

Bayerisches Polizeiaufgabengesetz: PAG und POG

Kommentar

von

Prof. Dr. Wilhelm Schmidbauer, Prof. Dr. Udo Steiner

4. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 66894 4

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de

Landesrecht
Freistaat Bayern

beck-shop.de

beck-shop.de

Bayerisches
Polizeiaufgabengesetz
und
Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz

Kommentar

von

Dr. Wilhelm Schmidbauer
Landespolizeipräsident Bayern
Polizeipräsident München 2003–2013
Honorarprofessor an der Universität Regensburg

Dr. Udo Steiner
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.
Professor e.m. an der Universität Regensburg

4. Auflage 2014



beck-shop.de

www.beck.de

ISBN 978 3 406 66894 4

© 2014 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Beltz Bad Langensalza GmbH
Neustädter Straße 1–4, 99947 Bad Langensalza

Satz: jürgen ullrich typosatz, Nördlingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort zur 4. Auflage

In der veröffentlichten Meinung wird weiter heftig das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit diskutiert. Und immer wieder werden dabei die Fragen gestellt: Wie viel Macht braucht der Staat? Wie viele Befugnisse braucht die Polizei? Und dennoch sind diese Fragen schon ihrem Grunde nach falsch gestellt. Denn der Staat ist kein Selbstzweck und er braucht um seiner selbst Willen nur Macht im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG.

Richtig lautet die Frage: Wie viel Schutz will der Staat seinen Menschen gewähren?

Hat die Polizei keine Befugnisse, um gegen bevorstehende Gefahren vorzugehen, bleiben Opfer zurück. Diese Betrachtung beschränkt sich nicht auf die zweidimensionale Beziehung zwischen einem starken Staat, der auf gesetzlicher Grundlage in Freiheitsgrundrechte eingreift und dem von der polizeilichen Maßnahme Betroffenen, der vor diesem Staat geschützt werden muss. Vielmehr wird der Blick erweitert auf die Dimension des Dritten, der zum Opfer wird, wenn der Staat keine gesetzlichen Eingriffsbefugnisse zur Gefahrenabwehr hat oder von diesen nur unzureichend Gebrauch macht oder machen darf.

Den Dritten, das potentielle Opfer, zu schützen, würde dem Staat nicht nur gut anstehen, sondern ist auch Verpflichtung, die sich aus der Würde des Menschen herleitet.

Noch nie scheint es so schwierig gewesen zu sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen polizeilichen Eingriffsbefugnissen und individuellen Freiheitsrechten zu finden.

Und noch nie scheinen die Anforderungen, die von Politik, Gesetzgebung und Gerichten gleichzeitig an die Polizei gestellt werden, so diametral unterschiedlich gewesen zu sein. So stellt der Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zur Mordserie des NSU als Schlussfolgerung fest: „Es sollte beispielsweise auch immer geprüft werden, ... Informationen bei Verfassungsschutzbehörden anzufragen. Dies sollte ... in die einschlägigen polizeilichen Dienstvorschriften aufgenommen werden.“ (BTDrs. 17/14600, vom 22.8.2013, S. 861). Andererseits hatte kurz zuvor das BVerfG den Informationsaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei selbst für den Fall beschränkt, dass er auf gesetzlicher Grundlage erfolgt: „Aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folgt insoweit ein informationelles Trennungsprinzip. Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden.“ Eine Ausnahme „muss ... einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen“. BVerfG, 1 BvR 1215/07, Urt. v. 24.4.2013, Abs.-Nr. 123.

Der Verfasser ergänzt daher seine Forderung nach Evaluierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anhand der vom Gericht selbst aufgestellten Maßstäbe um die Forderung nach Evaluierung des Gesetzgebers.

Diese Forderung gilt auch noch unter einem anderen Aspekt: Sowohl das Bekanntwerden der Datensammelwut ausländischer Geheimdienste in der breiten Öffentlichkeit als auch die stark steigenden Zahlen der Cyberkriminalität zeigen uns das Missbrauchspotential der virtuellen Welt. Andererseits führen sie uns auch die Notwendigkeit staatlicher Schutzmaßnahmen vor Augen. Wer polizeiliche Kompetenzen der Datenerhebung übermäßig beschneidet, trägt mit dazu bei, dass der Bürger dem Missbrauch seiner Daten hilflos ausgeliefert ist, egal ob der Cyberangriff durch ausländische Geheimdienste oder durch Kriminelle erfolgt. Auch wäre es Auf-

beck-shop.de

Vorwort zur 4. Auflage

gabe verantwortungsbewusster Parlamentarier und informationsverpflichteter Medien, zwischen schrankenlos agierenden ausländischen Geheimdiensten und einer gesetzlich gebundenen Polizei zu unterscheiden, die im Rahmen des freiheitlich demokratischen Rechtsstaates verantwortungsbewusst handelt. Leider geschieht dies nicht immer.

Die Freiheit des Bürgers sieht sich einer wachsenden Bedrohung ausgesetzt, die entgegen der Ansichten des vergangenen Jahrtausends nicht in den polizeilichen Befugnissen ihren Ursprung hat. Um hierauf die richtigen und ausgewogenen Antworten zu finden, bedarf es nach Ansicht des Verfassers einer breiten gesellschaftlichen Diskussion auf belastbarer Tatsachengrundlage.

Art. 7 und 8 PAG hat Herr Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D. Prof. Dr. Udo Steiner, die übrigen Artikel Prof. Dr. Wilhelm Schmidbauer bearbeitet. Rechtsprechung und Literatur konnten bis 15. August 2014 berücksichtigt werden.

Bedanken möchte ich mich bei meiner Frau für ihr Verständnis und ihre Geduld und bei vielen Kolleginnen und Kollegen für die zahlreichen Hinweise aus der Praxis.

Ich hoffe auch weiterhin auf Verbesserungsvorschläge, Hinweise, Kritik, Anregungen und Fragen. Bitte richten Sie diese an

Landespolizeipräsident Bayern
Prof. Dr. Wilhelm Schmidbauer
Bayerisches Staatsministerium des Innern,
für Bau und Verkehr,
Odeonsplatz 3
80539 München
Telefon 0 89/21 92-27 54
Telefax 0 89/21 92-12 75 5
email: LPP@polizei.bayern.de.

Regensburg/München, im August 2014

Wilhelm Schmidbauer

Aus dem Vorwort zur 1. Auflage

„Die Verfassung dient dem Schutz und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Einwohner. Ihr Schutz gegen Angriffe nach außen ist gewährleistet durch das Völkerrecht, nach innen durch die Gesetze, die Rechtspflege und die Polizei.“

Die zitierte Vorschrift des Art. 99 der Bayerischen Verfassung hat über Jahrzehnte hinweg ein rechtliches Schattendasein geführt. Historisch bedingt wurde das Polizeirecht nämlich in der Vergangenheit allzu häufig allein zweidimensional zwischen staatlicher Eingriffsbefugnis und verfassungsrechtlichen Abwehrrechten des Betroffenen geprüft. Erst in den letzten Jahren hat sich der Blick allmählich erweitert und die Opfer, ihre Belange und ihre Rechte wurden mit in die Betrachtung einbezogen. So ist heute insbesondere bei der Ermessensausübung im Rahmen des Opportunitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 PAG nicht nur zu fragen, welche Auswirkungen das polizeiliche Einschreiten beim betroffenen Störer hervorrufen würde. Vielmehr ist auch zu prüfen, welche Folgen das polizeiliche Nichteinschreiten für die (künftigen) Opfer des Störers haben könnte.

Die innere Sicherheit im Staat ist für den einzelnen die Voraussetzung der Ausübung seiner Grundrechte, sowohl der Freiheits- als auch der Gleichheitsrechte. Sie ist daher ein fundamentales Staatsziel, das sich aus der Menschenwürde und dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht ableitet (Art. 1, 2 Abs. 1 GG und Art. 100, 101 BV). Den Staat trifft nach modernem Verfassungsverständnis die Pflicht, seine Bürgerinnen und Bürger vor Kriminalität zu schützen, damit sie ihre verfassungsrechtlich verbürgten Grundrechte überhaupt verwirklichen können. Die rechtliche Entwicklung dieser Schutzwilheit ist noch keineswegs abgeschlossen.

Drei weitere tatsächliche Gegebenheiten haben das Polizeirecht in den letzten Jahren nachhaltig beeinflusst. Einerseits hat aufgrund der Ausbreitung Organisierter Kriminalität seit dem Beginn der 80-iger Jahre in Deutschland die Professionalität der Rechtsbrecher zugenommen. Andererseits hat der Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen im Osten zu neuen Erscheinungsformen grenzüberschreitender Kriminalität geführt und schließlich wurden innerhalb Europas mehr und mehr polizeiliche Grenzkontrollen abgebaut.

Der Staat und seine Polizei müssen sich dieser Herausforderung stellen. Ein Zuwachs an Freiheit ist nur dann wirklich vorhanden, wenn dabei auch ein Zuwachs an innerer Sicherheit gewonnen werden kann.

Mehr denn je ist die Verhütung und Unterbindung von Straftaten der wichtigste Teil der umfassenden Aufgaben geworden, die der Gesetzgeber der Polizei zugewiesen hat: Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.

Die Wertordnungen des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung verpflichten den Staat, wo immer dies möglich ist, Gefahren bereits präventiv abzuwehren und mit hoheitlichen Maßnahmen nicht erst abzuwarten bis Verletzungen eingetreten sind. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr ist dann erfüllt, wenn es gelungen ist, das Entstehen von Schäden an den Rechtsgütern der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu verhindern.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss sich das polizeiliche Handeln auf der Grundlage der geltenden Polizeigesetze bewegen im Einklang mit rechtstheoretischer Verankerung und praxisorientierten Bedürfnissen.

Der vorliegende Kommentar zum Bayerischen Polizeiaufgabengesetz und zum Bayerischen Polizeiorganisationsgesetz möchte hierzu einen Beitrag leisten.

beck-shop.de

Inhaltsübersicht

	Seite
Inhaltsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XVII
A. Kommentar	1
I. Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG)	1
II. Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz – POG)	808
B. Anhang. Polizeirechtlich relevante Gesetze und Verordnungen	947
I. Verordnung über die Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen der „Polizeibehörden“ durch die Polizei	947
II. Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz (§§ 23–29 EGGVG)	947
III. Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen	950
IV. Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ)	950
Stichwortverzeichnis	957

beck-shop.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis	XVII

A. Kommentar

I. Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG)

I. Abschnitt. Allgemeine Vorschriften Art. 1–10

Art. 1 Begriff der Polizei	1
Art. 2 Aufgaben der Polizei	37
Art. 3 Verhältnis zu anderen Behörden	57
Art. 4 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	62
Art. 5 Ermessen, Wahl der Mittel	68
Art. 6 Ausweispflicht des Polizeibeamten	72
Vorbemerkungen zu Art. 7 und 8	75
Art. 7 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen	76
Art. 8 Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen	82
Art. 9 Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	90
Art. 10 Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen	98

II. Abschnitt. Befugnisse der Polizei Art. 11–29

Art. 11 Allgemeine Befugnisse	108
Art. 12 Auskunftspflicht	161
Art. 13 Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen	169
Art. 14 Erkennungsdienstliche Maßnahmen	184
Art. 15 Vorladung	191
Art. 16 Platzverweisung	196
Art. 17 Gewahrsam	208
Art. 18 Richterliche Entscheidung	239
Art. 19 Behandlung festgehaltener Personen	250
Art. 20 Dauer der Freiheitsentziehung	260
Art. 21 Durchsuchung von Personen	265
Art. 22 Durchsuchung von Sachen	274
Art. 23 Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	283
Art. 24 Verfahren bei der Durchsuchung von Wohnungen	299
Art. 25 Sicherstellung	313
Art. 26 Verwahrung	338
Art. 27 Verwertung, Vernichtung	342
Art. 28 Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses, Kosten	348
Art. 29 Befugnisse für Aufgaben der Grenzkontrolle und Sicherung von Anlagen	357

Inhaltsverzeichnis

	Seite
III. Abschnitt. Datenerhebung und -verarbeitung Art. 30–49	
1. Unterabschnitt. Datenerhebung Art. 30–46	
Vorbemerkungen zu den Art. 30–36	362
Art. 30 Grundsätze der Datenerhebung	364
Art. 31 Datenerhebung	381
Art. 32 Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie an besonders gefährdeten Objekten	388
Art. 33 Besondere Mittel der Datenerhebung	393
Art. 34 Besondere Bestimmungen über den Einsatz technischer Mittel in Wohnungen	417
Art. 34a Datenerhebung und Eingriffe in den Telekommunikationsbereich ...	458
Art. 34b Mitwirkungspflichten der Diensteanbieter	486
Art. 34c Verfahrensregelungen, Verwendungsverbote, Zweckbindung, Benachrichtigung und Löschung	517
Art. 34d Verdeckter Zugriff auf informationstechnische Systeme	533
Art. 34e <i>(aufgehoben)</i>	567
Art. 35 Besondere Bestimmungen über den Einsatz Verdeckter Ermittler	567
Art. 36 Polizeiliche Beobachtung	570
2. Unterabschnitt. Datenverarbeitung Art. 37–48	
Vorbemerkungen zu den Art. 37–49	576
Art. 37 Allgemeine Regeln der Datenspeicherung, Datenveränderung und Datennutzung	579
Art. 38 Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten	585
Art. 39 Allgemeine Regelungen der Datenübermittlung	598
Art. 40 Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs	605
Art. 41 Datenübermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs	612
Art. 42 Datenübermittlung an die Polizei	618
Art. 43 Datenabgleich innerhalb der Polizei	622
Art. 44 Rasterfahndung	624
Art. 45 Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten	638
Art. 46 Automatisiertes Abrufverfahren	642
Art. 47 Errichtungsanordnung für Dateien	645
Art. 48 Auskunftsrecht	647
3. Unterabschnitt. Anwendung des Bayerischen Datenschutzgesetzes Art. 49	
Art. 49 Anwendung des Bayerischen Datenschutzgesetzes	654
IV. Abschnitt. Vollzugshilfe Art. 50–52	
Art. 50 Vollzugshilfe	656
Art. 51 Verfahren	673
Art. 52 Vollzugshilfe bei Freiheitsentziehung	677
V. Abschnitt. Zwang Art. 53–69	
1. Unterabschnitt. Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen Art. 53–59	
Art. 53 Zulässigkeit des Verwaltungszwangs	682
Art. 54 Zwangsmittel	686
Art. 55 Ersatzvornahme	688

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Art. 56 Zwangsgeld	693
Art. 57 Ersatzzwangshaft	695
Art. 58 Unmittelbarer Zwang	696
Art. 59 Androhung der Zwangsmittel	702
 2. Unterabschnitt. Anwendung unmittelbaren Zwangs Art. 60–69	
Art. 60 Rechtliche Grundlagen	706
Art. 61 Begriffsbestimmung	709
Art. 62 Handeln auf Anordnung	715
Art. 63 Hilfeleistung für Verletzte	719
Art. 64 Androhung unmittelbaren Zwangs	720
Art. 65 Fesselung von Personen	726
Art. 66 Allgemeine Vorschriften für den Schußwaffengebrauch	729
Art. 67 Schußwaffengebrauch gegen Personen	738
Art. 68 Schußwaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge	743
Art. 69 Besondere Waffen, Sprengmittel	747
 VI. Abschnitt. Entschädigungs-, Erstattungs- und Ersatzansprüche Art. 70–73	
Art. 70 Entschädigungsanspruch	749
Art. 71 Erstattungsanspruch	769
Art. 72 Ersatzanspruch	771
Art. 73 Rechtsweg	774
 VII. Abschnitt. Schlussbestimmungen Art. 74–78	
Art. 74 Einschränkung von Grundrechten	775
Art. 75 (aufgehoben)	785
Art. 76 Verhältnis zum Kostengesetz	785
Art. 77 Begriff der Polizeibehörde	804
Art. 78 Inkrafttreten	805
 II. Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz – POG)	
Art. 1 Begriff, Träger und Gliederung der Polizei	808
Art. 2 Dienstkräfte der Polizei	811
Art. 3 Zuständigkeit, Dienstbereiche	816
Art. 4 Landespolizei	823
Art. 5 (aufgehoben)	834
Art. 6 Bereitschaftspolizei	835
Art. 7 Landeskriminalamt	842
Art. 8 Polizeiverwaltungsaamt	852
Art. 9 Zusammenarbeit	855
Art. 10 Besondere Zuständigkeiten	869
Art. 11 Dienstkräfte anderer Länder sowie des Bundes oder anderer Staaten	874
Art. 12 Rechtsbehelfe	883
Art. 13 (gegenstandslos bzw. Änderungsbestimmungen)	945
Art. 14 (aufgehoben)	945
Art. 15 In-Kraft-Treten	946

Inhaltsverzeichnis

Seite

B. Anhang. Polizeirechtlich relevante Gesetze und Verordnungen

I. Verordnung über die Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen der „Polizeibehörden“ durch die Polizei	947
II. Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz	947
III. Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen	950
IV. Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen – SDÜ)	950
Stichwortverzeichnis	957