

# Inhaltsverzeichnis

	Rn.	Seite
Vorwort .....		V
Abkürzungsverzeichnis .....		XVII
Literaturverzeichnis .....		XXVII

## 1. Teil – Struktur und Systematik des Polizei- und allgemeinen Ordnungsrechts

### Kapitel A. Einleitung

I. Stellung im öffentlichen Recht .....	1	1
II. Funktion der Polizei .....	2	2
III. Gesetzliche Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen .....	5	4

### Kapitel B. Der Polizeibegriff im geschichtlichen Wandel

I. Die Herleitung des heutigen Polizeibegriffs und die vorabsolutistische Zeit .....	11	6
II. Zeitalter des Absolutismus (17./18. Jahrhundert) .....	13	7
III. Zeitalter der Aufklärung .....	14	8
IV. Rechtsstaatliches Polizeirecht im 19. Jahrhundert .....	16	8
V. Die Polizei im Dritten Reich .....	19	10
VI. Die Entwicklung der Polizei nach 1945 .....	21	11
VII. Aktueller Polizeibegriff .....	25	13
1. Materieller Begriff .....	26	14
2. Institutioneller (organisatorischer) Begriff .....	27	14
3. Formeller Begriff .....	29	15

### Kapitel C. Polizei- und allgemeines Ordnungsrecht im föderativen Rechtsstaat

I. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen .....	31	16
II. Rechtsstaatliche Anforderungen an Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	33	17

### Kapitel D. Gefahrenabwehr durch die Polizei- und Ordnungsbehörden

I. Abgrenzung repressiven Handelns von präventivem Handeln .....	41	18
II. Eingriffsermächtigungen für präventives Handeln .....	46	21
1. Generalklauseln .....	47	22
2. Standardermächtigungen .....	49	23
3. Spezialgesetzliche Ermächtigungen .....	50	23

### Kapitel E. Generalklauseln

I. Schutzgüter .....	53	26
1. Öffentliche Sicherheit .....	54	26
a) Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen .....	55	27
b) Kollektive Rechtsgüter .....	59	28
c) Rechtsnormen (objektive Rechtsordnung) .....	60	28
d) Bestand und Funktionsfähigkeit des Staates .....	63	29

	Rn.	Seite
2. Öffentliche Ordnung .....	67	30
a) Ungeschriebene Wertvorstellungen .....	69	30
b) Herrschende Anschauungen in einem bestimmten Gebiet .....	70	31
c) Unerlässliche Anforderung an gedeihliches Zusammenleben .....	71	31
d) Relevanz des Schutzgutes .....	72	31
e) Prüfungselemente .....	76	36
II. Gefahrenbegriff .....	77	36
1. Schadensbegriff .....	78	36
2. Hinreichende Wahrscheinlichkeit .....	81	37
a) Wahrscheinlichkeit .....	82	38
b) Prognose des Schadens .....	83	39
aa) Subjektiver Begriff .....	84	39
bb) Objektiver Begriff .....	85	39
cc) Kombiniertes Begriff .....	86	40
3. Störung .....	89	41
4. Kein Beurteilungsspielraum der Behörde .....	92	41

## Kapitel F. Standardermächtigungen

I. Einführung .....	101	43
II. Abgrenzung zu Strafverfolgungsmaßnahmen .....	104	44
III. Verhältnis der Standardermächtigungen zur Generalklausel .....	111	46
IV. Rechtsnatur der Standardmaßnahmen .....	115	47
V. Einzelne Standardmaßnahmen .....	131	48
1. Maßnahmen der Datenverarbeitung .....	132	48
a) Vorladung gem. § 10 PolG NRW .....	133	49
b) Identitätsfeststellung gem. § 12 PolG NRW .....	135	49
c) Erkennungsdienstliche Maßnahmen gem. § 14, § 14 a PolG NRW .....	139	50
d) Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch- technischer Mittel gem. § 15 a PolG NRW .....	140	51
e) Schutz des Kernbereichs gem. § 16 PolG NRW .....	145a	55
f) Rasterfahndung gem. § 31 PolG NRW .....	146	58
2. Maßnahmen zur Einschränkung der räumlichen Bewegungsfreiheit .....	151	59
a) Platzverweisung gem. § 34 PolG NRW .....	152	59
b) Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt gem. § 34 a PolG NRW .....	153	59
c) Gewarnt von Personen gem. § 35 PolG NRW .....	154	61
3. Maßnahmen zur Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen .....	166	61
a) Durchsuchung von Personen gem. § 39 PolG NRW .....	167	61
b) Durchsuchung von Sachen gem. § 40 PolG NRW .....	168	62
c) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen gem. § 41 PolG NRW .....	169	62
4. Sicherstellung von Sachen .....	181	63
VI. Durchsetzung von Standardmaßnahmen .....	191	64
1. Auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtete Standard- ermächtigungen .....	192	64
2. Auf die Anwendung von unmittelbarem Zwang gerichtete Stan- dardermächtigungen .....	193	64
3. Sonstige auf Realakte gerichtete Standardermächtigungen .....	194	65

	Rn.	Seite
VII. Rechtsschutz bei Standardmaßnahmen .....	201	66
1. Rechtsschutz bei Vorliegen eines Verwaltungsaktes .....	202	66
2. Rechtsschutz bei Vorliegen eines Realaktes .....	203	67

### Kapitel G. Gefahrenarten

I. Differenzierung nach der richtigen Handlungsform .....	232	68
1. Konkrete Gefahr .....	233	69
2. Abstrakte Gefahr .....	235	69
II. Differenzierung nach Gefahrenlagen .....	239	70
1. Tatsächliche Gefahrensituation .....	240	70
2. Anscheinsgefahr .....	241	71
3. Putativgefahr (Scheingefahr) .....	244	72
4. Gefahrenverdacht .....	247	72
a) Zulässigkeit von Gefahrenabwehrmaßnahmen .....	248	73
b) Zulässigkeit von Gefahrforschungsmaßnahmen .....	253	75
aa) Gefahrforschungsmaßnahmen bei Gefahrwahrscheinlichkeit .....	254	75
bb) Gefahrforschungsmaßnahmen bei fehlender Gefahrwahrscheinlichkeit .....	255	75
(1) Keine Beeinträchtigung von Rechtspositionen .....	256	75
(2) Beeinträchtigung von Rechtspositionen .....	257	76
c) Der Umfang der zulässigen Maßnahmen .....	264	78
5. Latente Gefahr .....	265	78
III. Differenzierung nach Gefahrenstufen .....	270	80
1. Gegenwärtige Gefahr .....	271	80
2. Gefahr im Verzug .....	274	82
3. Erhebliche Gefahr .....	275	82
4. Gefahr für Leib oder Leben .....	276	83
5. Dringende Gefahr .....	277	83
a) Bedeutung des bedrohten Rechtsgutes .....	278	84
b) Zeit und Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts .....	280	84
c) Diskussion .....	281	85
6. Gemeine Gefahr .....	283	85

### Kapitel H. Opportunitätsprinzip

I. Opportunitätsprinzip und Legalitätsprinzip .....	301	87
II. Ermessen bei der Gefahrenabwehr .....	302	88
1. Ermessensfehler .....	303	88
a) Ermessensnichtgebrauch .....	304	88
b) Ermessensfehlgebrauch .....	305	89
c) Ermessensüberschreitung .....	306	89
2. Gerichtliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen .....	310	90
3. Arten des Ermessens .....	312	91
a) Entschließungsermessen .....	313	91
b) Auswahlermessen .....	318	93
III. Anspruch auf polizei- und ordnungsbehördliches Einschreiten .....	323	94

	Rn.	Seite
<b>Kapitel I. Adressaten von Gefahrenabwehrmaßnahmen</b>		
I. Rechtsdogmatische Einordnung .....	332	98
II. Mögliche Adressaten .....	333	99
1. Verhaltensstörer und Zustandsstörer .....	333	99
2. Nichtstörer .....	336	100
III. Mögliche Subjekte der Pflichtigkeit .....	337	100
1. Personen des Privatrechts .....	338	101
2. Hoheitsträger .....	339	101
a) Materielle Pflichtigkeit von Hoheitsträgern .....	341	102
b) Formelle Pflichtigkeit von Hoheitsträgern .....	343	103
IV. Verhaltensverantwortlichkeit .....	348	105
1. Relevantes Verhalten .....	349	105
2. Verursachung .....	352	106
a) Theorie der rechtswidrigen Verursachung .....	355	107
b) Lehre von der Sozialadäquanz .....	358	108
c) Kausalitätsmerkmale der Unmittelbarkeitslehre .....	359	108
aa) Grundsatz der unmittelbaren Verursachung .....	360	109
bb) Berücksichtigung mittelbarer Bedingungen .....	363	110
3. Besonderheiten .....	367	111
V. Zustandsverantwortlichkeit .....	375	113
1. Gefahrverursachender Zustand .....	376	113
2. Zustandsverantwortliche Rechtssubjekte .....	378	113
a) Inhaber der tatsächlichen Gewalt .....	379	114
b) Eigentümer .....	380	114
c) Anderer Berechtigter .....	383	115
3. Besonderheiten .....	384	116
4. Grenze der Zustandsverantwortlichkeit .....	391	117
a) Tatsächliche oder rechtliche Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr .....	392	117
aa) Tatsächliche Unmöglichkeit .....	393	117
bb) Rechtliche Unmöglichkeit .....	394	117
b) Begrenzung der Inanspruchnahme durch Art. 14 GG .....	396	118
VI. Inanspruchnahme des Rechtsnachfolgers .....	400	119
1. Allgemeine Grundsätze .....	404	121
a) Nachfolgetatbestand .....	405	121
b) Nachfolgefähigkeit der Position .....	409	123
c) Einzel- und Gesamtrechtsnachfolge .....	415	125
2. Rechtsnachfolge bei Verhaltensverantwortlichkeit .....	416	125
a) Übergang konkretisierter Verhaltensverantwortlichkeit .....	417	125
b) Übergang abstrakter Verhaltensverantwortlichkeit .....	418	126
3. Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit .....	420	126
a) Übergang konkretisierter Zustandsverantwortlichkeit .....	421	127
b) Übergang abstrakter Zustandsverantwortlichkeit .....	425	129
VII. Inanspruchnahme von Nichtstörern .....	431	130
1. Einordnung .....	432	130
2. Tatbestandsvoraussetzungen der Inanspruchnahme .....	435	131
a) Kein Verhaltens- oder Zustandsstörer .....	437	131
b) Gegenwärtige erhebliche Gefahr .....	440	132
c) Aussichtslosigkeit der Heranziehung Verantwortlicher .....	441	133
d) Aussichtslosigkeit behördlicher Gefahrenbekämpfung .....	442	133
e) Wahrung der Opfergrenze .....	443	133
3. Rechtsfolge der Notstandspflicht .....	444	133

	Rn.	Seite
4. Folgen einer Inanspruchnahme als Nichtstörer .....	446	134
a) Entschädigungsanspruch .....	447	134
b) Folgenbeseitigungsanspruch .....	448	134
VIII. Nichtanwendbarkeit der Vorschriften bei Sonderregelungen .....	450	135
IX. Völkerrechtliche Grenzen der Pflichtigkeit .....	455	136

### Kapitel J. Gefahrenabwehrrechtliche Handlungsformen

I. Überblick .....	462	137
II. Gefahrenabwehr durch Verwaltungsakt .....	464	138
III. Gefahrenabwehr durch Verwaltungsrealakt .....	465	138
1. Rechtmäßigkeit belastender Realakte .....	469	139
2. Rechtmäßigkeit nicht belastender Realakte .....	470	139
3. Rechtsschutz bei Realakten .....	471	140
IV. Gefahrenabwehr durch Rechtsverordnung .....	472	140
1. Rechtmäßigkeitsanforderungen .....	476	141
a) Ermächtigungsgrundlage .....	477	141
b) Formelle Rechtmäßigkeit .....	479	142
c) Materielle Rechtmäßigkeit .....	480	142
2. Folgen von Rechtsverstößen .....	486	144
3. Rechtsschutzmöglichkeiten .....	487	144

### Kapitel K. Vollstreckung

I. Einführung .....	501	146
II. Vollstreckbare Verwaltungsakte .....	503	146
III. Zwangsmittel .....	504	147
1. Ersatzvornahme .....	505	147
2. Zwangsgeld .....	508	148
3. Unmittelbarer Zwang .....	512	149
IV. Rechtmäßigkeit der Vollstreckung .....	520	156
1. Vollstreckung im gestreckten Verfahren .....	521	156
a) Ermächtigungsgrundlage .....	523	157
b) Formelle Rechtmäßigkeit .....	524	157
c) Materielle Rechtmäßigkeit .....	525	157
aa) Zulässigkeit der Vollstreckung .....	526	157
(1) Materiell vollstreckbarer, wirksamer Verwaltungsakt .	527	157
(2) Unanfechtbarkeit/Kein Suspensiveffekt eines Rechtsmittels .....	528	158
(3) Rechtmäßigkeit des durchzusetzenden Verwaltungs- aktes .....	531	158
bb) Ordnungsgemäße Art und Weise der Vollstreckung .....	533	159
2. Vollstreckung im Sofortvollzug .....	535	160
a) Ermächtigungsgrundlage .....	538	161
b) Formelle Rechtmäßigkeit .....	539	161
c) Materielle Rechtmäßigkeit .....	540	161
aa) Zulässigkeit der Vollstreckung durch Sofortvollzug .....	541	161
(1) Handeln innerhalb der Befugnisse .....	542	161
(2) Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr .....	543	162
(3) Notwendigkeit des sofortigen Vollzuges .....	544	162
bb) Ordnungsgemäße Art und Weise der Vollstreckung .....	545	162

	Rn.	Seite
V. Besondere Rechtmäßigkeitsanforderungen .....	547	163
VI. Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen .....	548	163

### Kapitel L. Staatshaftung

I. Einführung .....	561	165
II. Ansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen .....	562	165
1. Verschuldensunabhängige Staatshaftung .....	563	166
a) Allgemeines staatliches Recht der Ersatzleistungen .....	564	166
aa) Institut des enteignungsgleichen Eingriffs .....	565	166
(1) Herleitung und Begriff .....	566	166
(2) Voraussetzung und Umfang der Leistung .....	567	166
bb) Institut des aufopferungsgleichen Eingriffs .....	568	167
(1) Herleitung und Begriff .....	569	167
(2) Voraussetzung und Umfang der Leistung .....	570	167
b) Gefahrenabwehrrechtliche Besonderheit: § 39 I lit. b OBG NRW .....	571	167
aa) Herleitung und Anwendungsbereich .....	572	168
bb) Tatbestandliche Haftungsvoraussetzungen .....	573	168
(1) Handeln einer Gefahrenabwehrbehörde .....	574	168
(2) Rechtswidrige Maßnahme .....	575	168
(3) Kausaler Schaden .....	577	169
(4) Einwendung des § 39 II OBG NRW .....	578	169
(a) Subsidiarität .....	579	169
(b) Vorteilsanrechnung .....	580	170
cc) Inhalt und Umfang des Anspruchs .....	584	171
(1) Unmittelbarer Vermögensschaden .....	585	171
(2) Entgangener Gewinn .....	586	172
dd) Mitverschulden .....	587	172
ee) Aktiv- und Passivlegitimation .....	588	172
ff) Verjährung .....	589	172
gg) Konkurrenzen .....	590	172
2. Verschuldensabhängige Staatshaftung .....	591	173
a) Allg. staatshaftungsrechtlicher Amtshaftungsanspruch .....	592	173
aa) „Jemand“ in Ausübung eines öffentlichen Amtes .....	593	173
bb) Verletzung einer drittschützenden Amtspflicht .....	594	173
cc) Verschulden .....	596	174
dd) Kausaler Schaden .....	597	174
ee) Keine Einwendungen .....	598	174
ff) Rechtsfolge .....	599	175
b) Besonderheiten des Gefahrenabwehrrechts in Nordrhein-Westfalen .....	600	175
III. Ansprüche bei rechtmäßigen Maßnahmen .....	601	175
1. Allgemeines staatshaftungsrechtliches Institut des enteignenden Eingriffs .....	602	175
a) Herleitung und Begriff .....	603	175
b) Voraussetzung und Umfang .....	604	176
2. Besonderheiten des Gefahrenabwehrrechts in Nordrhein-Westfalen .....	621	176
a) Anspruch aus § 39 I lit. a OBG NRW .....	622	176
aa) Herleitung und Begriff .....	623	176
bb) Tatbestandliche Haftungsvoraussetzungen .....	624	176
(1) Handeln einer Gefahrenabwehrbehörde .....	625	177

	Rn.	Seite
(2) Rechtmäßige Inanspruchnahme als Nichtstörer .....	626	177
(3) Sonstige Voraussetzungen und Einwendungen .....	628	178
cc) Inhalt, Umfang des Anspruchs .....	629	178
dd) Aktiv- und Passivlegitimation .....	630	178
ee) Verjährung .....	631	178
ff) Konkurrenzen .....	632	178
gg) Rückgriff der Behörde bei Inanspruchnahme eines Nichtstörers (§ 67 PolG NRW i. V. m. § 42 II i. V. m. § 39 I lit. a OBG NRW) .....	633	178
b) Anspruch aus § 39 I lit. a OBG NRW analog .....	634	179
aa) Entschädigungsanspruch des Anscheinstörers .....	635	179
bb) Entschädigungsanspruch des Gefahrenverdachtsstörers ...	640	180
cc) Entschädigungsanspruch des unbeteiligten Dritten .....	642	181
dd) Entschädigungsanspruch des Polizeihelfers und des freiwilligen Nothelfers .....	644	182

### Kapitel M. Kostenrecht

I. Einführung .....	661	183
II. Voraussetzungen eines Kostenanspruchs der Verwaltung .....	663	184
1. Entstehung von Verwaltungskosten .....	664	184
2. Vorliegen einer kostenpflichtigen Handlung .....	665	185
a) Ausdrücklich kostenpflichtige Handlungen .....	666	185
b) Ersatzfähigkeit der Kosten bei unmittelbarem Zwang durch die Polizei .....	667	186
3. Rechtmäßigkeit der Handlung .....	671	187
4. Passivlegitimation des Pflichtigen .....	674	188
III. Anspruch auf Kostenersatz als Rechtsfolge .....	677	190
IV. Durchsetzung des Kostenerstattungsanspruchs .....	678	190

Seite

### 2. Teil – Beispielfälle

<b>Fall 1: Waschtag</b> (Schutzgut der öffentlichen Sicherheit, Sonn- und Feiertagsarbeit) .....	193
<b>Fall 2: Berberfall</b> (Öffentliche Sicherheit oder Ordnung, Individualgüter Leib und Leben, Schutzpflicht des Staates) .....	200
<b>Fall 3: Bombenstimmung in der Disco</b> (Anscheinseigenschaft, Gefahrenverdacht, Störereigenschaft, Entschädigung für polizeiliches Handeln) .....	204
<b>Fall 4: Parken schwer gemacht</b> (Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch; Rechtmäßigkeit eines Kostenbe- scheides; Rechtmäßigkeit einer Ersatzvornahme im Sofortvollzug; Verhältnis- mäßigkeit einer Abschleppmaßnahme) .....	218
<b>Fall 5: Big brother</b> (Videoüberwachung in Innenstädten; Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage; Verhältnismäßigkeit; Zitiergebot; Bestimmtheits- gebot) .....	231

	Seite
<b>Fall 6: Der aufmerksame Vermieter</b> (Betreten einer Wohnung; Anscheinsgefahr; Inanspruchnahme eines Nichtstörers; Entschädigungsanspruch) .....	244
<b>3. Teil – Übersichten</b>	
<b>Übersichten</b> .....	259
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	277