

# Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen

## DARSTELLUNG

von Günter Haurand, Regierungsdirektor und Dozent für Polizei- und Verwaltungsrecht

### Inhaltsverzeichnis

|  | Seite |
|--|-------|
| Abkürzungs- und Literaturverzeichnis . . . . .                               | 6     |
| Vorwort . . . . .  | 11    |
| 1. Geschichte des Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .                      | 13    |
| 2. Die zuständigen Behörden . . . . .  | 15    |
| 2.1 Aufgaben der Polizei . . . . .   | 17    |
| 2.1.1 Eilzuständigkeit der Polizei . . . . .                                 | 17    |
| 2.1.2 Besondere Aufgaben der Polizei . . . . .                               | 18    |
| 2.2 Aufgaben der Ordnungsbehörden – sachliche Zuständigkeit . . . . .        | 20    |
| 2.2.1 Allgemeine Ordnungsbehörden und Sonderordnungsbehörden . . . . .       | 20    |
| 2.2.2 Außerordentliche Zuständigkeit . . . . .                               | 22    |
| 2.3 Örtliche und instanzielle Zuständigkeit . . . . .                        | 23    |
| 2.3.1 Örtliche Zuständigkeit . . . . .                                       | 23    |
| 2.3.2 Instanzielle Zuständigkeit . . . . .                                   | 24    |
| 2.4 Aufsicht . . . . .   | 24    |
| 3. Materielle Voraussetzungen der Ordnungsverfügung . . . . .                | 27    |
| 3.1 Allgemeine Grundlagen . . . . .  | 27    |
| 3.1.1 Gefahrenabwehr durch Eingriffe . . . . .                               | 27    |
| 3.1.2 Die betroffenen Grundrechte . . . . .                                  | 28    |
| 3.1.3 Aufgaben und Befugnisse . . . . .                                      | 30    |
| 3.1.4 Das Prinzip der Spezialität . . . . .                                  | 30    |
| 3.1.4.1 Spezialnormen und Generalklausel . . . . .                           | 30    |
| 3.1.4.2 Spezialität am Beispiel Versammlungsgesetz – Polizeigesetz . . . . . | 32    |
| 3.2 Öffentliche Sicherheit . . . . .   | 34    |

## Inhaltsübersicht – POR

|         | Seite   |
|---------|---|
| 3.2.1   | Gesamtheit der Normen . . . . . 35  |
| 3.2.2   | Der Staat und seine Einrichtungen . . . . . 38                            |
| 3.2.3   | Individualrechtsgüter . . . . . 39  |
| 3.2.3.1 | Subsidiarität beim Schutz privater Rechte . . . . . 40                    |
| 3.2.3.2 | Selbstgefährdung und Selbstmord . . . . . 41                              |
| 3.2.3.3 | Obdachlosigkeit und öffentliche Sicherheit . . . . . 42                   |
| 3.3     | Öffentliche Ordnung . . . . . 44  |
| 3.3.1   | Begriff der öffentlichen Ordnung . . . . . 44                             |
| 3.3.2   | Regelungsbereich der öffentlichen Ordnung . . . . . 46                    |
| 3.4     | Gefahr . . . . . 47   |
| 3.4.1   | Schaden . . . . . 47  |
| 3.4.1.1 | Bedeutung von Grenzwerten . . . . . 49                                    |
| 3.4.1.2 | Legalisierungswirkung von Genehmigungen . . . . . 51                      |
| 3.4.2   | Wahrscheinlichkeit . . . . . 52   |
| 3.4.3   | Konkrete und abstrakte Gefahr . . . . . 55                                |
| 3.4.4   | Latente Gefahr . . . . . 57   |
| 3.4.5   | Anscheins- und Scheingefahr . . . . . 58                                  |
| 3.4.6   | Gefahrverdacht und Gefahrerforschung . . . . . 60                         |
| 3.4.6.1 | Gefahrverdacht . . . . . 60   |
| 3.4.6.2 | Gefahrerforschungseingriff . . . . . 61                                   |
| 3.5     | Störer . . . . . 64   |
| 3.5.1   | Verhaltensverantwortung . . . . . 67                                      |
| 3.5.2   | Zustandsverantwortung . . . . . 69  |
| 3.5.3   | Verursachung . . . . . 71   |
| 3.5.3.1 | Äquivalenztheorie . . . . . 71  |
| 3.5.3.2 | Bewertung der Verursachung . . . . . 72                                   |
| 3.5.4   | Zurechnungstheorien . . . . . 74  |
| 3.5.4.1 | Rechtswidrigkeitstheorie . . . . . 74                                     |
| 3.5.4.2 | Theorie der unmittelbaren Verursachung . . . . . 75                       |
| 3.5.5   | Zweckveranlasser . . . . . 77   |
| 3.5.6   | Legalisierungswirkung von Genehmigungen und Störeeigenschaft . . . . . 79 |
| 3.5.7   | Grenzen der Haftung . . . . . 81  |
| 3.5.7.1 | Opferposition des Eigentümers . . . . . 81                                |
| 3.5.7.2 | Einschränkung durch behördliche Genehmigungen . . . . . 84                |
| 3.5.8   | Rechtsnachfolge . . . . . 85  |
| 3.5.8.1 | Rechtsnachfolge bei Zustandshaftung . . . . . 86                          |

|          | Seite  |
|----------|--|
| 3.5.8.2  | Rechtsnachfolge bei Verhaltensverantwortung . . . . . 88         |
| 3.5.9    | Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern . . . . . 89             |
| 3.5.10   | Mehrheit von Störern . . . . . 91                                |
| 3.5.10.1 | Gesichtspunkte der Störerauswahl . . . . . 91                    |
| 3.5.10.2 | Berücksichtigung der zivilrechtlichen Lage? . . . . . 94         |
| 3.5.11   | Nichtstörer . . . . . 95   |
| 4.       | Einzelne Maßnahmen . . . . . 97                                  |
| 4.1      | Platzverweisung, Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweisung . . 97 |
| 4.1.1    | Platzverweisung . . . . . 97                                     |
| 4.1.2    | Aufenthaltsverbot . . . . . 98                                   |
| 4.1.3    | Wohnungsverweisung . . . . . 101                                 |
| 4.2      | Gewahrsam . . . . . 103  |
| 4.3      | Durchsuchung . . . . . 106                                       |
| 4.3.1    | Durchsuchung von Personen und Sachen . . . . . 106               |
| 4.3.2    | Durchsuchung von Wohnungen . . . . . 108                         |
| 4.4      | Sicherstellung . . . . . 110                                     |
| 4.4.1    | Rechtsnatur der Sicherstellung . . . . . 110                     |
| 4.4.2    | Einzelne Fälle der Sicherstellung . . . . . 111                  |
| 4.4.3    | Verwahrung und Verwertung . . . . . 113                          |
| 4.5      | Abschleppen von Kraftfahrzeugen . . . . . 115                    |
| 4.6      | Behördliche Warnungen . . . . . 117                              |
| 4.7      | Gefährderansprache . . . . . 120                                 |
| 5.       | Datenschutz . . . . . 123  |
| 5.1      | Datenerhebung . . . . . 126                                      |
| 5.1.1    | Offene Erhebung . . . . . 126                                    |
| 5.1.2    | Befragung . . . . . 127  |
| 5.1.3    | Gefahrenvorsorge . . . . . 128                                   |
| 5.1.4    | Identitätsfeststellung . . . . . 128                             |
| 5.1.5    | Überblicksaufnahmen . . . . . 129                                |
| 5.1.6    | Videoüberwachung . . . . . 129                                   |
| 5.1.7    | Datenerhebung durch besondere Mittel . . . . . 131               |
| 5.2      | Datenverarbeitung . . . . . 132                                  |
| 5.3      | Datenübermittlung . . . . . 133                                  |
| 5.3.1    | Übermittlung im öffentlichen Bereich . . . . . 133               |
| 5.3.2    | Übermittlung an Private . . . . . 134                            |

## Inhaltsübersicht – POR

|   | Seite |
|---|-------|
| 6. Ermessen . . . . .                                   | 136   |
| 6.1 Bereiche der Ermessensausübung . . . . .            | 136   |
| 6.2 Gerichtliche Kontrolle – Ermessensfehler . . . . .  | 137   |
| 6.3 Eingriffsermessen . . . . .                         | 139   |
| 6.3.1 Entscheidungskriterien . . . . .                  | 139   |
| 6.3.2 Anspruch auf behördliches Einschreiten? . . . . . | 141   |
| 6.4 Auswahlermessen . . . . .                           | 141   |
| 7. Verhältnismäßigkeit . . . . .                        | 143   |
| 7.1 Möglichkeit . . . . .                               | 143   |
| 7.2 Geeignetheit . . . . .                              | 144   |
| 7.3 Erforderlichkeit . . . . .                          | 145   |
| 7.4 Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne . . . . .      | 145   |
| 7.5 Der Mittelaustausch . . . . .                       | 146   |
| 8. Form und Verfahren . . . . .                         | 148   |
| 8.1 Anhörung und Akteneinsicht . . . . .                | 148   |
| 8.2 Schriftform und Begründung . . . . .                | 148   |
| 8.3 Bestimmtheit . . . . .                              | 149   |
| 9. Ordnungsbehördliche Verordnungen . . . . .           | 152   |
| 9.1 Voraussetzungen . . . . .                           | 152   |
| 9.2 Verfahren . . . . .                                 | 154   |
| 10. Vollzugshilfe . . . . .                             | 156   |
| 10.1 Vollzugs- und Amtshilfe . . . . .                  | 156   |
| 10.2 Kompetenzen der Polizei . . . . .                  | 157   |
| 11. Vollstreckung . . . . .                             | 158   |
| 11.1 Überblick . . . . .                                | 158   |
| 11.2 Gestrecktes Verfahren . . . . .                    | 158   |
| 11.3 Sofortvollzug . . . . .                            | 160   |
| 11.4 Einzelne Zwangsmittel . . . . .                    | 160   |
| 11.5 Der Todes- oder Rettungsschuss . . . . .           | 162   |
| 12. Kosten . . . . .                                    | 164   |
| 12.1 Vollstreckungskosten . . . . .                     | 164   |
| 12.2 Gebührentatbestände . . . . .                      | 166   |
| 13. Entschädigung . . . . .                             | 168   |

|   | Seite  |
|---|--|
| 13.1  | Einleitung . . . . . 168   |
| 13.2  | Voraussetzungen . . . . . 168  |
| 13.2.1  | Maßnahme einer Ordnungsbehörde . . . . . 168                           |
| 13.2.2  | Notstandseingriff . . . . . 169  |
| 13.2.3  | Rechtswidriger Eingriff . . . . . 169                                  |
| 13.2.4  | Besonderheiten beim Anscheinsstörer . . . . . 170                      |
| 13.3  | Ersatzanspruch . . . . . 170   |
| <br><b>Anhang</b>                             |  |
| 1.  | Glossar – Definitionen und Erläuterungen . . . . . 171                 |
| 2.  | Rechtmäßigkeit einer Ordnungsverfügung . . . . . 179                   |
| 3.  | Gestrecktes Verfahren . . . . . 181                                    |
| 4.  | Sofortvollzug . . . . . 183  |
| 5.  | Rechtmäßigkeit des Leistungsbescheides über Vollstreckungskosten . 184 |
| <br><b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . . 185 |  |