

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Kapitel - Einführung in das Gefahrenabwehrrecht.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Gegenstand der Bearbeitung .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Die geschichtliche Entwicklung des Polizeirechts .....</b>	<b>2</b>
<b>C. Einheits- und Trennungssystem.....</b>	<b>5</b>
<b>D. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen .....</b>	<b>6</b>
<b>E. Sonderordnungsbehörden, Ordnungsbehörden, Vollzugspolizei .....</b>	<b>9</b>
<b>F. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes.....</b>	<b>10</b>
<b>G. Allgemeine Aufgaben der Polizei; Zuständigkeiten.....</b>	<b>13</b>
<b>H. Trennung von Aufgaben und Befugnissen.....</b>	<b>16</b>
<b>I. Subsidiarität polizeilichen Handelns .....</b>	<b>20</b>
<b>J. Vollzugshilfe.....</b>	<b>24</b>
<b>K. Übertragung von Aufgaben durch andere Rechtsvorschriften.....</b>	<b>26</b>
I. Aufgabe der Strafverfolgung .....	26
1. Doppelfunktionalität der Polizei .....	27
2. Doppelfunktionale Maßnahmen der Polizei .....	28
3. Unmittelbarer Zwang zur Durchsetzung des Strafprozessrechts .....	32
II. Aufgabe der Ordnungswidrigkeitenahndung .....	33
III. Aufgabe der Straßenverkehrsüberwachung .....	34
<b>L. Hoheitliche Aufgabenerfüllung und private Sicherheitsdienste .....</b>	<b>35</b>
<b>2. Kapitel - Prüfung einer Gefahrenabwehrmaßnahme .....</b>	<b>38</b>
A. Problemkreise/Ebenen der Prüfung .....	38
B. Prüfungsschema in Bezug auf eine Gefahrenabwehrmaßnahme .....	40
C. Rechtsschutz.....	41
<b>3. Kapitel - Polizeiliche Befugnisse nach den Polizeigesetzen .....</b>	<b>44</b>
A. Eingriff in Grundrechte/Erfordernis einer Rechtsgrundlage .....	44
I. Spezialgesetzliche Eingriffsermächtigung.....	45
II. Präventivpolizeiliche Standardmaßnahmen .....	47
1. Anwendungsvorrang vor der Befugnisgeneralklausel .....	47
2. Rechtsnatur und Einteilung der Standardmaßnahmen .....	48
3. Maßnahmen der Informationsbeschaffung und -verwertung.....	50
a. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	50
b. Allgemeine Regeln der Datenerhebung; Ausweispflicht von Bediensteten...	54
c. Einzelne Befugnisse .....	55
aa. Offene Bild- und Tonaufzeichnung; Videüberwachung.....	56
a.) Videüberwachung öffentlicher Veranstaltungen und	

Ansammlungen.....	56
b.) Videoüberwachung öffentlicher Flächen .....	58
c.) Offene Bildaufzeichnung zur Eigensicherung .....	64
d.) Einsatz von Kennzeichenlesesystemen bei Verkehrskontrollen .....	65
e.) Rechtsschutz .....	66
bb. Befragung.....	66
a.) Formelle Rechtmäßigkeit .....	67
b.) Materielle Rechtmäßigkeit .....	67
aa.) Befragung i.e.S. ....	67
bb.) Personenkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum .....	70
cc.) Rechtsschutz.....	72
cc. Prüfung von Berechtigungsscheinen.....	73
dd. Identitätsfeststellung (IDF) .....	75
a.) Formelle Rechtmäßigkeit .....	77
b.) Materielle Rechtmäßigkeit .....	78
c.) Rechtsschutz .....	85
ee. Erkennungsdienstliche Maßnahmen .....	86
a.) Formelle Rechtmäßigkeit .....	88
b.) Materielle Rechtmäßigkeit .....	89
c.) Rechtsschutz.....	92
ff. Verdeckte Datenerhebung durch besondere Mittel.....	92
a.) Längerfristige Observation .....	93
aa.) Formelle Rechtmäßigkeit .....	93
bb.) Materielle Rechtmäßigkeit .....	94
cc.) Rechtsschutz.....	95
b.) Großer Lauschangriff.....	95
aa.) Formelle Rechtmäßigkeit .....	97
bb.) Materielle Rechtmäßigkeit .....	97
cc.) Rechtsschutz.....	102
c.) Verdeckter Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen .....	104
d.) Telekommunikationsüberwachung und „Handy-Ortung“ .....	105
aa.) Formelle Rechtmäßigkeit .....	107
bb.) Materielle Rechtmäßigkeit .....	107
cc.) Rechtsschutz.....	112
e.) Online-Durchsuchung von Computern .....	112
f.) Einsatz von Vertrauenspersonen (V-Leuten) .....	115
g.) Einsatz von verdeckten Ermittlern .....	115

h.) Polizeiliche Beobachtung („PB“)	118
gg. Generalklausel zur Datenerhebung	120
a.) Formelle Rechtmäßigkeit der Datenerhebung	121
b.) Materielle Rechtmäßigkeit der Datenerhebung	122
d. Umgang mit Daten	123
aa. Speicherung, Übermittlung, Kennzeichnung, Löschung	123
bb.) Zweckbindung der erlangten Daten	125
dd. Datenabgleich und Rasterfahndung	127
a.) Datenabgleich	127
b.) Rasterfahndung	133
ee. Übermittlung von Daten	137
ff. Verwertbarkeit rechtswidrig erhobener Daten	139
gg. Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten	140
4. Einschränkungen der räumlichen Bewegungsfreiheit	141
a. Vorladung	141
aa. Formelle Rechtmäßigkeit	142
bb. Materielle Rechtmäßigkeit	142
cc. Rechtsschutz	143
dd. Zwangsweise Durchsetzung (sog. Vorführung)	143
b. Kurzfristige Platzverweisung	145
aa. Formelle Rechtmäßigkeit	146
bb. Materielle Rechtmäßigkeit	146
cc. Durchsetzung mit Mitteln des Zwangs	147
dd. Rechtsschutz	147
c. Betretungs- und Aufenthaltsverbote	148
d. Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt	152
aa. Formelle Rechtmäßigkeit	154
bb. Materielle Rechtmäßigkeit	154
e. Ingewahrsamnahme (Festnahme) von Personen	156
aa. Formelle Rechtmäßigkeit	158
bb. Materielle Rechtmäßigkeit	159
a.) Schutzgewahrsam	159
b.) Verhinderungsgewahrsam	160
c.) Durchsetzungsgewahrsam	162
d.) Einschränkendes Erfordernis „unerlässlich“	164
e.) Vorführungsgewahrsam	164
f.) Zuführungsgewahrsam	164

g.) Ingewahrsamnahme Entwichener.....	165
cc. Richtervorbehalt und Begründungsgebot .....	165
dd. Rechtsschutz und zulässiger Rechtsweg .....	168
5. Durchsuchungen und Sicherstellungen.....	171
a. Durchsuchung von Personen .....	171
aa. Formelle Rechtmäßigkeit.....	172
bb. Materielle Rechtmäßigkeit.....	173
cc. Rechtsschutz .....	176
b. Durchsuchung von Sachen .....	176
aa. Formelle Rechtmäßigkeit.....	178
bb. Materielle Rechtmäßigkeit.....	178
cc. Rechtsschutz .....	179
c. Betreten und Durchsuchen von Wohnungen.....	179
aa. Formelle Rechtmäßigkeit.....	183
bb. Materielle Rechtmäßigkeit.....	183
a.) Begriffe des Betretens und der Durchsuchung .....	184
b.) Eingriffsvoraussetzungen .....	185
aa.) Wohnungsbetretung und -durchsuchung.....	185
bb.) Öffentlich zugängliche Räume .....	190
c.) Adressat der Maßnahme .....	192
d.) Richtervorbehalt.....	192
e.) Rechtsschutz .....	194
d. Sicherstellung (bzw. Beschlagnahme) von Sachen .....	196
aa. Formelle Rechtmäßigkeit.....	199
bb. Materielle Rechtmäßigkeit.....	200
cc. Folge einer Sicherstellung .....	208
dd. Rechtsschutz.....	210
6. Gefährderansprachen/Gefährderanschreiben .....	213
7. Zusammenfassung und Abgrenzung zur Befugnisgeneralklausel.....	214
III. Befugnisgeneralklausel.....	215
1. Erfordernis einer generalklauselartigen Ermächtigung .....	215
2. Vereinbarkeit der Generalklausel mit dem Bestimmtheitsgrundsatz .....	216
<b>B. Formelle Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrmaßnahme.....</b>	<b>218</b>
I. Zuständigkeit der Gefahrenabwehrbehörde .....	218
II. Verfahren/Form/Begründung.....	221
1. Allgemeine Verfahrensvorschriften, insbesondere Anhörung.....	221
2. Besondere Verfahrensvorschriften.....	222
3. Form und Begründung .....	222

<b>C. Materielle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....</b>	<b>224</b>
I. Voraussetzungen der Rechtsgrundlage .....	224
1. Gefahr für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (und Ordnung) .....	224
a. Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ .....	225
aa. Unverletzlichkeit der Rechtsordnung .....	226
bb. Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen .....	227
cc. Bestand des Staates und der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.....	228
b. Schutzgut „öffentliche Ordnung“ .....	229
c. Gefahr eines Schadenseintritts .....	236
aa. Gefahrenbegriffe.....	236
a.) „Einfache“ Gefahr .....	236
b.) Gegenwärtige Gefahr .....	239
c.) Erhebliche Gefahr .....	239
d.) Gefahr für Leib und Leben .....	239
e.) Gemeine Gefahr .....	240
f.) Dringende Gefahr.....	240
g.) Gefahr im Verzug .....	240
h.) Latente Gefahr .....	241
bb. Störung und Schaden .....	242
a.) Störung als realisierte Gefahr .....	242
b.) Schaden .....	242
cc. Gefahrenlagen.....	243
a.) Objektive Gefahrenlage .....	243
b.) Subjektive Gefahrenlage (Anscheinsgefahr; Scheingefahr) .....	243
aa.) Anscheinsgefahr .....	243
bb.) Putativgefahr (Scheingefahr).....	247
cc.) Gefahrenverdacht (Verdachtsgefahr) .....	248
dd.) Konsequenzen einer nicht vorliegenden Gefahrenlage für die Falllösung.....	252
II. Übersicht über die Gefahrenlagen und den Rechtsfolgen.....	253
III. Einhaltung des Ermessensspielraums .....	254
1. Rechtsnatur des Ermessens; Opportunitätsprinzip.....	254
2. Entschließungsermessen; Auswahlermessen.....	255
a. Entschließungsermessen (Einschreitermessen).....	257
b. Auswahlermessen.....	257
3. Ermessensgrenzen und Ermessensfehler .....	257

a. Ermessensmangel (-nichtgebrauch; -unterschreitung) .....	257
b. Ermessensüberschreitung .....	259
c. Ermessens Fehlgebrauch (Ermessensmissbrauch) .....	259
4. Ermessensreduzierung auf Null.....	260
IV. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.....	264
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	264
2. Komponenten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	264
a. Der legitime Zweck der Gefahrenabwehrmaßnahme .....	264
b. Geeignetheit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....	265
c. Erforderlichkeit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....	266
d. Die Angemessenheit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....	268
3. Zeitliche Grenzen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	268
V. Polizeirechtlich Verantwortliche (Störer) .....	269
1. Übersicht über die Polizeipflichtigkeit .....	269
2. Verhaltensverantwortlichkeit - Zustandsverantwortlichkeit .....	270
3. Als Störer in Betracht kommende Personen/Personengruppen .....	271
a. Verhaltensverantwortlichkeit.....	274
aa. Das Verhalten als Anknüpfungspunkt für die Inanspruchnahme .....	274
bb. Der polizeirechtliche Verursacherbegriff .....	275
cc. Mehrheit von Verantwortlichen .....	279
b. Objektiv nicht gegebene Verantwortlichkeit .....	280
aa. Anscheinstörer .....	280
bb. Scheinstörer (Putativstörer).....	281
cc. Verdachtsstörer.....	281
4. Zusatzverantwortlichkeit gegenüber Aufsichtsbedürftigen .....	281
5. Zusatzverantwortlichkeit gegenüber Verrichtungsgehilfen .....	282
6. Zustandsverantwortlichkeit .....	284
a. Allgemeines .....	284
b. Inhaber der tatsächlichen Gewalt.....	284
c. Eigentümer oder anderer Berechtigter .....	289
d. Verantwortlichkeit für herrenlose Sachen (Dereliktion) .....	290
7. Begrenzungen der Verantwortlichkeit .....	291
8. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten .....	292
9. Mehrheit von Verantwortlichen (Störermehrheit) .....	292
a. Allgemeines .....	292
b. Rechtsfolgen einer fehlerhaften Störerauswahl .....	294
c. Störerauswahl im Anwendungsbereich des BBodSchG .....	295
d. Innenausgleich bei Störermehrheit.....	296

10. Ende der Polizeipflichtigkeit/Rechtsnachfolge .....	297
VI. Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher („polizeilicher Notstand“) .....	298
1. Einführung in die Problematik .....	298
2. Voraussetzungen .....	299
a. Gegenwärtige erhebliche Gefahr .....	299
b. Vorrangigkeit der Heranziehung des Störers .....	300
aa. Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr gegen den Störer .....	300
bb. Erfolglosigkeit von Maßnahmen gegen Störer .....	301
c. Vorrangigkeit behördeneigener Mittel .....	301
d. Keine Inanspruchnahme des Nichtstörers bei dessen erheblicher eigener Gefährdung und bei Verletzung höherwertiger Pflichten .....	302
3. Folgen einer Inanspruchnahme des Nichtstörers .....	303
D. Gefahrenabwehrrechtlicher Realakt .....	304
I. Abgrenzung zum Verwaltungsakt .....	304
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen beim Verwaltungsrealakt .....	304
III. Insbesondere: Öffentliche Warnungen .....	304
1. Rechtliche Zulässigkeit von öffentlichen Äußerungen .....	305
2. Rechtsschutz in Bezug auf behördliche Äußerungen .....	309
3. Abschlussfall zu den behördlichen Warnungen .....	310
E. Rechtsverordnungen (Gefahrenabwehrverordnungen) .....	312
I. Rechtsnatur und Bedeutung .....	312
II. Ermächtigungsgrundlage .....	314
III. Formelle Rechtmäßigkeit .....	314
IV. Materielle Rechtmäßigkeit .....	314
V. Die Rechtswidrigkeit der Polizeiverordnung und ihre Folgen .....	315
VI. Rechtsschutz gegen rechtswidrige Polizeiverordnungen .....	316
F. Rechtsnachfolge in polizeirechtliche Pflichten .....	317
I. Einführung in die Problematik .....	317
II. Voraussetzungen einer öffentlich-rechtlichen Rechtsnachfolge .....	318
1. Zivilrechtliche Rechtsnachfolge .....	318
2. <i>Nachfolgefähigkeit</i> der verwaltungsrechtlichen Pflicht .....	318
3. <i>Nachfolgetatbestand</i> (Rechtsgrundlage für den Übergang der Pflicht) .....	318
III. Zusammenfassung und Bewertung .....	319
IV. Denkbare Fallgruppen .....	320
<b>G. Verwaltungsvollstreckung .....</b>	<b>321</b>
I. Form und Funktion der Verwaltungsvollstreckung .....	321
II. Rechtsgrundlagen für die Anwendung von Zwang .....	322
III. Allgemeine Voraussetzungen der Vollstreckung .....	323

IV. Zwangsmittel .....	324
1. Zwangsgeld und Zwangshaft.....	324
2. Ersatzvornahme .....	325
3. Unmittelbarer Zwang.....	327
V. Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren .....	329
1. Allgemeine Voraussetzungen.....	329
2. Das Zwangsverfahren.....	335
a. Androhung des Zwangsmittels .....	335
b. Festsetzung des Zwangsmittels.....	336
c. Anwendung des Zwangsmittels .....	337
3. Abschlussfall .....	338
VI. Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gekürzten Verfahren .....	341
1. Begriff und Bedeutung .....	341
2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.....	341
3. Insbesondere: Schusswaffengebrauch durch den Polizeivollzugsdienst.....	343
4. Rechtsschutz gegen Zwangsmittel im Sofortvollzug .....	343
VII. Insbesondere: Unmittelbarer Zwang.....	345
1. Begriff und Bedeutung .....	345
2. Androhung .....	347
3. Anwendung des Zwangsmittels, insbesondere Schusswaffengebrauch.....	348
4. Abschlussfall .....	352
<b>H. Kosten und Ersatzansprüche .....</b>	<b>358</b>
I. Grundsätze der Kostentragung im Gefahrenabwehrbereich.....	358
1. Inpflichtnahme Privater für die Gefahrenabwehr .....	358
2. Behördliche Gefahrenabwehr .....	358
3. Nachträgliche Korrektur der finanziellen Lastenzuordnung .....	358
II. Kostenersatzansprüche der Verwaltung .....	359
1. Kostenersatz bei Vollstreckungsmaßnahmen und unmittelbaren behördlichen Gefahrbeseitigungen.....	359
a. Ersatzansprüche der Verwaltung gegen den Verantwortlichen .....	359
b. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.....	360
aa. Rechtsgrundlage .....	360
bb. Anspruchsvoraussetzungen .....	360
cc. Kostenlast bei Anscheinsgefahr und Gefahrenverdacht .....	361
c. Auswahlermessen bei mehreren Kostenpflichtigen .....	362
d. Geltendmachung des Ersatzanspruchs durch Leistungsbescheid .....	362
2. Kostenerstattung unter Verwaltungsträgern.....	362
III. Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche des Adressaten.....	363

1. Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen.....	363
2. Entschädigung bei rechtswidrigen Maßnahmen .....	368
3. Haftung bei Anscheinsgefahr und Gefahrenverdacht.....	368
<b>I. Abschleppen verbotswidrig abgestellter Kfz.....</b>	<b>370</b>
<b>3. Kapitel – Versammlungsrecht .....</b>	<b>374</b>
A. Einführung .....	374
B. Begriff der Versammlung .....	377
I. Gemeinsamer Zweck: Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung .....	377
II. Mindestteilnehmerzahl .....	380
III. Spontan- und Eilversammlungen .....	381
IV. Geschütztes Verhalten .....	381
V. Begrenzung auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit .....	384
VI. Persönlicher Schutzbereich .....	386
VII. Ergebnis zur Herleitung des Versammlungsbegriffs .....	386
C. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit .....	387
D. Rechtfertigung von Beschränkungen auf der Grundlage des VersG.....	387
I. Öffentliche Versammlungen .....	388
1. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.....	389
a. Grundrechtsschutz unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG.....	389
aa. Das Versammlungsgesetz als spezialgesetzliche Regelungsmaterie .....	389
a.) Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung .....	390
b.) Maßnahmen nach Beendigung der Versammlung .....	393
c.) Bannmeilen und befriedete Bezirke .....	394
d.) Zusammenfassung.....	395
bb. Maßnahmen nach dem Versammlungsgesetz im Einzelnen.....	396
a.) Verbote und Auflagen nach § 15 I VersG .....	396
b.) Flächenverbote und Auflagen nach § 15 II VersG .....	403
c.) Anmeldepflicht nach § 14 I VersG; Spontan- u. Eilversammlungen .	404
2. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen.....	406
II. Nichtöffentliche Versammlungen .....	410
<b>4. Kapitel – Gewerberecht .....</b>	<b>413</b>
A. Grundsatz der Gewerbefreiheit.....	413
B. Begriff des Gewerbes .....	414
C. Gewerberechtliche Erscheinungsformen nach der Gewerbeordnung .....	416
I. Stehendes Gewerbe .....	416
1. Schlicht anzeigepflichtige Gewerbe .....	416
a. Anzeige des Gewerbes nach § 14 GewO.....	416

b. Untersagung wegen Unzuverlässigkeit gem. § 35 GewO .....	417
aa. Allgemeines .....	417
bb. Anwendbarkeit des § 35 GewO.....	417
cc. Formelle Voraussetzungen einer Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO .....	418
dd. Materielle Voraussetzungen einer Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO .....	418
ee. Rechtsfolge.....	423
ff. Maßgeblicher Zeitpunkt.....	424
2. Genehmigungs- und überwachungsbedürftige Gewerbe und Anlagen .....	426
a. Sachkonzessionen .....	428
aa. Überwachungsbedürftige Anlagen .....	428
bb. Genehmigungsbedürftige Anlagen .....	428
b. Personalkonzessionen .....	428
c. Überwachungsbedürftige Gewerbe .....	429
d. Auskunft und Nachschau bezüglich aller genehmigungs- und überwachungsbedürftiger Gewerbe .....	430
e. Rücknahme und Widerruf einer erteilten Erlaubnis .....	430
II. Reisegewerbe.....	430
III. Messen, Ausstellungen und Märkte .....	433
<b>D. Rechtsschutz im Gewerbebereich .....</b>	<b>437</b>
I. (Vorläufige) Zulassung zu einer genehmigungspflichtigen gewerblichen Tätigkeit.....	437
II. Beseitigung von Auflagen an den Gewerbetreibenden.....	440
III. Ausübung einer genehmigungsfrei zulässigen Tätigkeit trotz Untersagungsverfügung.....	440
IV. Abwendung einzelner Maßnahmen, die der Vollstreckung einer Untersagungsverfügung gem. § 35 I GewO (oder gem. § 15 II GewO) dienen...	441
V. Ausübung einer genehmigungspflichtigen gewerblichen Tätigkeit trotz Rücknahme bzw. Widerruf der zuvor erteilten Erlaubnis .....	443
VI. Ausübung einer genehmigungspflichtigen gewerblichen Tätigkeit trotz Betriebsstilllegung (Betriebsuntersagung).....	444
VII. Untersagung wegen überwiegender Nachteile und Gefahren (§ 51 GewO) .....	448
VIII. Abwehr behördlicher Betretung, Besichtigung und Nachschau.....	448
IX. Zulassung eines Gewerbes, Rechtsschutz für Konkurrenten .....	450
X. Zulassung eines Gewerbebetriebs, Rechtsschutz für Nachbarn .....	452