

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Aus dem Vorwort zur 1. Auflage</i> .....		VII
<i>Literaturverzeichnis</i> .....		XIX

## 1. Abschnitt

### **Einführung in das Polizei- und Ordnungsrecht**

<b>§ 1 Die einzelnen Polizeibegriffe</b> .....	1	1
I. Die verschiedenen Ansätze zur Bestimmung des Polizeibegriffs .....	1	1
II. Der Begriff der Polizei im materiellen Sinn .....	2	1
1. Die geschichtliche Entwicklung des materiellen Polizeibegriffs .....	2	1
2. Polizei im materiellen Sinn als die der Gefahrenabwehr dienende staatliche Tätigkeit .....	9	4
a) Die Gefahrenabwehr .....	9	4
b) Die Gefahrenvorsorge .....	10	5
c) Keine Einbeziehung der Strafverfolgungsvorsorge ...	11	6
III. Der Begriff der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinn .....	14	7
IV. Der Begriff der Polizei im formellen Sinn .....	16	8
<b>§ 2 Das Polizei- und Ordnungsrecht</b> .....	17	9
I. Der Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts .....	17	9
II. Die Gliederung des Polizei- und Ordnungsrechts .....	20	9
1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung des Polizei- und Ordnungsrechts .....	23	10
2. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für Teilbereiche des Polizei- und Ordnungsrechts .....	25	11
3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge .....	29	13

## 2. Abschnitt

### **Materielles Polizei- und Ordnungsrecht (Rechtsgrundlagen und Rechtsgrundsätze des polizeilichen Handelns)**

<b>§ 3 Die Polizeibefugnisse im Rahmen der Gefahrenabwehr . . . . .</b>	<b>36</b>	<b>17</b>
I. Das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für belastende Eingriffe . . . . .	36	17
1. Zuweisung einer Aufgabe rechtfertigt grundsätzlich keine Eingriffsbefugnisse . . . . .	36	17
2. Generalermächtigungen und Spezialermächtigungen . . . . .	38	18
3. Keine Rechtsgrundlage durch allgemeine Rechtfertigungsgründe . . . . .	40	19
4. Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Informationen der Bundes- bzw Landesregierung . . . . .	41	20
5. Keine Ermächtigung durch grundrechtliche Schutzpflichten . . . . .	41a	22
6. Keine Ermächtigung durch staatliche Notrechte . . . . .	42	22
II. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklauseln . . . . .	43	23
1. Keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Generalklausel . . . . .	49	24
2. Ausnahmsweise Erfordernis spezialgesetzlicher Ermächtigungen . . . . .	50	25
3. Rechtsgrundlage für belastende Verwaltungsakte und Realakte . . . . .	50a	25
4. Uneingeschränkte Justitiabilität der in der Generalklausel verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe . . . . .	51	26
5. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit . . . . .	53	27
6. Der Begriff der öffentlichen Ordnung . . . . .	62	35
7. Der Begriff der Gefahr . . . . .	69	39
a) Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts . . . . .	69	39
b) Anscheinsgefahr . . . . .	80	46
c) Scheingefahr . . . . .	82	47
d) Gefahrenverdacht . . . . .	83	48
e) Gefahrerforschungseingriff . . . . .	86	51
8. Der Begriff der Störung . . . . .	92	56
9. Das Ermessen der Polizei . . . . .	93	56
a) Das Entschließungsermessen . . . . .	99	59
b) Das Auswahlermessen . . . . .	102	61
c) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung . . . . .	103	62
III. Traditionelle polizeiliche Verfügungen (Einzelmaßnahmen) in allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen (Standardmaßnahmen) . . . . .	110	65
1. Die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen . . . . .	119	69

2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen . . . . .	125	73
3. Vorladung . . . . .	130	76
4. Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Wohnungs- verweisung, Kontaktverbot und elektronische Aufenthaltsüberwachung . . . . .	132	77
5. Ingewahrsamnahme von Personen . . . . .	141	83
6. Durchsuchung und Untersuchung von Personen . . . . .	147	90
7. Durchsuchung von Sachen . . . . .	151	92
8. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen . . . . .	152	92
9. Sicherstellung und Beschlagnahme . . . . .	158	96
10. Verwertung, Einziehung, Vernichtung . . . . .	165	100
IV. Datenerhebung und Datenverarbeitung . . . . .	175	104
1. Allgemeines . . . . .	176	104
2. Die Datenerhebung . . . . .	179	108
a) Allgemeine Grundsätze . . . . .	180	108
b) Die allgemeine Ermächtigung zur Datenerhebung . . . . .	181	109
c) Die Befragung . . . . .	182	110
d) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (Videoüberwachung) . . . . .	184	111
e) Die offene Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnung mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte . . . . .	186a	114
f) Die polizeiliche Ausschreibung zur Beobachtung . . . . .	186b	115
g) Die Fahndung . . . . .	186c	115
3. Besondere Mittel der Datenerhebung . . . . .	187	116
a) Allgemeines . . . . .	188	118
aa) Die Rechtsnatur heimlicher Datenerhebungen . . . . .	188	118
bb) Verfahrensrechtliche und materielle rechtliche Erfordernisse bei einer Datenerhebung mit besonderen Mitteln . . . . .	189	119
cc) Schutz von Vertrauensverhältnissen . . . . .	191	124
dd) Gerichtlicher Rechtsschutz und Ausgleichsansprüche . . . . .	192	125
ee) Nachbesserungspflichten der Landesgesetzgeber in Konsequenz der Entscheidung des BVerfG vom 20.4.2016 . . . . .	192b	126
b) Der Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung von Wohnungen (sog. „Großer Lauschangriff“) . . . . .	193	127
aa) Der Schutz durch Art. 13 III und IV GG . . . . .	193	127
bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben des Art. 13 IV GG . . . . .	194	128
cc) Materielle rechtliche Vorgaben des Art. 13 IV 4 GG . . . . .	194a	129
dd) Die anderweitige Verwertung gewonnener Daten . . . . .	195	131
ee) Die gesetzliche Ausgestaltung der Wohnraum- überwachung . . . . .	196	131
c) Die Telekommunikationsüberwachung . . . . .	197a	133

aa)	Die durch Art. 10 GG geschützte Telekommunikation .....	197a	133
bb)	Die Rechtslage beim Fehlen spezieller Ermächtigungsgrundlagen .....	197b	133
cc)	Polizeigesetze mit speziellen Ermächtigungs- grundlagen .....	197d	135
dd)	Standortbestimmungen und Verhinderung von Telekommunikationsverbindungen .....	197g	137
ee)	Auskunft von Telekommunikationsanbietern über gespeicherte Daten, Probleme der Vorratsdaten- speicherung .....	197h	138
d)	Die sog. „Online-Durchsuchung“ .....	197 i	140
e)	Der Einsatz Verdeckter Ermittler .....	198	143
f)	Der Einsatz von V-Leuten .....	200	144
g)	Die längerfristige Observation .....	203	145
4.	Die Datenverarbeitung .....	205	147
a)	Allgemeines zur Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten .....	206	147
b)	Die Zwecke der Datenverarbeitung .....	207	148
c)	Speicherung .....	210	150
d)	Der Datenabgleich .....	211	150
e)	Die Datenübermittlung .....	214	157
f)	Die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Daten .....	215	159
g)	Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten sowie Auskunftsansprüche .....	218	162
<b>§ 4</b>	<b>Die polizeirechtlich Verantwortlichen (Störer)</b> .....	222	165
I.	Die Bedeutung des Störerbegriffs und die Arten der Störer ..	228	166
II.	Potentiell polizeipflichtige Personen .....	231	169
III.	Der Verhaltensstörer .....	239	173
1.	Das Verhalten .....	239	173
2.	Der polizeirechtliche Verursacherbegriff .....	241	174
a)	Die polizeirechtliche Verursachung .....	241	174
b)	Der Zweckveranlasser .....	244	177
c)	Der „latente Störer“ .....	249	180
d)	Scheinstörer, „Anscheinstörer“ und „Verdachtsstörer“	251	181
3.	Haftung für das Verhalten anderer Personen (Zusatzverantwortlichkeit) .....	265	190
IV.	Der Zustandsstörer .....	268	192
1.	Allgemeines .....	268	192
2.	Einschränkungen der Zustandsverantwortlichkeit unter dem Aspekt des Übermaßverbots .....	271	194
3.	Die Beendigung der Zustandsverantwortlichkeit, insbesondere bei Dereliktion .....	278	199

4. Zustandsverantwortlichkeit und zivilrechtliche Verfügungsbefugnis .....	281	201
V. Verjährung und Verwirkung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit .....	282	202
VI. Die Auswahl zwischen mehreren Störern .....	284	204
1. Keine nur anteilige Verantwortlichkeit der Störer .....	284	204
2. Gleichzeitige Verantwortlichkeit mehrerer Störer für eine Gefahr .....	285	205
a) Ermessensleitende Gesichtspunkte bei der Auswahl ..	285	205
b) Gesamtschuldnerische Haftung und Rückgriffsmöglichkeiten der in Anspruch genommenen Person ..	288	207
VII. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten .....	292	209
<b>§ 5 Der polizeiliche Notstand .....</b>	<b>310</b>	<b>216</b>
I. Die Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands .....	313	217
II. Der Umfang der Inanspruchnahme .....	320	220
<b>§ 6 Verfassungsrechtliche Begrenzungen der Polizeibefugnisse .....</b>	<b>328</b>	<b>224</b>
I. Rechtliche Bindungen durch das Übermaßverbot .....	331	225
1. Der Grundsatz der Geeignetheit des Mittels .....	333	225
2. Der Grundsatz des geringsten Eingriffs .....	335	226
3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	338	228
II. Sonstige Begrenzungen durch die Grundrechte .....	341	230
1. Begrenzungen durch Freiheitsgrundrechte mit Gesetzesvorbehalt .....	342	230
2. Begrenzungen durch nicht ausdrücklich einschränkbare Freiheitsgrundrechte .....	345	234
3. Begrenzungen durch sonstige Grundrechte .....	346	235
<b>§ 7 Spezialgesetzliche Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr außerhalb der allgemeinen Polizei- und -Ordnungsgesetze .....</b>	<b>354</b>	<b>238</b>
I. Spezielle Gefahrenabwehrregelungen .....	358	239
II. Das Versammlungsrecht .....	360	240
1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen ..	366	247
2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel .....	368	247
a) Anmeldung einer Versammlung .....	368	247
b) Versammlungsverbot und Auflagen .....	373	249
c) Auflösung einer Versammlung .....	374	252
d) Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Verbots oder einer Auflösung .....	376	253
3. Verhältnis des VersG zum allgemeinen Polizeirecht .....	377	254
4. Verhältnis des VersG zu anderen Vorschriften .....	383	258

<b>§ 8 Polizeiliche Befugnisse außerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr</b> .....	405	259
I. Die Vollzugshilfe .....	408	260
II. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten... ..	412	261
1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung .....	412	261
2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei .....	419	264
III. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten .....	428	269

### 3. Abschnitt

#### **Formelles Polizei- und Ordnungsrecht (Organisationsrecht und das polizeiliche Handlungsinstrumentarium)**

<b>§ 9 Die Polizei- und Ordnungsbehörden</b> .....	435	273
I. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes .....	438	274
1. Die Bundespolizei .....	439	274
2. Das Bundeskriminalamt .....	440	275
3. Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Eingriffsbefugnissen .....	442	277
4. Das Bundesamt für Verfassungsschutz .....	444	278
5. Der Bundesnachrichtendienst .....	445c	280
6. Der Militärische Abschirmdienst .....	445d	280
II. Die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder .....	446	281
1. Überblick über die Verteilung der allgemeinen Aufgaben der Gefahrenabwehr in den einzelnen Bundesländern ... ..	446	281
a) Länder mit Einheitssystem .....	447	281
b) Länder mit Trennungssystem .....	449	282
2. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden .....	452	284
a) Die sachliche Zuständigkeit .....	453	284
b) Die instanzielle Zuständigkeit .....	454	284
c) Die örtliche Zuständigkeit .....	458	286
III. Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration .....	460	287
1. Die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – „Interpol“) sowie sonstige internationale Bemühungen zur Gefahrenabwehr .....	461	288
2. Das Europäische Polizeiamt (Europol) .....	465	289
3. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) .....	468	291
IV. Exkurs: Private Sicherheitsdienste .....	472	294

<b>§ 10 Der polizeiliche Verwaltungsakt</b> .....	477	297
I. Die Abgrenzung polizeilicher Verwaltungsakte von anderen der Gefahrenabwehr dienenden Handlungen .....	483	299
II. Die Rechtmäßigkeit eines der Gefahrenabwehr dienenden Verwaltungsakts (Prüfungsschema) und der Rechtsschutz ...	488	300
1. Die formelle Rechtmäßigkeit .....	489	301
a) Die Zuständigkeit .....	489	301
b) Die Verfahrensvorschriften .....	490	301
aa) Die Beteiligungsfähigkeit .....	491	301
bb) Die Handlungsfähigkeit .....	492	301
cc) Die Anhörung Beteiligter .....	493	302
dd) Die Form des Verwaltungsakts .....	494	303
ee) Die Begründung von Verwaltungsakten .....	495	303
ff) Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts .....	496	304
gg) Die Heilung von Verfahrensfehlern .....	497	304
hh) Der Ausschluss der Aufhebung durch § 46 LVwVfG .....	499	305
2. Die materielle Rechtmäßigkeit .....	500	306
a) Die Bestimmtheit des Verwaltungsakts .....	500	306
b) Die Rechtsgrundlage .....	501	307
c) Das Entschließungsermessen .....	502	307
d) Der richtige Adressat .....	505	308
e) Das Auswahlermessen .....	506	308
f) Verstoß gegen sonstiges Recht .....	507	308
g) Umdeutung .....	508	309
3. Der Rechtsschutz bei Verwaltungsakten .....	509	309
a) Die Rechtswegproblematik .....	509	309
b) Der Rechtsschutz durch die Anfechtungsklage .....	510	310
aa) Die Zulässigkeit der Klage .....	510	310
bb) Die Begründetheit der Klage .....	515	311
c) Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff VwGO ...	519	313
d) Der Rechtsschutz bei Erledigung des Verwaltungsakts .....	522	314
e) Der Rechtsschutz durch eine Verpflichtungsklage ...	526	315
f) Der vorläufige Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung .....	532	317
g) Der vorbeugende Rechtsschutz durch eine allgemeine Leistungsklage .....	533	317
h) Der Rechtsschutz durch eine allgemeine Feststellungs- klage gem. § 43 VwGO .....	534	318
III. Die Zwangsmittel zur Durchsetzung polizeilicher Verwaltungsakte .....	538	319
1. Allgemeines .....	538	319
2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung der Zwangsmittel .....	539	320

a) Prüfungsschema . . . . .	539	320
b) Die Ersatzvornahme . . . . .	553	325
c) Das Zwangsgeld . . . . .	556	327
d) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs . . . . .	558	328
3. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug . . . . .	564	333
4. Der Rechtsschutz gegen die Vollstreckung polizeilicher Verwaltungsakte sowie die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug . . . . .	572	336
a) Der Rechtsschutz gegen als Verwaltungsakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	572	336
b) Der Rechtsschutz gegen als Realakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	575	337
c) Der Rechtsschutz zur generellen Verhinderung der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	576	337
d) Der Rechtsschutz gegen die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug . . . . .	580	338
IV. Die Bewehrung polizeilicher Verwaltungsakte . . . . .	582	338
V. Erlaubnis und Dispens . . . . .	583	339
1. Allgemeines . . . . .	583	339
2. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit Erlaubnissen und Dispensen . . . . .	586	341
<b>§ 11 Polizei- und ordnungsbehördliche Verordnungen . . . . .</b>	<b>605</b>	<b>347</b>
I. Allgemeines . . . . .	607	347
II. Die Abgrenzung polizei- und ordnungsbehördlicher Verordnungen von polizeilichen Verwaltungsakten . . . . .	616	352
III. Die Rechtmäßigkeit einer polizei- und ordnungs- behördlichen Verordnung (Prüfungsschema) . . . . .	619	353
1. Die formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	620	354
2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	624	355
IV. Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen und ordnungs- behördliche Verordnungen . . . . .	630	358
1. Rechtsschutz durch eine oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle . . . . .	630	358
a) Die Zulässigkeit der Normenkontrolle . . . . .	631	358
b) Die Begründetheit der Normenkontrolle . . . . .	635	359
c) Vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung . . . . .	636	360
2. Inzidenter Rechtsschutz durch die Anfechtung von Normvollzugsakten . . . . .	637	360
3. Rechtsschutz durch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage . . . . .	638	361
4. Rechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde . . . . .	639	361

<b>§ 12 Sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente</b> .....	650	365
I. Realakte .....	652	365
II. Öffentlichrechtliche Verträge .....	656	368
III. Informelles konsensuales Verwaltungshandeln .....	660	370
IV. Rechtsschutz gegen sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente .....	663	371
1. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen Leistungsklage .....	663	371
2. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO .....	667	372
3. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen .....	670	374
4. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit informellem konsensuellem Verwaltungshandeln .....	671	374

#### 4. Abschnitt

#### **Entschädigungs- und Ersatzansprüche bei polizeilichem Handeln**

<b>§ 13 Entschädigungsansprüche Betroffener</b> .....	678	376
I. Entschädigungsansprüche des Störers .....	678	376
II. Der Entschädigungsanspruch des Nichtstörers .....	684	379
<b>§ 14 Ersatzansprüche des Polizeiträgers</b> .....	697	386
I. Ersatzansprüche bei Ersatzvornahme .....	698	386
II. Ersatzansprüche bei unmittelbarem Zwang .....	702	390
III. Ersatzansprüche bei unmittelbarer Ausführung .....	703	391
IV. Rückgriffsansprüche .....	707	393
<b>§ 15 Exkurs: Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen</b> ...	710	395
I. Die Rechtsgrundlage für das Abschleppen .....	713	396
1. Nichtbeachtung eines Verkehrszeichens .....	714	397
2. Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften .....	717	398
II. Der Adressat der polizeilichen Maßnahme .....	718a	399
III. Rechtliche Begrenzungen durch das Übermaßverbot .....	719	399
1. Begrenzungen durch den Grundsatz des geringsten Eingriffs .....	720	399
2. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	721	399
IV. Kostenersatzansprüche des Trägers der Polizeibehörde und ihre Durchsetzung .....	722	400

1. Rechtsgrundlage für Kostenersatzansprüche . . . . .	722	400
2. Die Durchsetzung des Kostenersatzanspruchs . . . . .	725	401
3. Polizeiliches Zurückbehaltungsrecht wegen bestehender Kostenersatzansprüche . . . . .	726	401
V. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen den Träger der Polizeibehörde bei Beschädigung des Fahrzeugs .	727	402

Anhang

<b>Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG . . . . .</b>		405
---	--	-----

<i>Sachverzeichnis . . . . .</i>		429
----------------------------------	--	-----