

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin

Kommentar
für Ausbildung und Praxis

von

Prof. Michael Knappe,

Direktor beim Polizeipräsidenten a.D.
Honorarprofessor an der Hochschule
für Wirtschaft und Recht Berlin und

Prof. Dr. Sabrina Schönrock,

Professorin für Öffentliches Recht
an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

begründet von

Ulrich Kiworr, Vorsitzender Richter am Landgericht

Günter Berg, Polizeioberrat a.D.

Karl-Heinz Hein, Polizeidirektor a.D.



VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden

Knappe/Schönrock

„ASOG Berlin - Kommentar“, 11. Auflage 2016, 978-3-8011-0772-7

Vorwort zur elften Auflagen

Sechs Jahre nach der Voraufgabe erscheint nunmehr der von Günter Berg und Karl-Ernst Hein vor gut vierzig Jahren begründete Kommentar zum Allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin – ASOG Bln – in einer weiteren Neuauflage. Die elfte Auflage musste wie die zehnte wegen umfangreicher Rechtsänderungen nicht nur ergänzt, sondern auch in nicht unerheblichen Teilen überarbeitet, geändert und somit inhaltlich erweitert werden. So galt es, die mannigfaltige aktuelle Rechtsprechung von nahezu sechs Jahren in die Bearbeitung des Werks mit einzubeziehen. Dies gilt sowohl für die Kommentierung der Vorschriften des ASOG Bln als auch für die korrespondierenden Bestimmungen der StPO. Denn seit der neunten Auflage ist es ein besonderes Markenzeichen dieses Kommentars, dass – abgesehen von der klassischen Kommentierung der Normen des ASOG Bln – die Regelungen der Gefahrenabwehr doppel-funktional in Gemengelage zusammen mit den jeweils korrespondierenden Vorschriften der StPO erläutert werden. Wenngleich auch der Schwerpunkt der Kommentierung der Bestimmungen auf den Normen des ASOG Bln liegt, so ist es für den Nutzer des Kommentars von großem Vorteil, kurz und prägnant erläutert, die parallelen Vorschriften der StPO und die umfangreichen Ausführungen zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht in einem Werk nachschlagen und somit verknüpft lesen zu können. Hinzu kommt die unverzichtbare und wichtige Abgrenzung zwischen den Befugnissen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts in Gestalt des ASOG Bln und des besonderen Polizei- und Ordnungsrechts, vor allem in Hinblick auf das in Berlin immer noch geltende VersG des Bundes aus dem Jahre 1953 mit all seinen über die Jahre hinweg erfolgten Novellierungen. Insbesondere das Zusammenspiel von Normen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts mit denen des VersG ist heutzutage ein wichtiges Kernstück rechtmäßigen polizeilichen Handelns und infolgedessen unverzichtbarer Bestandteil des Studienfaches öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht an den Hochschulen des Bundes und der Länder. Gleiches gilt für die Lehre und Wissenschaft an den Universitäten unter Einschluss der DHPol.

Endlich ist es den Autoren zusammen mit dem Verlag gelungen, Randzahlen in das Werk einzufügen, was die Zitierung ungemein erleichtern wird. Für die große Unterstützung gebührt dem Verlag großer Dank. Bedanken möchten sich die Autoren auch bei dem studentischen Mitarbeiter Herrn Andreas Kardell, der die Autoren in administrativer und technischer Hinsicht tatkräftig unterstützt hat.

Der Mitautor in der neunten und zehnten Auflage, der Vorsitzende Richter am Landgericht a.D., Herr Ulrich Kiworr, den schon im Rahmen der Erstellung der zehnten Auflage ein tragischer Unglücksfall dazu zwang, sich mehr oder weniger aus dem operativen Geschäft des Kommentierens zurückzuziehen, musste sich auch bei der Fertigung der elften Auflage gesundheitsbedingt lediglich auf eine Beratertätigkeit beschränken. Leider ist der Begründer des Werks, Herr Günter Berg, vor zwei Jahren verstorben. Umso glücklicher ist daher der Autor DPPr a.D. Prof. Michael Knappe, Frau Prof. Dr. Sabrina Schönrock als neue Autorin hinzugekommen zu haben. Als Professorin für öffentliches Recht und Richterinnen am Berliner Verfassungsgerichtshof hat sie eine große Qualität in die Kommentierung des Werks mit eingebracht. Da sie aus beruflichen Gründen, wie auch DPPr a.D. Prof. Michael Knappe, enge Verbindungen zu Polizeibeamtinnen und -beamten im aktiven Dienst pflegt, ist eine Symbiose aus theoretischen und praktischen Wissen ein besonderes Prädikat ihres Wirkens. Der hohe theoretische und praktische Bezug beider Autoren kommt einmal mehr dem Werk zugute.

Für Anregungen, Hinweise und Kritik sind die Autoren dankbar.

Die Bearbeitung der elften Auflage umfasst die Rechtsprechung und Literatur bis zum 31. Juli 2016.

Berlin, im November 2016

Die Verfasser

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden

Knappe/Schönrock

„ASOG Berlin - Kommentar“, 11. Auflage 2016, 978-3-8011-0772-7

Ursprung und Entwicklung der Polizei- und Ordnungsverwaltung

(Grundriss)

Übersicht

- A. Unterschiedliche Polizeibegriffe
- B. Etymologischer Ursprung des Wortes Polizei
- C. Geschichtliche Entwicklung
- D. Polizei in Deutschland bis zur Errichtung des Polizeistaates
- E. Der Polizeibegriff im Polizeistaat
- F. Der moderne Polizeibegriff
- G. Die Kreuzberg-Erkenntnis
- H. Funktionelle Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Sicherheitspolizei
- I. Der Polizeibegriff während des Nationalsozialismus
- J. Der Polizeibegriff nach dem Zusammenbruch 1945
- K. Die Entwicklung zum sozialistischen Polizeibegriff in der DDR
- L. Die Entwicklung der Polizeiverwaltung in Berlin
- M. Die Neuordnung des formellen Polizeirechts
- N. Die Entwicklung des materiellen Polizeirechts nach 1958

A. Unterschiedliche Polizeibegriffe

Der Polizeibegriff, also die Bestimmung dessen, was Polizei ist, wird durch verschiedene Ansätze geprägt. Zu unterscheiden ist zwischen dem Polizeibegriff im materiellen, im institutionellen (organisatorischen) und im formellen Sinne. Überwiegend wird zwar nur zwischen dem Polizeibegriff im materiellen und formellen Sinne differenziert. Dann umfasst aber Letzterer sowohl institutionelle als auch formelle Aspekte. Für den Begriff der Polizei im materiellen Sinne ist die inhaltliche Qualität staatlicher Tätigkeit maßgebend. Es geht hierbei also um die Rechtsgrundlagen, auf Grund derer in die Rechtssphäre des Bürgers eingegriffen wird. Welche Behörde handelt (Polizei- oder Verwaltungsbehörde), ist dabei unmaßgeblich. Seine Zielsetzung ist stark historisch geprägt. Denn die geschichtliche Entwicklung des (materiellen) Polizeibegriffs ging von einer spezifischen Polizeigewalt des Staates aus, die eine organisationsrechtliche, formelle Aufgabengliederung mit dem Ziel der Arbeitsteilung nicht kannte. Der Polizeibegriff im institutionellen (organisatorischen) Sinne stellt darauf ab, dass ausschließlich eine Polizeibehörde handelt. Aufgabe und polizeiliche Befugnisse spielen insofern keine Rolle. Der formelle Polizeibegriff befasst sich mit der Zuständigkeit der Polizeibehörden im institutionellen (organisatorischen) Sinne. Inhalt und Umfang richten sich nach der Behördenorganisation, ohne auf die einzelne Aufgabe abzustellen.

1

B. Etymologischer Ursprung des Wortes Polizei

1. Das Wort Polizei geht zurück auf den griechischen Ausdruck *psij* (*polis*) = Burg, Stadt, Staat (daher Akropolis = Obere Burg) und die hieraus abgeleitete sprachliche Wurzel *psliteia* (*politeia*) = Verfassung (der antiken Stadt-Staaten, wie z.B. Athen, Sparta), Status der freien Bürger sowie die gesamte Staatstätigkeit (Heeres-, Justiz-, Finanz-, Wirtschafts-, Kulturwesen usw.). Seine Entsprechung findet das griechische *politeia* später im lateinischen Begriff *politia*, womit die universelle Verwaltung des römischen Staates im Gegensatz zur klerikalen „Verwaltung“ herausgestellt werden sollte.
2. In diesem extensiven Sinne wurde das Wort „Polizey“ auch in Deutschland bis zum ausgehenden Mittelalter gebraucht. Es bezeichnet die Uraufgabe des Staates, durch Gewährleistung von (guter) Ordnung und Sicherheit eine ausreichende Lebensgrundlage für seine Bürger zu schaffen (Nürnberger Verordnung 1492, Würzburger Verordnung 1476).

2

C. Geschichtliche Entwicklung

- 3 Ursprung und Entwicklung des Staates sind mit der Geschichte des Polizeiwesens identisch. In den drei wichtigsten Hauptkulturen der Antike (Ägypten, Griechenland, Römisches Reich) war die staatliche Aufgabe, der Bevölkerung Sicherheit nach außen und innen zu geben, zunächst dem Heer oder daraus gebildeten besonderen Polizeitruppen anvertraut.
1. Einmaliges Zeugnis polizeilicher Tätigkeit aus der ägyptischen Antike ist neben dem Grabmal des Mornarchen Tefheb (etwa 2300 v. Chr.) der in der Gegend von Luxor gefundene Denkstein des K 3 j (gesprochen Kaji), eines Polizeioffiziers, der von seinem König Sesostris I. (12. Dynastie, um 1950 v. Chr.) den Auftrag erhielt, in der abgelegenen Oase Dacha einen Streifzug (= Razzia) durchzuführen, um flüchtige Straftäter festzunehmen und der Gerichtsbarkeit zuzuführen (im Einzelnen vgl. Anthes, Eine Polizeistreife des Mittleren Reiches in die westliche Oase, Zeitschrift für Ägyptische Sprache, Bd. 65, S. 108 ff.).
 2. Aus dem Ursprungsland der Demokratie, dem alten Griechenland, gibt es viele beredete Zeugnisse über die Funktion der Polizei, z.B. den in eine Marmorplatte eingravierten „Erlass zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei Feierlichkeiten und Jahrmärkten“ der Stadt-Gemeinde Athen aus der Zeit Platons – aufgefunden 1962 in Keramikos -, in dem u.a. das Wort Astynomia für Polizei verwendet wurde. Aristoteles gibt in seinen Schriften Auskunft, dass die Registratur der „Polizeikommissare“ und Marktmeister Astynomion hieß. In den Stadtstaaten Athen und Sparta sahen gewählte Volksbeauftragte (Prytanen bzw. Ephoren) nach dem Rechten. Zu ihren Staatsgeschäften gehörte neben der Gesetzgebung und Rechtsprechung auch die Leitung der polizeilichen Verwaltung. Eigentliches Exekutivorgan war in Athen eine skytische Sklaven-Truppe, in Sparta die militärisch ausgebildete Krypteia, die auf dem flachen Lande zur Unterdrückung der Heloten eingesetzt wurde. Daneben gab es besonders in Athen Aufsichtsbeamte für den Marktverkehr, die Bauaufsicht und den Straßenbau.
 3. Der Charakter der Polizei im antiken Rom beschränkte sich ebenfalls auf keine spezielle Aufgabe. Er zeichnet sich von der sonstigen Staatstätigkeit durch das Moment der Zwangsbefugnis aus, die allen höheren zivilen und militärischen Stellen im Rahmen ihres Amtsbereiches zustand, um den Widerstand eines Bürgers gegen ihre Maßnahmen durch genau festgelegte Zwangsmittel zu brechen (coercition). So gehörten zu den Coercitionsmitteln nachweislich nicht nur der unmittelbare Zwang und das Zwangsgeld, sondern auch die behördliche Selbstvorname bzw. Ersatzvorname durch die ädilitische Straßenpolizei, die ermächtigt war, Gegenstände, die den Verkehr behinderten, zu zerstören oder die Pflasterung der Straßen auf Kosten des pflichtigen Anliegers durch einen (privaten) Unternehmer vornehmen zu lassen.

D. Polizei in Deutschland bis zur Errichtung des Polizeistaates

- 4 1. Mit der zunehmenden Entwicklung in Deutschland, wie sie den Germanen zunächst die Zeit des fränkischen Reiches brachte, wurde das zum Selbstschutz der Sippen geregelte Fehderecht durch eine Landesfriedensgesetzgebung abgelöst. Im Vordergrund der staatlichen Friedenssicherung stand nicht so sehr die Gefahrenabwehr als vielmehr die nachträgliche meist grausame Ahndung begangenen Friedensbruchs. Für den Polizeibegriff im heutigen Sinne als einer besonders gearteten Staatstätigkeit fehlte aber die klare Vorstellung über das Wesen und den Umfang der Pflicht der Territorialherren, ihre Untertanen vor Gefahren des Lebens zu schützen. Es gab weder eine einheitliche Polizeiorganisation noch eine Zusammenfassung der verschiedenen polizeilichen Tätigkeiten. Dort, wo polizeiliche Aufsicht oder Zwang erforderlich schien, übte z.B. der Dorfvorsteher die Flurpolizei, der Münzmeister die Münzpolizei (meist verbunden mit der Markt-, Maß- und Gewichtsaufsicht) aus.
2. Erst zu Beginn der Neuzeit bildete sich in den Städten eine ständige Sicherheitspolizei, die aus Wächtern, Knechten und Söldnern bestand. Hinzu kamen in unruhigen Zeiten Scharwachen, d.h. überwiegend aus Zunft-Gesellen unter Führung eines Knechtes eingesetzte Gruppen von Hilfspolizisten. Ihnen oblag die Überwachung unzähliger Polizeivorschriften über Brandhilfen, Aufruhr, Schlägereien, Betteln, Saufen, Fluchen, unschickliches Benehmen usw.
3. Mit der Reorganisation des Reiches Anfang des 16. Jahrhunderts wurde schließlich die Vielfalt der territorialen Vorschriften zu einer Reichspolizeiordnung in der „Römisch Kayserlichen Mayestät Ordnung und Reformation guter Polzei im Heiligen Römischen Reich“ 1530 zusammengefasst. Sie enthält Vorschriften über Wohlfahrts- und Strafrechtspflege (als Ergänzung der Constitutio Carolina Criminalis) sowie über die Gefahrenabwehr.

E. Der Polizeibegriff im Polizeistaat

Der Verfall des Kaisertums und die hiermit verknüpfte Verselbstständigung der Landesherren nach außen ließ auch ihre Macht nach innen erstarken. 5

Schon hieraus und aus der sich entwickelnden philosophisch-juristischen Auffassung des Rechts als etwas absolut Naturgegebenem (Naturrechts-Lehre) wurde das Entstehen einer neuen Staatsform, des Absolutismus, begünstigt. Die Verlagerung staatlicher Machtfülle nach innen, z.B. auf wirtschaftlichem Gebiet durch den gleichzeitig aufkommenden Merkantilismus, ließ die Polizei als eine besondere hoheitliche Institution entstehen, deren Tätigkeit sich auf den gesamten Bereich der inneren Verwaltung erstreckte, allerdings ohne die bereits Anfang des 17. Jahrhunderts besonderen Ressorts zugewiesenen auswärtigen Angelegenheiten, des Heerwesens, der Justiz und des Finanzwesens. Der Polizei oblag als verlängerter Arm des Monarchen die „Beförderung der allgemeinen Glückseligkeit der Untertanen“. Das bedeutete, dass sie alle Lebensbereiche, die der „beschränkte Untertanenverstand“ (Christian Wolff) nicht erkennen konnte, reglementieren durfte. Die Polizeigewalt – entsprechend dem unbeschränkten Recht des Monarchen – verlieh allen staatlichen und kommunalen Behörden eine unbestimmte Anordnungs- und Zwangsgewalt ohne wirksamen Rechtsschutz für die Rechtsunterworfenen.

Das Recht der Polizei fiel mit ihrer Macht zusammen. Der Polizeistaat trug zwar als Stempel das zum Selbstzweck übersteigerte Autoritätsprinzip des Absolutismus, führte zur Vielregiererei und zu ausufernder Zwangsgewalt. Es darf aber nicht verkannt werden, dass Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit auch eine grundlegend positive Bedeutung für die Bevölkerung hatten angesichts der Unsicherheit, die nach dem Dreißigjährigen Krieg zur Anarchie auswuchs. Zur Sicherung einer intensiven Staatspolitik entwickelte sich besonders an den deutschen Universitäten vom 17. Jahrhundert an die sog. Kameral- oder Polizeiwissenschaft (u.a. G. v. Justi, Grundsätze der Polizeywissenschaft, 1756; J. St. Pütter, Institutiones juris publicae germanici, 1770; G. H. v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechts, 1799 bis 1801).

F. Der moderne Polizeibegriff

Der moderne materielle Polizeibegriff entwickelte sich aus der Aufklärungsphilosophie des 18. Jahrhunderts, die besonders im Hinblick auf die bestehende Rechtlosigkeit des Untertanen endlich die Abschaffung ihres absoluten Befugnissrechts und der universellen staatlichen Bevormundung forderte. 6

1. Den juristischen Weg gegen den weiten materiellen Polizeibegriff wies der Göttinger Staatsrechtslehrer Johann Stefan Pütter 1770 mit § 331 seines vorerwähnten Werkes: „Politiae est cura avertendi mala futura, promeendae salutis cura non est proprie politiae“ (Die Polizei hat die Gefahrenabwehr, nicht aber die Wohlfahrtspflege zu besorgen). Die Verengung des Polizeibegriffs auf seine negative (abwehrende) Funktion im Gegensatz zur bis dahin überwiegend positiven (wohlfahrtsfördernden) fand 1794 in Norddeutschland durch den bedeutenden Juristen und Gesetzesschöpfer Carl Gottlieb Svarez in das „Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten“ (ALR) seinen Eingang. § 10 Teil II Titel 17 ALR bestimmte:

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

2. Das in diesem Gesetz verankerte liberal-individualistische Freiheitsideal der Aufklärung, „dass der Staat die Freiheit des Einzelnen nur soweit einzuschränken berechtigt sei, als es notwendig ist, damit die Freiheit und die Sicherheit aller bestehen kann“, konnte sich wohl nicht entfalten. Vielmehr führten politische Restauration und Reaktion zu einer Rückkehr zur Wohlfahrtspflege, so z.B. in der Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlich Preußischen Staaten vom 23. Oktober 1817. Hierin wurde den Regierungen als Landespolizeibehörden ausdrücklich gleichermaßen sicherheits- und wohlfahrtspolizeiliche Aufgaben zusammen mit einem unbegrenzten Zwangsrecht übertragen. Auch Stein und Hardenberg ordneten z.B. das Unterrichtswesen der Polizei zu, ebenso wie Svarez in einem 1790 gehaltenen Vortrag. Mit dem Übergang zur konstitutionellen Monarchie und der Schaffung des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 ist eine definitive Änderung des materiellen Polizeibegriffs nicht erkennbar. In den (nicht veröffentlichten) Erläuterungen hierzu wird u.a. ausgeführt, dass „das Gebiet der Polizei überhaupt ein fast unbegrenztes (ist). Sie ist der Rest oder das notwendige Kompliment der übrigen Zweige der Staatsgewalt...“.

3. Der preußische Verfassungsstaat stellte aber wenigstens einzelne Gesetze, z.B. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen (1842), zum Schutze der persönlichen Freiheit (1850), der staatlichen Polizeigewalt gegenüber, um wenigstens einzelne staatsbürgerliche Freiheiten zu gewährleisten.

G. Die Kreuzberg-Erkenntnis

- 7 1. Dem 1875 errichteten Preußischen Oberverwaltungsgericht blieb es vorbehalten, den extensiven Polizeibegriff endlich auf die Gefahrenabwehr zu beschränken. Hierzu trug das Kreuzberg-Urteil vom 14.6.1882 (PROVGE 9, 353; neu veröffentlicht bei v. Münch/Vogel, Gerichtsentscheidungen zum Polizeirecht [1971], S. 3-38 u. in DVBl. 1985, 219 ff.; vgl. dazu auch Erl. A. 1. zu § 55) entscheidenden Anteil.

Dabei ging es um die Rechtsgültigkeit einer Polizeiverordnung, die eine Errichtung von „vieltstöckigen Mietskasernen“ am Rande des Kreuzberg aus ästhetischen Gründen verbot. Das Gericht gelangte zu der Auffassung, dass § 10 II 17 ALR geltendes Recht sei und der Polizeipräsident in Berlin nur zur Gefahrenabwehr, nicht aber zur Wahrung ästhetischer Interessen zuständig sei. Mit diesem epochenmachenden Urteil – und das wird mitunter verkannt – sollte allerdings die Polizei nicht voll und ganz aus allen Gebieten der Wohlfahrtspflege entlassen werden. Im Kern seiner Begründung erhob das Gericht aber die Forderung, dass eine „dauernde Beschränkung des Grundeigentums“ nur mit Hilfe einer speziellen staatlichen Eingriffsbefugnis in Form eines Gesetzes gerechtfertigt sein könne (vgl. den heute geltenden Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes).

2. Der durch § 10 II 17 ALR gesetzlich begründete und durch die Rechtsprechung des PrOVG fortan abgesicherte moderne Polizeibegriff fand schließlich in ganz Deutschland Geltung. Daran ändere im Grunde auch die besondere Entwicklung des Polizeirechts in den süddeutschen Staaten nichts, denn die so genannten Polizeistrafgesetzbücher in Bayern (1861), Baden (1863) und Württemberg (1871) unterschieden sich vom Preußischen Polizeirecht zwar in der Rechtstechnik der polizeilichen Befugnisse, nicht aber im Inhalt des Polizeibegriffs.

H. Funktionelle Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Sicherheitspolizei

- 8 Die immer stärker werdende Ausdehnung der Staatstätigkeit – besonders nach dem 1. Weltkrieg – brachte es mit sich, dass immer weitere Lebensbereiche eingehenden spezialgesetzlichen Regelungen unterworfen wurden und sich dadurch die Anwendung des § 10 II 17 ALR als polizeiliche Generalklausel ständig verringerte. Gleichzeitig wurde der polizeiliche Gedanke der Gefahrenabwehr immer stärker durchsetzt von dem Prinzip staatlicher Lenkung, Pflege und Fürsorge. Hierdurch trat eine funktionelle Überschneidung der Gefahrenabwehr mit der allgemeinen nichtpolizeilichen Verwaltung ein.

Im Zuge dieser Entwicklung schälte sich die bis heute funktionelle Unterscheidung zwischen Verwaltungspolizei und Sicherheitspolizei heraus:

1. Zur Verwaltungspolizei rechneten alle auf einem bestimmten sachverständig durchspezialisierten und zumeist auch verwaltungstechnisch verselbstständigten gefahrenabwehrenden Tätigkeiten, die gleichzeitig auch in einem engen Sachzusammenhang mit nichtpolizeilichen Verwaltungsaufgaben standen, z.B. die Bau-, Feuer-, Gewerbe-, Gesundheits-, Veterinär-, Feld-, Forst-, Jagd-, Fischerei-, Schifffahrts-, Sprengstoff-, Waffen-, Lotterie-, Unfall-, Obdachlosenpolizei und später auch die Melde-, Pass-, Ausländer-, Presse-, Vereins-, Versammlungs- sowie die Lichtspiel- und Theaterpolizei (im sprachlichen Umgang oft als „Schreibtischpolizei“ bezeichnet).

2. Die nicht spezialisierte gefahrenabwehrende, rein exekutive Sicherheitsfunktion wurde als Sicherheitspolizei bezeichnet. Sie ist die generelle und grundsätzlich subsidiäre polizeiliche Grundfunktion der Ordnungsbewahrung; ihr fällt die unaufschiebbare, d.h. im normalen Verwaltungsgang nicht mögliche Abwehr aller auftretenden Gefahren zu („Straßenpolizei“).

3. Entwicklung, Umfang und Wandel des materiellen Rechts während der Weimarer Zeit ließen eine scharfe Trennung zwischen spezialisierter gefahrenabwehrender und sonstiger öffentlicher Verwaltungstätigkeit nicht mehr zu. Es hätte daher den Prinzipien des Rechtsstaates entsprochen, hieraus die organisatorischen Konsequenzen zu ziehen und Aufgaben, die früher lediglich unter rein gefahrenabwehrenden Gesichtspunkten und fortan unter überwiegend wohlfahrtspflegerischen behandelt wurden, institutionell zu entpolizeilichen und den allgemeinen Verwaltungsbehörden zu übertragen. Polizei im materiellen Sinne war jedenfalls identisch mit der Funktion der öffentlichen Verwaltung, Gefahren für die öffentliche

Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Im formellem Sinne, d.h. von der organisationsrechtlichen Aufgabenzuweisung her, war die Polizei z.B. nach der Thüringischen LVO mit der gesamten Staatsverwaltung, selbst wenn sie nicht als „Polizeibehörde“ bezeichnet wurde, zu identifizieren.

Materieller und formeller Polizeibegriff – d.h. Aufgabe und Organisation – fielen somit stark auseinander. Erst das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931 (GS S. 77) stellte die Aufgabe der Gefahrenabwehr nur solchen Behörden zur Verfügung, die auch formell „Polizeibehörden“ genannt wurden. § 14 PVG – die „Generalklausel“ dieses Gesetzes – lautete:

„§ 14

(1) 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.

(2) Daneben haben die Polizeibehörden diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch Gesetz besonders übertragen sind.“

I. Der Polizeibegriff während des Nationalsozialismus

Das Preußische PVG ist zwar mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten nie formal aufgehoben worden. Seine die polizeilichen Zwangsmittel begrenzende Funktion wurde aber total ausgehöhlt, insbesondere durch

9

- die VO zum Schutze von Volk und Staat vom 28. 2. 1933 (RGBl. I S. 83). Hiernach wurden die dem einzelnen Staatsbürger garantierten Grundrechte, z.B. der persönlichen Freiheit, der Meinungs- und Pressefreiheit der Weimarer Reichsverfassung aufgehoben;
- die Abschaffung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle über die Rechtmäßigkeit von Verfügungen und Angelegenheiten der Gestapo (§ 7 Gestapo-Gesetz vom 10. 2. 1936 [PrGS S. 21]);
- die Zusammenfassung der Polizeigewalt im Reich (vgl. Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. 1. 1934 [RGBl. I S. 75]), die Ausweitung der Polizeigewalt auf die allgemeine Verwaltung, die reichszentrale Umorganisation sowie die Eingliederung der Polizei in die SS.

Hinzu kam die Prägung des Polizeirechts als Instrument des nationalsozialistischen Führerstaates, in dem die Polizei einerseits nicht nur die bestehende Ordnung vor Schaden zu schützen, sondern darüber hinaus auch an der Gestaltung der staatlichen Ordnung (positiv) mitzuwirken hatte. Andererseits musste sich die Polizei (wie die Wehrmacht) den Befehlen der Führung bedingungslos unterwerfen, und das Rechtsstaatsprinzip der „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ hatte seine Bedeutung in wesentlichen Belangen des Rechtslebens verloren.

J. Der Polizeibegriff nach dem Zusammenbruch 1945

1. Mit der bedingungslosen militärischen Kapitulation des Dritten Reiches am 8. 5. 1945 ging auch die gesamte administrative Gewalt zunächst in die Hände der Alliierten über. Die Alliierten hatten insbesondere mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 31 aus dem Jahre 1946 „alle deutschen Polizeibüros und -agenturen, die die Überwachung oder Kontrolle der politischen Betätigung von Personen zum Zwecke haben“, für aufgelöst erklärt und die Wiedereinrichtung einer solchen Institution unter Strafe gestellt. So begann in der britischen und amerikanischen Besatzungszone nach angloamerikanischem Vorbild die organisatorische Ausgliederung wesentlicher Bereiche der sog. Verwaltungspolizei aus der Polizei und die Eingliederung in die allgemeine Verwaltung oder ihre Verselbständigung als Ordnungsverwaltung, um einen erneuten Missbrauch der Polizeigewalt zu verhindern (sog. Entpolizeilichung). Als Vollzugspolizei verblieben die Sparten der Schutzpolizei und Kriminalpolizei. Die Aufgabe der Polizei wurde beispielsweise im Artikel I der VO Nr. 135 der britischen Militärregierung vom März 1948 deutlich:

10

„Die hauptsächlichen Aufgaben der Polizei sind der Schutz von Leben und Eigentum, die Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung, die Verhütung und Aufklärung von Straftaten und die Überstellung der Rechtsbrecher an die Gerichte“.

Den Schlussstrich dieser durch die einzelnen westlichen Besatzungsmächte bestimmten Entwicklung des neuen Polizeibegriffs bildeten die sog. Polizeibriefe der Alliierten Hohen Kommission vom 14. 4. 1949, vom 21. 9. 1949, vom 3. 6. 1950 und vom 14. 11. 1950. Hierdurch wurde die Polizeihohheit nunmehr den Bundesländern zurückgegeben.

2. Sowohl im Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12. 5. 1949 als auch in ihrem an den Parlamentarischen Rat gerichteten Aide Memoire vom 22. 11. 1948 und ihrem gleichfalls an den Parlamentarischen Rat gerichteten, für die Entstehung des Grundgesetzes maßgeblichen Polizeibrief vom 14. 4. 1949 wiesen die Alliierten ausdrücklich darauf hin, dass die „Befugnisse auf dem Gebiet der Polizei auf diejenigen beschränkt sind, die während der Besatzungszeit von den Militärgouverneuren ausdrücklich gebilligt“ worden sind. Darüber hinaus gestatteten sie zwar der Bundesregierung eine „Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten“, erklärten jedoch verbindlich, dass diese Stelle keine Polizeibefugnisse haben darf (Trennungsgebot). Damit steht fest, dass der Begriff „Verfassungsschutz“ in Art. 73 Nr. 10b GG und Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG im Kontext mit diesem Polizeibrief der Alliierten Militärgouverneure der Wiedereinrichtung einer politischen oder Geheim-Polizei im Wege steht. Durch die strikte Trennung von Verfassungsschutz und Polizei sollte dem Wiederentstehen eines perfekten politischen Überwachungsapparates entgegengewirkt werden. Über die Befugnisse des Verfassungsschutzes und sein Verhältnis zur Polizei (Trennungsgebot) schweigt das Grundgesetz. Das Fehlen einer diesbezüglichen Aussage zum Trennungsgebot, einem rechtsstaatlichen Mindeststandard, kann daher nur als bereitetes Schweigen gewertet werden.

3. Der Begriff der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinne entwickelte sich in der Bundesrepublik fortan unterschiedlich. Dabei lassen sich zwei Gruppen von Ländern unterscheiden.

a) Einerseits diejenigen Bundesländer, die das so genannte Trennungs- oder Ordnungsbehördensystem eingeführt haben (Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein). Hier liegt die Gefahrenabwehr vorrangig in den Händen von Behörden der allgemeinen Verwaltung (Berlin: Ordnungsbehörden; vgl. § 2 Abs. 1 ASOG Bln). Damit reduziert sich die Zuständigkeit der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr grundsätzlich auf die Eil- bzw. Hilfs- oder Notzuständigkeit, unabhängig von der Aufgabe der Strafverfolgung und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sowie der Vollzugshilfe. Die Einrichtung von Verwaltungsbehörden zur Gefahrenabwehr ist Ausfluss der in der früheren amerikanischen und britischen Besatzungszone nach dem Ende des zweiten Weltkrieges vorgenommenen Entpolizeilichung.

b) In den anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland), der zweiten Gruppe, fand die Entpolizeilichung nicht statt. Insoweit existiert dort ein so genanntes Einheitssystem, so dass die Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinne alle Behörden umfasst, die polizeiliche Aufgaben im Sinne des materiellen Polizeibegriffs wahrnehmen. Aber auch die Länder des Einheitssystems nehmen eine gewisse Trennung des großen Polizeiapparates in Verwaltungspolizei einerseits und Vollzugspolizei andererseits vor.

K. Die Entwicklung zum sozialistischen Polizeibegriff in der DDR

11

1. Nach dem Zusammenbruch 1945 galt in den Ländern der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) zunächst der überkommene Polizeibegriff, wie er durch das Preußische PVG vom 1. 6. 1931, die Thüringische Landesverwaltungsordnung vom 10. 6. 1926 und das PVG für Mecklenburg-Strelitz vom 8. 3. 1930 entwickelt wurde. In Sachsen und Mecklenburg-Schwerin fehlte es fast gänzlich an positiv-rechtlichen Grundlagen für ein polizeiliches Einschreiten. Einziges Polizeigesetz bildete das „Gesetz über die Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden“ vom 28. 1. 1835 (SächsGVBl. S. 55). Im Übrigen galt das PrPVG nur kraft Gewohnheitsrechts. Diese unübersichtliche Rechtslage fand schließlich durch das „Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei“ (DVPG) vom 11. Juni 1968 (GBl. I S. 232) i.d.F. vom 24. Juni 1972 (GBl. I S. 49) ihren sichtbaren Abschluss.

2. Nachdem sich anfänglich in den Ländern der SBZ ein dezentralisierter Aufbau der Polizei auf kommunaler Ebene abzuzeichnen begann, setzte spätestens im Jahre 1948 eine Zentralisation des gesamten Verwaltungsapparates ein, die im Widerspruch zum Potsdamer Abkommen der Alliierten vom 2. 8. 1945 über die Demokratisierung und Dezentralisierung der deutschen Verwaltung stand. Die Abschaffung des föderativen staatlichen Aufbaus wurde unter der Devise des „demokratischen Zentralismus“ durch den

Wegfall der Länder und Einführung von (Verwaltungs-) Bezirken vollzogen (vgl. „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und die Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 23. 7. 1952 [GBl. S. 613]). Die hierarchische Struktur der Organisation der Deutschen Volkspolizei (DVP) – ihren Namen erhielt sie offiziell durch Erlass vom 12. 5. 1949 – entsprach dem in der DDR üblichen dreiteiligen Verwaltungsaufbau. Oberste Instanz bildete das Ministerium des Innern. Der Innenminister trug seit 1964 zusätzlich den Titel „Chef der Deutschen Volkspolizei“. Als Mittelinstanzen waren die Bezirksbehörden der DVP (BDVP) in den Bezirken Cottbus, Dresden, Erfurt, Frankfurt, Gera, Halle, Karl-Marx-Stadt, Leipzig, Magdeburg, Neubrandenburg, Potsdam, Rostock, Schwerin und Suhle, das Präsidium der VP (PdVP) in Ostberlin sowie das Gebietskommando der DVP (pol. BS) Wismut anzusehen. Diesen wiederum nachgeordnet waren als unterste Behördeninstanzen in den 191 Land- und 27 Stadtkreisen die Volkspolizeikreisämter/Volkspolizeiamter (VPKÄ/VPÄ) sowie in Ostberlin die den Stadtbezirken entsprechenden erst 8, später 11 Inspektionen der VP. Darüber hinaus gab es Betriebsschutzämter (BSÄ).

3. Die Aufgabe der DVP (materieller Polizeibegriff) spiegelte sich im Besonderen in der Präambel zum DVPG wider. Hiernach hatte die DVP insbesondere ihre Tätigkeit „unabhängig darauf zu richten, die sozialistische Entwicklung der DDR aktiv zu unterstützen ... und bei der Gewährleistung der sozialistischen Gesetzlichkeit, der Rechtssicherheit und Ordnung verstärkt mitzuwirken“. Schon hieraus folgt, dass die Polizei der DDR neben der Gefahrenabwehr (negative Staatstätigkeit) auch die Wohlfahrtspflege auf der Grundlage der Staats- und Rechtstheorie des Marxismus-Leninismus zu erfüllen hatte (positive Staatstätigkeit). Zwar waren im DVPG die zahlreichen Anleihen an das traditionelle Aufgaben-, Befugnis-, Verfahrens- und Zwangsrecht des Preußischen PVG unverkennbar. Gleichwohl stand aber die „aktiv-gesellschaftsfördernde Tätigkeit zur Sicherung und Unterstützung der sozialistischen Staats-, Rechts- und Wirtschaftsordnung“ im Vordergrund. Maxime der Gesetzesauslegung und -anwendung waren ideologisch in der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ begründet, wie sie besonders durch die Beschlüsse des Zentralkomitees der Einheitspartei fortentwickelt wurden.

Der weite Handlungsspielraum der DVP gegenüber dem Bürger wurde noch dadurch unterstrichen, dass sie die Rechtmäßigkeit ihrer Eingriffshandlungen nach Abschaffung der Verwaltungsgerichte im Jahre 1952 in eigener Zuständigkeit selbst überprüfte.

4. Seit der politischen Wende in der DDR im November 1989 befand sich das gesamte Staatswesen der DDR im Umbruch. Dies galt im besonderen Maße auch für die Organisation, Aufgabenstellung und Eingriffsrecht der Deutschen Volkspolizei (DVP). Kurz vor dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland erließ die Volkskammer der DDR noch das „Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei“ vom 13. 9. 1990 (GBl. [der DDR] I S. 1489). Dieses Gesetz sollte gemäß Anlage II Kapitel II Sachgebiet C Abschnitt III Nr. 2 des Einigungsvertrages (BGBl. 1990 II S. 885 [1152]) über den Fortbestand der DDR hinaus bis zum Inkrafttreten von Polizeigesetzen in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in dem Teil Berlins, in dem das Grundgesetz bisher nicht galt, in Kraft bleiben. Durch Art. 4 Nr. 8 Buchst. a der Vereinbarung vom 18. 9. 1990 (BGBl. II S. 1239 [1243]) wurde diese Bestimmung des Einigungsvertrages dahingehend modifiziert, dass das Gesetz nur in den genannten fünf Bundesländern und längstens bis zum 31. 12. 1991 in Kraft bleiben sollte, während das Gesetz selbst in § 87 Abs. 4 bestimmte, dass mit der Herstellung der Einheit Berlins das ASOG Bln vom 11. 2. 1975 (GVBl. S. 688) und das UzZwG Bln vom 22. 6. 1970 (GVBl. S. 586) – beide mit späteren Änderungen – auch für den bisherigen Ostteil der Stadt in Kraft trat. Mit Ausnahme des Landes Brandenburg hatten die genannten Bundesländer bis zu dem im Einigungsvertrag genannten Termin neue Polizeigesetze erlassen. Im Land Brandenburg dagegen galten die §§ 1 bis 77 und 82 bis 84 des (DDR-) Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei vom 13. 9. 1990 gemäß § 1 des Vorschaltgesetzes zum Polizeigesetz des Landes Brandenburg vom 11. 12. 1991 (GVBl. S. 636) – über den im Einigungsvertrag in der Fassung der Vereinbarung vom 18. 9. 1990 genannten Zeitpunkt hinaus – bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG) vom 19. 3. 1996 (GVBl. I S. 74) fort.

L. Die Entwicklung der Polizeiverwaltung in Berlin

Die Polizeiverwaltung in Berlin hat seit jeher eine eigene Problematik aufgewiesen.

12

- 13 1. Seit dem Entstehen einer kommunalen Selbstverwaltung in Berlin war die Preußische Staatsregierung bestrebt, durch eine staatliche Polizeiverwaltung ein starkes Gegengewicht zu den Selbstverwaltungsbehörden der Landes- und späteren Reichshauptstadt zu erhalten. Deshalb wurde seit den Stein-Hardenberg'schen Reformen die Polizeiverwaltung in Preußen – anders als noch in dem Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 (ALR) – auch wieder als Angelegenheit des Staates aufgefasst. Hatte es in § 128, Teil II, Titel 8 ALR noch geheißt: „Dem Magistrat gebührt, als Vorstehern der Bürgerschaft, vermöge seines Amtes, die Ausübung der Stadtpolizey“, besagte § 166 der Preußischen Städteordnung vom 19. 11. 1809: „Dem Staate bleibt es vorbehalten, in den Städten eigene Polizeibehörden anzuordnen, oder die Ausübung der Polizei dem Magistrat zu übertragen, der sie sodann vermöge Auftrags ausübt“. Vor diesem Hintergrund wurde durch Königliche Kabinettsordre vom 25. März 1809 das „Polizey-Präsidium der Residenz Berlin“ errichtet. Wegen der heute erschwerten Auffindbarkeit dieser „Geburtsurkunde“ des Berliner Polizeipräsidiums soll die Kabinettsordre hier im Wortlaut wiedergegeben werden (zitiert nach Feigell, Die Entwicklung des Königlichen Polizey-Präsidiums zu Berlin in der Zeit von 1809 bis 1909 [Berlin, 1909], S. 6):

„Mein lieber Staats-Minister Graf zu Dohna. Auf Euren Bericht vom 21.d.Mts. genehmige Ich, dass der Geheime Rath Büsching in Berlin von allen Polizey-Geschäften entbunden werde, und an seiner Stelle ernenne Ich den ehemaligen Kammer-Direktor Gruner zum Polizey-Präsidenten daselbst mit einem Jahr-Gehalt von Dreytausend Thalern nebst den Kosten zweyer Reipferde. Er soll auch, was sein Dienstverhältnis betrifft, unmittelbar dem Ministerium des Innern untergeordnet seyn, jedoch für jetzt und so lange Eure Abwesenheit von dort fort dauern wird, unter dem Ober-Präsidenten Geheimen Staatsrath Sack stehen. Ich überlasse Euch hiernach das Weitere zu verfügen, und verbleibe Euer wohlaffectionierter König. Königsberg, den 25. März 1809. Friedrich Wilhelm.“

Der Polizeipräsident zu Berlin wurde mit umfangreichen Zuständigkeiten ausgestattet. Ab 1822 vereinigte er in sich die Eigenschaften der Regierungs- und Ortspolizeibehörde, und als Berlin im Jahre 1880 aus dem Regierungsbezirk Potsdam ausschied, wurden dem Polizeipräsidenten die Befugnisse als Regierungspräsident für Berlin übertragen (§ 35 Abs. 2 des Organisationsgesetzes vom 26. 7. 1880 [PrGS S. 291] und § 42 Abs. 2 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. 7. 1883 [PrGS S. 195]). Damit vereinigte der Polizeipräsident bei sich alle Zuständigkeiten, die bis dahin den Regierungen zugewiesen worden waren oder ihnen im Laufe der Zeit zufielen. Dieser Zustand hat sich auch mit der Schaffung der Gesamtgemeinde Groß-Berlin durch das Preußische Gesetz vom 27. 4. 1920 (GS S. 123) nicht geändert. Das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931 (PrGS S. 77) bestätigte den dreifachen Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidenten von Berlin als Landes-, Kreis- und Ortspolizeibehörde. Mit dem Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates vom 15. 12. 1933 (PrGS S. 479) übernahm der Polizeipräsident weiterhin die Beschlusszuständigkeiten des Bezirksausschusses. Das bedeutete eine Wiederverpolizeilichung früher bereits entpolizeilichter Verwaltungsaufgaben. Erst mit der Schaffung eines Stadtpräsidenten von Berlin durch § 20 des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 1. 12. 1936 (RGBl. I S. 957) endete dieser Aufgabenzuwachs, ohne dass dem Polizeipräsidenten die ihm bis dahin zugewachsenen Zuständigkeiten entzogen wurden. Seit 1880 hat also in Berlin die Polizeiverwaltung weit über den polizeilichen Bereich hinausgehende Aufgaben der allgemeinen und inneren Staatsverwaltung als höhere Verwaltungsbehörde wahrgenommen (von den Staatsangehörigkeits-, Namens- und Enteignungsangelegenheiten über gewerbliche Konzessionen verschiedenster Art und wasserrechtliche Befugnisse bis zu der Beschwerdezuständigkeit in Kirchensteuerangelegenheiten). Im Gegensatz zu allen anderen Städten in Preußen behielt er als staatliche Polizeibehörde weiterhin aber auch die Aufgaben, die die Verordnung über die sachliche Zuständigkeit der staatlichen Polizeiverwaltung in Preußen vom 31. März 1938 (PrGS S. 54) den Oberbürgermeistern oder Bürgermeisterinnen als Gemeindepolizeibehörden dort zugewiesen hatte.

- 14 2. Mit der militärischen Kapitulation der deutschen Wehrmacht in Berlin am 2. Mai 1945 ging die „gesamte Administration und polizeiliche Macht laut Bevollmächtigung des Kommandos der Roten Armee“ in die Hände des Chefs der Besatzung und Stadtkommandanten Generaloberst Bersarin über. In jedem Stadtbezirk wurden zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie zur Versorgung der Bevölkerung, insbesondere mit Lebensmitteln und Bedarfsgütern, militärische Bezirks- und Revierkommandanturen eingesetzt. Auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens herrschte das Kriegsrecht (vgl. Befehl des Chefs der Besatzung der Stadt Berlin Nr. 1 vom 28. April 1945 [VOBl. S. 2]).

„Im Interesse der schnellen Wiederherstellung des normalen Lebens der Bevölkerung der Stadt Berlin, im Interesse des Kampfes gegen Verbrechen und öffentliche Ruhestörung, der Regulierung des Straßenverkehrs“ wurde am 25. Mai 1945 der Stadt Berlin erlaubt, die Stadtpolizei, das Gerichtswesen und die Staatsanwaltschaft zu organisieren.

Polizeipräsident wurde der in der Sowjetunion während seiner Gefangenschaft als Wehrmachtsoberleutnant auf seine künftige polizeiliche Aufgabe vorbereitete Oberst Paul Markgraf. Ihm wurde befohlen, „bis zum 1. Juni d.J. den Schutzpolizeiapparat in die Uniformen zu kleiden, die bis zum Jahre 1933 im Dienstgebrauch waren und eine notwendige Zahl von Polizeiposten in der Stadt aufzustellen“ (vgl. Befehl des Militärkommandanten der Stadt Berlin v. 25. Mai 1945, veröffentlicht in der Berliner Zeitung vom 27. Mai 1945 Nr. 7).

Das Berliner Polizeipräsidium, das zunächst seinen Sitz im Bezirk Lichtenberg hatte, etablierte sich im Gebäude der ehemaligen Reichsarbeitsfront im Stadtbezirk Mitte, Linienstraße 83/84. Es umfasste – ähnlich wie vor 1933 – die drei Sparten: Verwaltungs-, Schutz- und Kriminalpolizei. Dem Kommando der Schutzpolizei stand der bereits während der Nazi-Zeit wegen seiner antifaschistischen Haltung inhaftierte Polizei-Major Karl Heinrich vor. Er wurde am 2. August 1945 von sowjetischen Offizieren festgenommen und in ein Haftlager verbracht, wo er ums Leben kam. Dem Kommando der Schutzpolizei – in 7 Abteilungen gegliedert – waren zunächst 21 Polizeiinspektionen mit 159 Polizeirevieren sowie 13 Revierzweigstellen, eine Wasserschutzpolizeiinspektion mit 4 Revieren, eine Bereitschaftsinspektion mit 4 Bereitschaften und eine Präsidialbereitschaft nachgeordnet. Auf die Einrichtung von Polizeigruppen, wie sie bis 1945 bestanden, wurde verzichtet.

Nachdem Berlin unter die Viermächte-Kontrolle der Alliierten Kommandatura gestellt wurde, erging an den Oberbürgermeister Dr. Werner am 4. Oktober 1946 eine Anordnung über die „Neu-Organisation der Berliner Polizei“, worin insbesondere vier „Polizeisektorleiter“ einzusetzen waren, die u.a. im Notfall bei Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit sowie in Fällen, die die besonderen Angelegenheiten des Sektorkommandanten angehen, alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen“ durften (vgl. BK/O (46) 391 vom 4. Oktober 1946).

Der kontinuierliche Neuaufbau der Berliner Polizei wurde durch die politische Spaltung der Stadt in Miteidenschaft gezogen. Die Trennung der Polizeiverwaltung von Groß-Berlin erhielt ihren offensichtlichen Anstoß durch die Suspendierung des Polizeipräsidenten Markgraf durch den Bürgermeister Dr. Friedensburg am 26. Juli 1948, der der sowjetische Stadtkommandant Kotikow widersprach. Mit der Wahrnehmung der Amtsgeschäfte des Polizeipräsidenten in Berlin wurde zwei Tage später Dr. Stumm beauftragt, der das Polizeipräsidium mit allen zentralen Dienststellen unter Mithilfe aller verfassungstreuen Mitarbeiter in den amerikanischen Sektor verlegte. Die Spaltung der gesamten Berliner Verwaltung vollzog sich am 30. November 1948 im Sowjetsektor, als sich eine im wesentlichen aus kommunistischen Funktionären bestehende verfassungswidrige „Außerordentliche Stadtverordnetenversammlung“ im Wege des Staatsstreichs bildete und für die im Sowjetsektor gelegenen acht Bezirke einen neuen Magistrat an die Stelle der in der Wahl von 1946 demokratisch legitimierten Organe der Stadtverwaltung einsetzte.

3. Die weitere Entwicklung der Polizeiverwaltung in Westberlin wurde nunmehr durch Rechtsvorschriften der drei alliierten Schutzmächte maßgeblich beeinflusst, die als Besatzungsmacht jeglichem deutschen Recht vorgingen.

15

In der Anordnung der Alliierten Kommandatura vom 17. Juni 1949 (VOBl. I S. 194), betr. die Überwachung der Berliner Polizei, wurden zur Auslegung der „Erklärung über die Grundsätze zwischen der Stadt Berlin und der Alliierten Kommandatura“ vom 14. Mai 1949 die Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Grenzen der Polizeigewalt sowie die Vorbehaltsrechte der Alliierten gegenüber den Westberliner Behörden neu festgelegt. Hiernach war die Polizei für ihre eigene Verwaltung verantwortlich (a.a.O. Nr. 5), und dem Polizeipräsidenten wurden die „technischen Funktionen und die Disziplin der Polizei“ übertragen.

An diesem Zustand änderte sich auch grundsätzlich nichts durch das Gesetz über die Wahl und die Rechtsstellung des Polizeipräsidenten vom 7. Juli 1953 (GVBl. S. 572), das die Wahl und die Abberufung des Polizeipräsidenten in die Hand des Abgeordnetenhauses legte.

Somit stand jedenfalls die Polizeiverwaltung positiv-rechtlich noch außerhalb der Organisation der übrigen Landesverwaltung in einem ministerialfreien Raum. Der von der Berliner Verfassung vom 1. September 1950 (VOBl. I S. 433) im Art. 44 Abs. 1 ausgewiesene Auftrag (Dem Senat untersteht unmittelbar die

Hauptverwaltung einschließlich Justiz und Polizei) konnte nur schrittweise verwirklicht werden. Erst der steigende Einfluss im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht des Bürgermeisters über die Polizeibehörde und nicht zuletzt die ständig stärkere Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die zuständigen Senatoren über nicht-polizeiliche und verwaltungspolizeiliche Angelegenheiten des Polizeipräsidenten sowie die faktische Abschaffung des Rechts zum Erlass von Polizeiverordnungen seit 1953 trugen bei diesem Prozess entscheidenden Anteil.

Den Weg zur Eingliederung der Polizei in das Gefüge der Berliner Verwaltung gab – wie schon die erste Abänderung des Besatzungsstatuts vom 7. März 1951 (GVBl. S. 274) – die „Erklärung über Berlin“ vom 5. Mai 1955 (GVBl. S. 335) frei, nach dessen Artikel III Buchst. e die Alliierten ihre Befehlsbefugnisse über die Berliner Polizei nur noch insoweit ausüben, als dies „zur Gewährleistung der Sicherheit Berlins erforderlich ist“. Bedeutsamer Schlussstrich in der Nachkriegs-Entwicklung über die Rechtsstellung der Polizei auf der Grundlage des – gegenüber dem deutschen Recht – vorrangigen alliierten Rechts bildet die Anordnung der Alliierten Kommandatura Berlin vom 14. März 1958 (GVBl. S. 304):

Alliierte Kommandatura Berlin

BK/O (58) 3

14. März 1958

Betritt: Überwachung der Berliner Polizei

An den: Herrn Regierenden Bürgermeister von Berlin

Die Alliierte Kommandatura Berlin ordnet an:

Absatz II (e) der Erklärung über Berlin vom 5. Mai 1955, die die Beziehungen zwischen der Alliierten Kommandatura und Berlin regelt, ist wie folgt auszulegen:

1. Soweit die Anordnung nichts anderes bestimmt, untersteht die Polizei gemäß den Bestimmungen des Artikels 44 (1) der Verfassung von Berlin dem Senat von Berlin.
2. Solange Berlin von den Alliierten besetzt ist, ist die Schutzpolizei in Sektoren einzuteilen, die den von den Alliierten jeweils besetzten Gebieten entsprechen. Jeder Sektor steht unter der Leitung eines Gruppenkommandeurs der Schutzpolizei, dessen Aufgabe es ist, den Kommandeur der Schutzpolizei in allen üblichen polizeilichen Funktionen zu vertreten, und der ebenfalls für die Ausführung der Anordnungen des Sektorkommandanten und der Alliierten Kommandatura verantwortlich ist. Der Gruppenkommandeur der Schutzpolizei eines jeden Sektors soll die enge Verbindung zwischen der Kriminalpolizei und den Verwaltungsdienststellen der Polizeibehörde seines Sektors einerseits und der alliierten Behörde seines Sektors andererseits gewährleisten. Wenn der Sektorkommandant besonders darum ersucht, wird er zum stellvertretenden Vorgesetzten der gesamten Polizei dieses Sektors ernannt.
3. Die Ernennung, Suspendierung oder Absetzung des Polizeipräsidenten oder des Gruppenkommandeurs des Sektors sowie jede Beförderung zu irgendeinem dem Oberkommissar übergeordneten Rang müssen der Alliierten Kommandatura vorher mitgeteilt werden; sie ist berechtigt, die vorgesehene Maßnahme innerhalb von 21 Tagen auszusetzen.
4. Die Polizeiangehörigen besitzen kein Streikrecht.
5. Die Festsetzung der gesamten Polizeistärke der Exekutivpolizei (Schutzpolizei und Kriminalpolizei), der Anzahl und Art der Schusswaffen, Munition und sonstigen Waffen ist von der Alliierten Kommandatura zu genehmigen.
6. Es obliegt dem Polizeipräsidenten, der Alliierten Kommandatura jedes Vorkommnis anzuzeigen, das auf die öffentliche Ruhe oder Sicherheit derart ernste Rückwirkungen haben könnte, dass dadurch die Sicherheit der Besatzungsmächte beeinträchtigt würde. Für jede von der Polizei geplante Aktion, die für die Beziehungen zwischen den Besatzungsmächten von Nachteil sein könnte, ist eine vorherige Genehmigung einzuholen.
7. Eine Geheimpolizei darf nicht bestehen.
8. Die Alliierte Kommandatura und die Sektorkommandanten behalten sich das Recht vor, alle erforderlichen Inspektionen vorzunehmen und Informationen und Berichte sowie Veröffentlichungen und Abschriften von Polizeiverordnungen anzufordern. Dieses Recht kann, wenn es nicht von den Sektorkom-

mandanten ausgeübt wird, nur von dem Leiter des Service de la Sécurité Publique/Public Safety Branch oder von einem von ihm mit schriftlicher Vollmacht versehenen Vertreter in Anspruch genommen werden.

9. Die Alliierte Kommandatura und die Sektorkommandanten behalten sich das Recht vor, der Polizei direkte Anweisungen zu erteilen. Die Alliierte Kommandatura behält sich das Recht vor, die unumschränkte und direkte Kontrolle der Polizei zu übernehmen, wenn sie es im Interesse der Sicherheit Berlins für notwendig hält.

10. Die zur Zeit in Kraft befindlichen Bestimmungen zum Schutze der alliierten Einrichtungen und Vermögen und der Vermögen und Unterkünfte von Angehörigen der alliierten Nationen sowie die bestehenden Vorschriften zur Untersuchung von Verbrechen gegen die alliierten Nationen oder ihr Vermögen bzw. gegen die Person oder das Vermögen von Angehörigen der alliierten Nationen dürfen nicht ohne Einvernehmen des betreffenden Sektorkommandanten geändert werden.

11. BK/O (49) 123 vom 17. Juni 1949 wird hierdurch aufgehoben.

4. Mit der Wiedervereinigung am 3.10.1990 und der Erlangung der vollen Souveränität Deutschlands musste die Stadt polizeiorganisatorisch neu gegliedert werden. Neben den fünf bereits für den Westteil der Stadt bestehenden Polizeidirektionen, die mit den Bezirksgrenzen der zwölf Westberliner Bezirke polizeigeographisch selbstverständlich nicht identisch waren, wurden zwei weitere Direktionen mit Polizeiabschnitten als organisatorischer Unterbau im Ostteil der Stadt mit ihren elf Bezirken eingerichtet. Am 1.8.1991 nahmen die Aufbaustäbe der neuen Direktionen 6 und 7 ihre Arbeit auf, wurden dann personell sukzessiv aufgestockt und waren seit dem 15.2.1992 Direktionen im Aufbau. Ab 1.7.1993 übernahmen sie ihre Aufgaben als selbstständige voll funktionstüchtige polizeiliche Gliedereinheiten des Polizeipräsidenten in Berlin. Dies führte zwangsläufig auch zu einer territorialen Verschiebung der fünf „alten“ Direktionen, da Direktionsfläche einerseits und Bevölkerungsanteil andererseits ins Verhältnis gesetzt werden mussten. Zudem galt es, auch die Hauptstadtplanungen in die neue Polizeiorganisation mit einzubeziehen (Direktion 3 als kleinste der sieben Direktionen mit den Bezirken Mitte und Tiergarten im so genannten Parlaments- und Regierungsviertel). Seit dem 23.9.1992 gibt es im Lande Berlin auch wieder eine Bereitschaftspolizei als ein besonderer Ausdruck der Bundestreue der Bundeshauptstadt. Am 1.7.2003 trat bei der Berliner Polizei eine Organisationsänderung unter dem Begriff „Neuordnung der Führungsstrukturen“ in Kraft. Das Landesschutzpolizeiamt, an dessen Spitze der Landesschutzpolizeidirektor stand, wurde organisatorisch abgeschafft. Neben dem bereits bestehenden Landeskriminalamt entstand eine durch Verwaltungsaufgaben geprägte „Zentrale Service Einheit“ als eigenständiges Amt (z.B. Personal, Finanzen, Recht, Immobilienmanagement, Versorgung, Informations- und Kommunikationstechnik, Ordnungsaufgaben Straßenverkehr sowie Aus- und Fortbildung). Die überörtliche Direktion „Öffentliche Sicherheit/Straßenverkehr“ wurde umbenannt in die Direktion „Zentrale Aufgaben“ bei gleichzeitiger Eingliederung des Zentralen Objektschutzes und der Funkbetriebszentrale. Einen wesentlichen Bestandteil dieser Direktion bilden die beiden Bereitschaftspolizeiabteilungen. Die gerade erst zehn Jahre alten örtlichen Direktionen 6 und 7 im Ostteil der Stadt wurden zu der neuen Direktion 6 zusammengeführt. Die organisatorische Neustrukturierung war also abermals mit einer Änderung der Zuständigkeitsbereiche der örtlichen Direktion verbunden, um sich so den neu entstandenen Bezirksgrenzen polizeilich anzupassen. Die „Neuordnung der Führungsstrukturen“ korrespondiert insoweit mit der Gebietsreform (Gebietsreformgesetz v. 10. 6. 1998, GVBl. S. 131), die eine Reduzierung von vormals 23 Bezirken auf nunmehr 12 Bezirke zur Folge hatte. Den Bezirken steht damit jeweils eine Direktion als polizeilicher Ansprechpartner zur Verfügung.

16

M. Die Neuordnung des formellen Polizeirechts

An dem zuvor dargestellten Verhältnis zwischen den westlichen Alliierten und der Polizei (vgl. die Ausführungen zu BK/O (58) 3) hatte sich auch durch das Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3. September 1991 (Bulletin der Bundesregierung Nr. 127 S. 1357) nichts geändert.

17

1. Die erste tief greifende Neuordnung des Polizeirechts in Berlin vollzog sich erst Ende des Jahres 1958. Die Erneuerung war jedoch im Wesentlichen auf das „formelle“ Polizei- und Ordnungsrecht abgestellt und geschah durch das Gesetz über die Zuständigkeit der Berliner Polizei- und Ordnungsbehörden (Polizeizuständigkeitsgesetz – PolZG) vom 2.10.1958 (GVBl. S. 959), das durch eine DVO vom 7.10.1958 (GVBl. S. 969) ergänzt wurde. Später, nach Inkrafttreten des ASOG Bln vom 11.2.1975, wurde die Verordnung zur Durchführung des Polizeizuständigkeitsgesetzes (DVO-PolZG) umbenannt in die Verordnung über

18

die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden (DVO-ASOG, zuletzt vom 23.11.1992 [GVBl. S. 350]). Gleichzeitig fand eine Bereinigung des PVG, insbesondere der Abschnitte I – III über den Träger der Polizeigewalt, die Polizeibehörden und -aufsichtsbehörden statt (vgl. Neubekanntmachung des PVG vom 2.10.1958 [GVBl. S. 961]). Bereits vorher wurden die Abschnitte IX (Zwangsmittel) durch Art. IV des Gesetzes zur Übernahme des VwVG vom 30.5.1953 (GVBl. S. 361) und XI (polizeiliche Strafverfügungen durch § 6 Abs. 1 S. 2 EGSiPO i.d.F. des Berliner Gesetzes zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens- und des Kostenrechts vom 9.1.1951 (VOBl. I S. 99) außer Kraft gesetzt. Dagegen schien dem Gesetzgeber die Zeit für eine Neufassung des „materiellen“ Polizeirechts, das insbesondere die Aufgaben und Befugnisse regelt, zunächst noch nicht reif. Es blieb, bis auf wenige formelle Textkorrekturen, die sich im Wesentlichen aus der geänderten Verfassungslage ergaben, unangetastet. Grundlage hierfür bildete die unverändert bestehende Generalklausel des § 14 Abs. 1 PrPVG. Die gesetzliche Neuregelung beschränkte sich daher in erster Linie auf folgende – formelles Polizeirecht betreffende – Punkte:

- Die Polizeiverwaltung wurde entsprechend Artikel 44 Abs. 1 der Verfassung von Berlin in das Gefüge der Hauptverwaltung eingeschlossen und dienst- und fachaufsichtlich den zuständigen Mitgliedern des Senats als nachgeordnete Sonderbehörde unterstellt.
- Alle nicht-polizeilichen Aufgaben, die dem Polizeipräsidenten in seiner früheren Funktion als Regierungspräsidenten zugewachsen waren, wurden nunmehr den zuständigen Senats- und Bezirksverwaltungen übertragen.
- Die Polizeiverwaltung hatte sich fortan grundsätzlich als Sicherheitspolizei auf alle nicht spezialisierten Aufgaben der Gefahrenabwehr zu beschränken.

Zur Gewährleistung dieser rein exekutiven Sicherheitsfunktion fiel der Polizeibehörde vor allem die aufschiebbare, d.h. im normalen Verwaltungsgang nicht mögliche Abwehr aller auftretenden Gefahren zu (generelle und grundsätzlich subsidiäre Grundfunktion der Ordnungsbewahrung).

Die verwaltungspolizeilichen Aufgaben wurden als Ordnungsangelegenheiten generell auf die fachlich zuständigen Senats- und Bezirksverwaltungen jeweils als „obere bzw. untere“ Ordnungsbehörden übertragen.

Die neu entstandenen Ordnungsbehörden erhielten aber keinen eigenen Vollzugsapparat, sondern mussten sich für den Schutz bei Vollstreckungshandlungen und für die Anwendung unmittelbaren Zwanges der Amtshilfe der Polizeibehörde bedienen.

Lediglich einzelne genau umschriebenen Ordnungsaufgaben verblieben aus Zweckmäßigkeit- und Sparsamkeitsgründen bei der Polizeibehörde (z.B. die Versammlungsaufsicht, das Melde-, Pass- und Ausweiswesen).

- 19 2. Die Reform der Berliner Polizei, die bereits 1973 auf der Grundlage der Organisationsuntersuchungen der Fa. Knight/Wegenstein AG Zürich nach dem Beschluss des „Programms für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ (Juni 1972) eingeleitet wurde, hatte insbesondere zum Ziel, die Vollzugstätigkeit der Polizei auf die Hauptaufgaben Verbrechensbekämpfung, Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung sowie der Leichtigkeit und Sicherheit des Straßenverkehrs zu konzentrieren und die Vollzugspolizei von Verwaltungstätigkeit und der Wahrnehmung von Ordnungsaufgaben zu entlasten.

Die hiermit verbundenen Organisationsveränderungen und Straffungen der Aufbauorganisation ließen dennoch den formellen Polizeibegriff nahezu unberührt. Erst durch die Bildung des Landeseinwohneramtes (LEA) am 1.4.1986 sowie der gleichzeitigen Ausgliederung der Abteilung Ordnungsaufgaben, die bis dahin neben der Landespolizeidirektion und der (Haupt-) Abteilung Zentrale Dienste als dritte Säule der Aufbauorganisation bestand, wurde das Verhältnis des formellen und des materiellen Polizeibegriffs verändert. Beide Polizeibegriffe sind nunmehr nahezu kongruent. Damit erreichte die 1958 durch das Polizeizuständigkeitsgesetz, sowie die hierzu erlassene Durchführungsverordnung, eingeleitete „Entpolizeilichung der Verwaltung“ einen (vorläufigen) Abschluss, den andere Bundesländer längst hinter sich gebracht hatten. Das LEA wurde durch das Meldegesetz vom 26. Februar 1985 (GVBl. S. 507) institutionell begründet.

N. Die Entwicklung des materiellen Polizeirechts nach 1958

Die organisatorische Trennung von Ordnungsbehörden und Polizeibehörde hat in Berlin auf das materielle Recht beider Verwaltungsweige keinen Einfluss gehabt. 20

1. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, stimmte das materielle Recht der Ordnungsbehörden mit dem der Polizeibehörde überein. Das als Kernstück des materiellen Polizeirechts geltende Befugnisrecht stützte sich auch nach 1958 auf die im PrPVG geregelten Befugnisse und vor allem auf die polizeiliche Generalklausel (§ 14), die gleichzeitig auch Aufgabenzuweisungsnorm war. Art und Umfang der hiernach zulässigen Eingriffsmaßnahmen bestimmten sich nach der Rechtsprechung vor allem des traditionsreichen PrOVG. Während in den übrigen Bundesländern – allen voran das Land Bayern – das materielle Polizeirecht der Rechtsentwicklung angepasst und die Anwendungsbereiche der Generalklausel durch Schaffung von speziell-normierten Eingriffsbefugnissen entsprechend der rechtsstaatlichen Forderung nach Trennung von Aufgaben und Befugnissen und Transparenz staatlicher Machtausübung reduziert wurde, beharrte Berlin (und das Saarland) auf dem traditionellen Polizeirecht. Hinzu kam, dass die neuere Rechtsprechung die praktische Rechtsanwendung gerade bei den Standardmaßnahmen, wie polizeiliche Inverwahrnehmung (§ 15), Eindringen in Wohnungen zur Nachtzeit (§ 16) und die zwangsweise Vorladung von Personen (§ 17) immer problematischer werden ließ; denn das durch das „Richter-Recht“ in zunehmendem Maße modifizierte Polizeigesetz verlor zunehmend an Transparenz und Orientierungsgewissheit. Auch im Entschädigungsrecht, das dazu bestimmt ist, die finanzielle Last der Gefahrenabwehr zwischen dem einzelnen und der Gesamtheit der Steuerzahler zu verteilen, wurde weitestgehend durch Richter-Recht geregelt. Trotz der Regelungen der §§ 70 bis 73 bestand auch für den entschädigungsberechtigten Nichtstörer (§ 21) im Einzelnen keine genügende Klarheit über Art und Umfang des Ausgleichs bestimmter Schäden, die durch rechtmäßiges polizeiliches Einschreiten entstanden. Auch der Bereich der Staatshaftung für rechtswidriges Verhalten von Amtswaltern blieb seit langem unregelt. Bis zur Verabschiedung eines Staatshaftungsgesetzes durch den Bundesgesetzgeber bot sich das neu zu gestaltende polizei- und ordnungsrechtliche Entschädigungsrecht in den Ländern wenigstens als Übergangslösung an. 21

2. Die Unüberschaubarkeit der Polizeigesetze in Bund und Ländern, ihre unterschiedliche Systematik und abweichenden Formulierungen und somit auch ihre unpraktische Handhabung – besonders beim Einsatz von Polizeibeamten im Bereich fremder Landeshoheit, z.B. bei Katastrophen – ließen den Ruf nach möglichst einheitlicher Regelung des materiellen Polizeirechts im Bundesgebiet immer lauter werden. In Anerkennung des wachsenden Bedürfnisses nach Rechtssicherheit, die ein wesentliches Element eines demokratischen Rechtsstaates darstellt, ließ schließlich der Arbeitskreis II (AK II) der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder (IMK) einen Musterentwurf für ein einheitliches Polizeirecht erarbeiten (vgl. Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Februar 1974). Die in Berlin bereits im Jahre 1972 unabhängig hiervon von den im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen der CDU und der FDP entworfenen und eingebrachten Gesetzesvorlagen über neue Polizeigesetze wurden im Hinblick auf den Musterentwurf auf Empfehlung des Senats durch den Landesgesetzgeber zurückgestellt und von den Fraktionen schließlich zurückgezogen. 22

3. Auf der Grundlage einer frühen Fassung des Musterentwurfs, der für den Polizeivollzugsdienst neben den Aufgaben und Befugnissen die Vollzugshilfe, das allgemeine Zwangsrecht, den unmittelbaren Zwang sowie das Entschädigungsrecht vorsieht, wurde schließlich am 18.10.1974 von allen drei im Landesparlament vertretenen Fraktionen eine gemeinsame Vorlage über ein „Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln)“ eingebracht (vgl. Drucksache des Abg.Hs. 6/1569 vom 18.10.1974) und nach Anhörung insbesondere der Berufsverbände am 11.2.1975 einstimmig verabschiedet. Das neue Gesetz hatte allerdings das im Musterentwurf niedergelegte allgemeine Verwaltungsvollstreckungsrecht sowie das Recht des unmittelbaren Zwanges nicht übernommen, weil diese Regelungen denen des auch von den Behörden Berlins anzuwendenden Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Bundes vom 27.4.1953 (BGBl. I S. 157/GVBl. S. 361) und denen des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin (UZwG Bln) vom 22.6.1970 (GVBl. S. 921) entsprachen, so dass die Rechtseinheitlichkeit mit Bund und Ländern nicht beeinträchtigt wurde. Das Land Berlin hatte somit die Rolle des „Schrittmachers“ für Bund und Länder auf dem Gebiet des materiellen Polizei- und Ordnungsrechts übernommen. 23

4. Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts im Lande Berlin fand damit aber keinesfalls ihren Abschluss. 24

- Am 26.4.1992 trat das neue Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln -) vom 14.4.1992 (GVBl. S. 119) in Kraft. Seine Entwicklungsgeschichte wird in der den Erläuterungen zum ASOG Bln vorangestellten Einleitung näher beschrieben. Deshalb wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen.
Das ASOG Bln ist zwischenzeitlich durch eine ganze Reihe von Gesetzen geändert worden, so z.B.:
- Artikel VII des Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreformgesetz) vom 19.7.1994 (GBl. S. 241);
- Artikel V des Gesetzes über die Neuorganisation der Gesundheits-, Sozial- und Arbeitsschutzverwaltung vom 12.11.1997 (GVBl. S. 596);
- Artikel II des Zweiten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (2. Verwaltungsreformgesetz – 2. VerwRefG) vom 25.6.1998 (GVBl. S. 177);
- § 23 des Gesetzes über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz – KatSG) vom 11.2.1999 (GVBl. S. 78);
- Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 11.5.1999 (GVBl. S. 164).
- Bekanntmachung der Neufassung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes vom 11.10.2006 (GVBl. S. 930).
- Gesetz vom 7.4.2015 (GVBl. S. 66)
- Gesetz vom 17.6.2016 (GVBl. S. 330)
- Gesetz vom 7.7.2016 (GVBl. S. 430)
- Mit Wirkung vom 29.7.1994 wurde die bis dahin durch Rechtsverordnung, nämlich durch die Verordnung über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden (DVO-ASOG) vorgenommene Verteilung der Ordnungsaufgaben auf die Ordnungsbehörden und die Polizei auf die Grundlagen eines förmlichen Gesetzes gestellt: Durch Artikel VIII des Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreformgesetz) vom 19.7.1994 (GVBl. S. 241) wurde die DVO-ASOG vom 23.11.1992 (GVBl. S. 350), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1.7.1993 (GVBl. S. 279), inhaltlich unverändert in den Rang eines (förmlichen) Gesetzes erhoben und mit dem Titel „Gesetz über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden (OrdZG)“ versehen. Durch Artikel III des Zweiten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung (2. Verwaltungsreformgesetz – 2. VerwRefG) vom 25.6.1998 (GVBl. S. 177) wurde das OrdZG aufgehoben und als wortgleiche Vorschrift als „Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord)“ dem ASOG Bln als Anlage zu § 2 Abs. 4 Satz 1 angefügt.