach keine Polizeiverordnung erlassen, durch die ein Bau verboten werden sollte, weil er den freien Blick auf ein Denkmal auf dem Berliner Kreuzberg zu beeinträchtigen drohte. Es fehlte hierfür an der Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne des Polizeirechts, denn die Bauplanung und Ästhetik sollte kein polizeilicher Belang sein.

Diese Erkenntnis führte zu einem Systemwandel, der die Polizei nach und nach immer weiter auf die Gefahrenabwehr im heutigen Sinne beschränkte und neben ihr eigenständige Ordnungsbehörden etablierte. Diese Entwicklung fand ihren Abschluss nach Ende des zweiten Weltkriegs durch eine weitgehende **Entpolizeilichung** in den Bundesländern: Viele bis dahin als polizeiliche Aufgaben verstandene Verwaltungsaufgaben wurden nun als Ordnungsangelegenheiten qualifiziert und den Verwaltungsbehörden zugewiesen. Es entstanden im Laufe der Zeit viele Sondergesetze zu einzelnen Ausschnitten der Gefahrenabwehr, die diese Aufgaben dann bestimmten (Sonder-)Ordnungsbehörden als Ordnungsrecht übertrugen. Daraus folgte schließlich eine formale Trennung zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden: Zum Polizeirecht zählen danach alle Rechtsnormen, die die Polizei organisieren, berechtigen oder verpflichten. Ordnungsrecht umfasst entsprechend die Regelungsmaterie, die Ordnungsbehörden organisiert, berechtigt oder verpflichtet. Auch die Organisation der Gefahrenabwehrbehörden in Schleswig-Holstein folgt – wie in den meisten Bundesländern – diesem **Trennungssystem**[5], sodass zwischen Ordnungsverwaltung und Polizei unterschieden wird. Diese Trennung zeigt auch § 163 Abs. 1 LVwG auf:

> „Die Gefahrenabwehr obliegt den Ordnungsbehörden und der Polizei."

Rechtsgrundlagen

Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen ist zwischen materiellem und formellem Polizeibegriff zu unterscheiden:

Der **materielle Polizeibegriff** ist von der **Aufgabe** her bestimmt. Danach handelt es sich bei Polizeirecht um diejenige Staatstätigkeit, die dazu dient,

5 Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Sachsen gehen dagegen weiter vom Einheitssystem aus und kennen daher keine Ordnungsbehörden, sondern nur die Unterscheidung zwischen Vollzugspolizei und sonstigen Polizeibehörden.

von der Allgemeinheit oder der einzelnen Person Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit bedroht wird. Dabei ist es beim materiellen Polizeibegriff unerheblich, welche Behörde – Polizei- oder Ordnungsbehörde – die jeweiligen Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrzunehmen hat. Einige Gesetze verwenden den materiellen Polizeibegriff, z. B. § 26 Absatz 1 StVG. Demgegenüber wird der **formelle Polizeibegriff** als „Polizei im engeren Sinne" ausgehend von der **Behördenorganisation** bestimmt. Dem folgt auch § 164 Abs. 2 LVwG, der eine Legaldefinition des formellen Polizeibegriffs durch institutionelle Anknüpfung enthält:

> „Polizei im Sinne dieses Gesetzes sind die nach Landesrecht errichteten Behörden der Polizei."

Die grundsätzliche **Gesetzgebungszuständigkeit** für das Polizei- und Ordnungsrecht ist nach dem Grundgesetz gemäß **Art. 70 Abs. 1 GG Ländersache**. Gleiches gilt für die Ausübung der staatlichen Befugnisse gemäß Art. 30 GG.

Tatsächlich ist dieser Grundsatz aber durch viele Spezialzuständigkeiten des Bundes durchbrochen, auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 71, 73 GG z. B. im Melde- und Ausweiswesen. Auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aufgrund Art. 72, 74 GG hat der Bund ebenfalls weitgehend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und (Sonder-)Ordnungsrecht erlassen, z. B. auf dem Gebiet des Gewerberechts durch die Gewerbeordnung (GewO), für den Straßenverkehr durch das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und auf dem Gebiet des Immissionsschutzes durch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Durch die kompetenzrechtliche Zuweisung in Art. 71 ff. GG beruhen die meisten Spezialmaterien des Polizei- und Ordnungsrechts auf Bundesrecht, sodass die landesrechtlichen Restkompetenzen weitgehend nur zur Lückenfüllung zwischen den Spezialmaterien zur Anwendung gelangen. Daneben hat der Bund auch unmittelbares Polizeirecht geschaffen; es findet sich unter anderem im Bundespolizeigesetz (BPolG) und dem Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) sowie in der Strafprozessordnung (StPO).

Soweit der Bund jedoch von seiner Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts keinen Gebrauch gemacht hat, haben die Länder ihre eigenen Regelungen erlassen. Diese sind durchaus unterschiedlich ausgestaltet und heißen in den Ländern unter anderem Polizeigesetz, Polizeiaufgabengesetz, Ordnungsbehördengesetz, Sicherheits- und Ordnungsgesetz. Dadurch bestehen auf Länderebene grundsätzlich 16 autonome Regelungsregime nebeneinander, gemeinsam mit den Bundesregelun-

gen sogar 17. Da Gefahren nur selten an den Ländergrenzen haltmachen, wird die gemeinsame Sicherheitsarchitektur von Bund und Ländern und deren Zusammenarbeit koordiniert durch die **Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder, kurz Innenministerkonferenz (IMK)** und deren Arbeitskreise. Dabei ist der Arbeitskreis II (AK II) zuständig für Innere Sicherheit, unter anderem Gefahrenabwehr, Bekämpfung des Terrorismus, Angelegenheiten der Polizei. Um eine **Vereinheitlichung der landesrechtlichen Polizeibefugnisse** zu erreichen, wurde durch die Innenministerkonferenz erstmals 1977 ein **Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (MEPolG)** erarbeitet, der für zukünftige Gesetzgebungen als Orientierung dienen sollte. Aufgrund einer zwischenzeitlich sehr unterschiedlichen Ausgestaltung insbesondere der Datenerhebungskompetenzen der Länderpolizeien wurde 40 Jahre später am 4. Juli 2017 durch die IMK die erneute Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes durch den Arbeitskreis Innere Sicherheit (AK II) in Auftrag gegeben, um einheitliche Eingriffsbefugnisse in den Gefahrenabwehrgesetzen des Bundes und der Länder, vor allem hinsichtlich elektronischer Aufenthaltsüberwachung, präventiver Telekommunikationsüberwachung, Online-Durchsuchung und bei der Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten zu erreichen. Der AK II gab den Auftrag an seinen Unterausschuss Recht und Verwaltung (UARV) weiter und bat darum, unter Beteiligung weiterer fachspezifischer Gremien ein Musterpolizeigesetz zu erarbeiten. An der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) wurde zudem eine Geschäftsstelle zur wissenschaftlichen Begleitung, Koordinierung und Beratung des Projekts eingerichtet. Die umfangreichen Arbeiten länderübergreifender Arbeitsgruppen mündeten schließlich im Spätsommer 2021 in eine durch die DHPol aufbereitete konsolidierte Entwurfsfassung der Arbeitsebene. Aufgrund der teilweise widerstreitenden politischen Strömungen in den einzelnen Bundesländern wurde diese Entwurfsfassung vom AK II bislang jedoch noch nicht verabschiedet, sondern lediglich zur Kenntnis genommen.

Neben dem Bedürfnis zur Schaffung neuer Eingriffsbefugnisse zur Datenerhebung in den Polizeigesetzen, sahen sich Bund und Länder auch aus weiteren Gründen gezwungen, ihre Regelungen zu novellieren. So hatte das Bundesverfassungsgericht 2016 in seinem Urteil zum BKAG[6] neue Vorgaben zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung bei der polizeilichen Datenverarbeitung sowie zu Verfahrensvorgaben gemacht, die in den Polizeigesetzen umgesetzt werden mussten. Außerdem war das neue europäische Datenschutzregime, insbesondere die RL 2016/680/EU

6 BVerfG, Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 = BVerfGE 141 S. 220.

(sog. „JI-Richtlinie"), in die Polizeigesetze zu implementieren. Darauf reagierten Bund und Länder mit einer Welle von Novellierungen ihrer jeweiligen polizei- und ordnungsrechtlichen Regelungen[7]:

- Baden-Württemberg (2017/2021),
- Bayern (2017/2018/2019),
- Berlin (2021),
- Brandenburg (2019),
- Bremen (2020),
- Hamburg (2019),
- Hessen (2018),
- Mecklenburg-Vorpommern (2018/2020),
- Niedersachsen (2018/2019),
- Nordrhein-Westfalen (2018/2019),
- Rheinland-Pfalz (2020),
- Sachsen-Anhalt (2018/2019/2020),
- Sachsen (2019/2020),
- Saarland (2020),
- Schleswig-Holstein (2021),
- Thüringen (2018) und
- Bund (2018/2020).

Auch der schleswig-holsteinische Gesetzgeber reformierte sein Polizei- und Ordnungsrecht umfassend, was Anlass gab für die vorliegende Darstellung des schleswig-holsteinischen Polizei- und Ordnungsrechts. Am 19. März 2021 trat das Gesetz zur Änderung polizei- und ordnungsrechtlicher Vorschriften im Landesverwaltungsgesetz (LVwGPORÄndG) vom 26. Februar 2021 in Kraft.[8] Unter anderem führte die Novellierung zu folgenden Anpassungen des LVwG:

- Umsetzung des Ratsbeschlusses Prüm zum Einsatz ausländischer Polizeivollzugskräfte in Schleswig-Holstein und zum Einsatz schleswig-holsteinischer Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Ausland;
- Ergänzung der polizeilichen Anhalte- und Sichtkontrollrechte um die Befugnis zur Identitätsfeststellung zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität oder von Straftaten von erheblicher Bedeutung auf und an Straßen von erheblicher Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität;
- Schaffung einer Befugnis für Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Personen zum Schutz von Veranstaltungen und staatlichen Einrichtungen;

7 Sachstandsbericht des UARV zur Vorlage an die IMK, Stand: 17.03.2021 S. 3.

8 LVwGPORÄndG vom 26. Februar 2021, GVOBl. Schl.-H. 2021, S. 222; LT Schl.-H. DruckS. 19/2118 vom 22.04.2020.

- Neufassung von Platzverweis, Aufenthaltsverbot und Ergänzung der Befugnisse um das Aufenthaltsgebot und die Meldeauflage;
- Anpassung der Befugnisse zur verdeckten Datenerhebung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[9], insbesondere zum Anordnungsprocedere und Richtervorbehalt, zum Schutz des unantastbaren Kernbereichs persönlicher Lebensgestaltung bei der Datenerhebung, zur Protokollierung und aufsichtlichen Kontrolle der polizeilichen Maßnahmen durch das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) und den Landtag;
- Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur hypothetischen Datenneuerhebung und Kennzeichnung der erhobenen Daten in polizeilichen Informationssystemen entsprechend der bundesländerweiten Übereinkunft zur Schaffung eines gemeinsamen Informationsverbundes;
- Ergänzung der besonderen Mittel der Datenerhebung um den Einsatz des Verdeckten Ermittlers sowie den Einsatz technischer Mittel zur Feststellung des Standortes oder der Bewegungen einer Person oder einer beweglichen Sache (insbesondere GPS-Peilgeräte),
- Einfügung der Befugnisse zur Unterbrechung der Telekommunikation zur Abwehr terroristischer Gefahren;
- Schaffung einer Befugnis zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) zur Abwehr terroristischer Gefahren, sowie Ergänzung der Befugnis zur Gewahrsamnahme bei Verstoß gegen die Anordnung der EAÜ;
- Stärkung der Eigensicherungsmöglichkeiten durch Einführung der ausdrücklichen Befugnis zum Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte durch die Polizei (Bodycam); Erweiterung der Befugnis zur Durchsuchung zwecks Eigensicherung auf alle Vollzugsbeamtinnen und -beamten; Erweiterung der Sicherstellungsbefugnis auf alle Fälle behördlichen An- oder Festhaltens; Erweiterung der Fesselungsbefugnis in Fällen der Verbringung; Ergänzung der Befugnis zur Untersuchung von Personen, insbesondere für Fälle der präventiven Blutprobe;
- Ergänzung der unmittelbaren Zwangsmittel um das Distanz-Elektroimpulsgerät und dessen Einordnung als Waffe;
- Anpassung des Sprengmittelgebrauchs bei der Gefahr der Schädigung von Personen;
- Ergänzung der Befugnisse zum Schusswaffengebrauch um den finalen Rettungsschuss unter Gewährleistung der freien Gewissensentschei-

9 BVerfG, Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09 = BVerfGE 141 S. 220.

dung der handelnden Beamten, Ergänzung der Befugnis zum Schusswaffengebrauch gegenüber Personen, die dem äußeren Eindruck nach noch nicht 14 Jahre alt sind sowie Neufassung der Vorgaben zur Warnung vor dem Schusswaffengebrauch;
- Harmonisierung der datenschutzrechtlichen Regelungen in LVwG und Landesdatenschutzgesetz (LDSG) aufgrund europarechtlicher Vorgaben.

Landesverwaltungsgesetz LVwG

Die **materiellen Grundlagen** des Polizei- und Ordnungsrechts sind in Schleswig-Holstein anders als in anderen Bundesländern nicht in einem eigenständigen Polizeigesetz oder Sicherheits- und Ordnungsgesetz zu finden, sondern im allgemeinen Landesverwaltungsrecht, dem **Landesverwaltungsgesetz (LVwG)**. Dies liegt daran, dass das LVwG älter ist als das jüngere Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG). Der historische Gesetzgeber hatte bei Inkrafttreten des LVwG 1968 den Willen, alle wesentlichen Regelungen des Verwaltungsrechts in einem einzigen Gesetz abzubilden. Diese Implementierung des besonderen Verwaltungsrechts in das allgemeine Verwaltungsrecht wurde in Schleswig-Holstein bis heute beibehalten. Die Verbindung von allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht im LVwG führt dazu, dass neben dem Polizei- und Ordnungsrecht auch das damit eng verknüpfte Vollzugsrecht im LVwG zu finden ist.[10] Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht in den §§ 162–227a LVwG kommt zur Anwendung, wenn spezielle bzw. besondere Polizei- und Ordnungsgesetze fehlen oder diese eine abschließende Regelung nicht enthalten, § 173 LVwG:

> „(1) Die Ordnungsbehörden und die Polizei führen die Aufgabe der Gefahrenabwehr nach den hierfür erlassenen besonderen Gesetzen und Verordnungen durch.
>
> (2) Nur soweit solche besonderen Gesetze und Verordnungen fehlen oder eine abschließende Regelung nicht enthalten, gelten für die Durchführung der Gefahrenabwehr die §§ 174 bis 227."

Die Summe aller speziellen, außerhalb des LVwG geregelten, gefahrenabwehrenden Normen bildet das besondere Polizei- und Ordnungsrecht. Das „lückenfüllende" Polizei- und Ordnungsrecht des LVwG wird als allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht bezeichnet.

Besonderes Ordnungsrecht findet sich z. B. im Baurecht in der Landesbauordnung (LBO) oder im Waffenrecht im Waffengesetz (WaffG); besondere polizeiliche Befugnisse finden sich z. B. in der Straßenverkehrsordnung (StVO).

10 Anders auf Bundesebene, dort findet sich das Vollzugsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz, VwVG.

Aufbau und inhaltliche Regelung im LVwG

Das in den §§ 162–227a LVwG geregelte allgemeine, materielle Polizei- und Ordnungsrecht bestimmt, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme insbesondere materiell rechtmäßig ist. Diese Regelungen stehen jedoch nicht für sich alleine, sondern werden ergänzt durch das allgemeine Verwaltungsrecht des LVwG. Ob eine Maßnahme der Gefahrenabwehr rechtmäßig ist, ist daher nicht nur nach dem besonderen Polizeirecht zu bestimmen, sondern jeweils auch unter Beachtung des allgemeinen Verwaltungsrechts. Dabei sind insbesondere die verfahrensrechtlichen Regelungen der §§ 53–155 LVwG zu beachten, die die Anforderungen an die formelle Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestimmen. Aufgrund dieses Zusammenspiels von allgemeinem und besonderem Verwaltungsrecht im LVwG soll an dieser Stelle kurz der Aufbau des LVwG dargestellt werden. Das LVwG enthält – unbeschadet der amtlichen Gliederung in Teile, Abschnitte und Titel – folgende Teilregelungen:

Das Organisationsrecht regelt in den §§ 2–52 LVwG die Verwaltungsorganisation in Schleswig-Holstein einschließlich des Rechts der **Amtshilfe** in §§ 32 ff. LVwG. **Das allgemeine Verfahrensrecht** regelt in den §§ 52a–155 LVwG das Verwaltungshandeln der Behörden durch Verordnung, Satzung, Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlichen Vertrag einschließlich des Zustellungsrechts in §§ 146–155 LVwG. Für das polizeiliche **Handeln durch Verwaltungsakt** sind die §§ 106 ff. LVwG zu beachten, einschließlich der Regelungen zu Nebenbestimmungen, § 107 LVwG, Bestimmtheit und Form, § 108 LVwG, Begründung, § 109 LVwG, Bekanntgabe, § 110 LVwG und Wirksamkeit, § 112 LVwG. Der **Erlass einer Verordnung** über die öffentliche Sicherheit ist möglich auf der Grundlage der Generalermächtigung des § 175 LVwG als besonderes Verwaltungsrecht. Dabei sind jedoch die allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätze über den Erlass von Verordnungen der §§ 53 ff. LVwG zu beachten, insbesondere zur Form, § 56 LVwG, zum Inhalt, § 58 LVwG, der amtlichen Bekanntmachung, § 60 LVwG, zur Geltungsdauer, § 62 LVwG und zum Ermessen, § 73 LVwG.

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht enthält in Abschnitt III „Öffentliche Sicherheit“ in den §§ 162–227a LVwG die Regelungen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit sowie Eingriffsermächtigungen für Ordnungsbehörden und Polizei zu den Standardmaßnahmen und zum Datenschutzrecht in der Gefahrenabwehr.

Das Recht über den Verwaltungszwang enthält in den §§ 228–249 LVwG Regelungen über die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unter-

lassungen durch Zwangsgeld, Ersatzvornahme, unmittelbaren Zwang und Ersatzzwangshaft.

Das Recht des unmittelbaren Zwangs enthält in den §§ 250–261 LVwG die Regelungen über die Anwendung der Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs durch körperliche Gewalt, Hilfsmittel der körperlichen Gewalt und Waffen.

Zuletzt enthalten die §§ 262–322 LVwG die Regelungen über das **Recht der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen** zur Beitreibung im Verwaltungswege.

II. Zentralbegriffe des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts in Schleswig-Holstein

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht des LVwG kommt zur Anwendung, wenn spezielle bzw. besondere Polizei- und Ordnungsgesetze fehlen oder in Ergänzung zu diesen, wenn eine abschließende Regelung nicht enthalten ist. Im Hinblick auf seine lückenfüllende Funktion (vgl. § 173 LVwG) ist das allgemeine Polizeirecht des LVwG bei der tatbestandlichen Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen auf den Einsatz von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln angewiesen. Der Inhalt dieser Begriffe ist durch Rechtsprechung und Lehre ausgeschärft und konkretisiert. Für eine sichere Rechtsanwendung ist die genaue Kenntnis, Einordnung und Abgrenzung der nachfolgenden Begriffe zwingend erforderlich.

1. Rechtsgrundlagen im Polizei- und Ordnungsrecht

Nach dem **Vorbehalt des Gesetzes** bedarf es für das behördliche Einschreiten im Bereich der **Eingriffsverwaltung** immer einer Rechtsgrundlage, die auch Ermächtigungsgrundlage genannt wird. Das **Rechtsstaatsprinzip** und das **Demokratieprinzip** des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der ausführenden Verwaltung zu überlassen. Nach der aus diesen Prinzipien und dem **Vorbehalt des Gesetzes** abgeleiteten **Wesentlichkeitstheorie** ergibt sich, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen, die die Verwirklichung der Grundrechte bzw. deren Einschränkung betreffen, selbst zu regeln hat.[11] In Umsetzung der Vorgaben der Wesentlichkeitstheorie hat der Gesetzgeber viele Regelungen für die Eingriffsverwaltung des Polizei- und Ordnungs-

11 BVerfGE 47 S. 46, 78 f. – 1 BvL 1/75, 1 BvR 147/75.