

Claudius Berger

Regelungsimmanente
Vollzugselemente
bei den sogenannten
Standardmaßnahmen im
nordrhein-westfälischen
Polizeigesetz



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	29
1. Teil: Einleitung und Vorfragen	37
A. Einführung in das Problemfeld	38
B. Bedeutung der Standardmaßnahmen im Geflecht gefahrenabwehrrechtlicher Befugnisse	40
I. Erläuterung der Terminologie „Standardmaßnahmen“	40
II. Entwicklung der Standardmaßnahmen	42
1. Regelungsbedürfnis	42
2. Entstehungsgeschichtliche Hinweise	45
III. Verhältnis der Standardmaßnahmen zur polizeirechtlichen Generalklausel	56
C. Begriff des Vollzugselementes	58
I. Vollzug im vollstreckungsrechtlichen Sinne (Vollzug im engeren Sinne)	58
II. Vollzug im weiteren Sinne	59
III. Einordnung der beiden Begriffe in den Gesamtkontext	60
D. Praktische und dogmatische Relevanz der Problemstellung	60
I. Bedeutung für das Verwaltungsvollstreckungsverfahren	61
1. Verfahren nach § 50 I nrw.PolG	61
2. Verfahren nach § 50 II nrw.PolG	62
3. Besonderheiten in Zusammenhang mit der Durchsetzung von Standardmaßnahmen	65
4. Fazit	67
II. Auswirkungen auf Kostenfragen	68
III. Rechtsnatur der Standardmaßnahmen: Verwaltungsakt oder Realakt?	72
1. Vorüberlegung: Erscheinungsformen polizeilichen Handelns	73
2. Verwaltungsakte im Gefahrenabwehrrecht	74
3. Realakte im Gefahrenabwehrrecht	75
4. Bedeutung der Unterscheidung zwischen Verwaltungsakt und Realakt	76

5. Qualifizierung der Standardmaßnahmen	77
IV. Zusammenfassung	78
2. Teil: Regelungsstruktur und Ermächtigungsumfang der Befugnisnormen im nrw.PolG	79
A. Regelungsstruktur	79
I. Polizeirechtliche Generalklausel (§ 8 I nrw.PolG)	79
1. Tatbestand	80
2. Rechtsfolgenanordnung	81
II. Standardmaßnahmen	82
1. Tatbestandsvoraussetzungen	82
2. Rechtsfolgenanordnungen	83
III. Fazit	83
B. Ermächtigungsumfang	84
I. Vollstreckungsgewalt einer Behörde entspricht ihrer Verfügungsgewalt	84
II. Differenzierte Betrachtungsweise nach Regelungsgehalt und Systematik	85
1. Ermächtigungsumfang der Generalklausel des § 8 I nrw.PolG	86
a) Befugnis zum Erlass eines Verwaltungsaktes	87
b) Vollstreckung nach Vollstreckungsrecht	87
2. Ermächtigungsumfang der Standardmaßnahmen	88
a) Standardmaßnahmen, die sich nach dem Verfügungs-/Vollstreckungsschema richten	89
aa) Platzverweisung gemäß § 34 nrw.PolG	89
bb) Befragung gemäß § 9 I 1 nrw.PolG bzw. § 12 II 2, 2. Alt. nrw.PolG	90
cc) Vorladung gemäß § 10 nrw.PolG	91
dd) Zusammenfassung	92
b) Standardmaßnahmen mit Vollzugselementen im weiteren Sinne	93
c) Standardmaßnahmen mit Vollzugselementen im weiteren und im engeren Sinne	95
aa) Meinungsstand	96
(1) Anwendung des Verfügungs-/Vollstreckungsmodells	97
(2) Differenzierung nach dem Regelungsgehalt der Standardmaßnahmen	98

(3) Verzicht auf das Verfügungs-/Vollstreckungsschema und auf die Zugrundelegung von Duldungsverfügungen _____	102
(a) Duldungsverfügungen als „konstruktive Füllsel“ _____	103
(b) Schwer beherrschbare konstruktive Weiterungen _____	103
(c) Betrachtung des tatsächlichen Geschehensablaufs _____	104
(d) Differenzierung zwischen anwesendem und abwesendem Pflichtigen _____	104
(e) Verknennung des Ziels polizeilichen Handelns _____	105
(f) Originärer Ansatz Schmitt-Kammlers _____	105
(4) Verbindung der Frage nach immanenten Vollzugselementen mit der Frage nach der Rechtsnatur von Standardmaßnahmen _____	107
(a) Standardmaßnahmen im engeren Sinne als Verwaltungsakte _____	107
(b) Standardmaßnahmen im engeren Sinne als Realakte _____	108
(c) Standardmaßnahmen im engeren Sinne als sogenannte regelungsersetzende Handlungen _____	112
(5) Grundsätzliche Bedenken gegen die Annahme immanenter Vollzugselemente bei den Standardmaßnahmen im engeren Sinne _____	114
bb) Stellungnahme zu den einzelnen Standpunkten _____	116
d) Zusammenfassende Betrachtung _____	122
3. Teil: Analyse der Standardmaßnahmen im engeren Sinne _____	125
A. Identitätsfeststellung gemäß § 12 nrw.PolG _____	125
I. Allgemeine Anmerkungen _____	125
II. Begriffliche Erläuterungen _____	127
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen _____	127
1. Identitätsfeststellung zur Abwehr einer Gefahr gem. § 12 I Nr. 1 nrw.PolG _____	127
2. Identitätsfeststellung an „gefährlichen“ Orten nach § 12 I Nr. 2 nrw.PolG _____	128
3. Identitätsfeststellung an „gefährdeten“ Orten nach § 12 I Nr. 3 nrw.PolG _____	129
4. Identitätsfeststellung an einer Kontrollstelle nach § 12 I Nr. 4 nrw.PolG _____	130

IV. Vollzugselemente bei § 12 nrw.PoLG	131
1. Ermächtigung nach § 12 II 2 nrw.PoLG	132
2. Ermächtigung gemäß § 12 II 3 nrw.PoLG	134
3. Ermächtigung gemäß § 12 II 4 nrw.PoLG	136
B. Erkennungsdienstliche Maßnahmen gemäß § 14 nrw.PoLG	137
I. Allgemeine Anmerkungen	137
II. Begriffliche Erläuterungen	138
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen	138
1. Erkennungsdienstliche Maßnahmen zur Identitätsfeststellung gemäß § 14 I Nr. 1 nrw.PoLG	138
2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen zur vorbeugenden Erkennung von Straftaten nach § 14 I Nr. 2 nrw.PoLG	139
IV. Vollzugselemente bei § 14 nrw.PoLG	140
C. Gewahrsam gemäß § 35 nrw.PoLG	142
I. Allgemeine Anmerkungen	142
II. Begriffliche Erläuterungen	143
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen	145
1. Schutzgewahrsam gemäß § 35 I Nr. 1 nrw.PoLG	145
2. Ingewahrsamnahme zur Verhinderung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung gemäß § 35 I Nr. 2 nrw.PoLG	146
3. Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung gemäß § 35 I Nr. 3 nrw.PoLG	147
4. Ingewahrsamnahme zum Schutz privater Rechte gemäß § 35 I Nr. 4 nrw.PoLG	148
5. Ingewahrsamnahme von Minderjährigen gemäß § 35 II nrw.PoLG	148
6. Ingewahrsamnahme von Personen außerhalb der Vollzugsanstalt gemäß § 35 III nrw.PoLG	149
IV. Vollzugselemente bei § 35 nrw.PoLG	150
D. Durchsuchung von Personen gemäß § 39 nrw.PoLG	153
I. Allgemeine Anmerkungen	153
II. Begriffliche Erläuterungen	154
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen	155
1. Durchsuchung der Person im Rahmen des Festhaltens nach § 39 I Nr. 1 nrw.PoLG	155
2. Durchsuchung zur Auffindung von Sicherstellungsgegenständen nach § 39 I Nr. 2 nrw.PoLG	156
3. Durchsuchung einer Person, die sich in hilfloser Lage befindet, gemäß § 39 I Nr. 3 nrw.PoLG	157

4. Durchsuchung von Personen an „gefährlichen“ oder „gefährdeten“ Orten gemäß § 39 I Nr. 4 und 5 nrw.PolG _____	157
5. Durchsuchung zur Abwehr von Gesundheits- und Lebensgefahren gemäß § 39 II nrw.PolG _____	158
IV. Vollzugselemente bei § 39 nrw.PolG _____	159
E. Durchsuchung von Sachen gemäß § 40 nrw.PolG _____	160
I. Allgemeine Anmerkungen _____	160
II. Begriffliche Erläuterungen _____	161
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen _____	162
1. Durchsuchung von Sachen, die eine Person mitführt, welche nach § 39 nrw. PolG durchsucht werden darf, gemäß § 40 I Nr. 1 nrw.PolG _____	162
2. Durchsuchung zur Auffindung von Personen gemäß § 40 I Nr. 2 nrw.PolG _____	163
3. Durchsuchung zur Sicherstellung von Sachen gemäß § 40 I Nr. 3 nrw.PolG _____	163
4. Durchsuchung von Sachen an „gefährlichen“ und „gefährdeten“ Orten gemäß § 40 I Nr. 4 bzw. Nr. 5 nrw.PolG _____	164
5. Durchsuchung von Fahrzeugen an Kontrollstellen gemäß § 40 I Nr. 6 nrw.PolG _____	164
IV. Vollzugselemente bei § 40 nrw.PolG _____	165
F. Betreten und Durchsuchen von Wohnungen gemäß § 41 nrw.PolG _____	166
I. Allgemeine Anmerkungen _____	166
II. Begriffliche Erläuterungen _____	167
1. Wohnung _____	167
2. Wohnungsinhaber _____	168
3. Betreten und Durchsuchen _____	169
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen _____	171
1. Betreten und Durchsuchen zur Auffindung einer Person gemäß § 41 I Nr. 1 nrw.PolG _____	171
2. Betreten und Durchsuchen zur Auffindung von Sachen gemäß § 41 I Nr. 2 nrw.PolG _____	171
3. Betreten und Durchsuchen zur Abwehr belästigender Immissionen gemäß § 41 I Nr. 3 nrw.PolG _____	172
4. Betreten und Durchsuchen zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren gemäß § 41 I Nr. 4 nrw.PolG _____	173
5. Eingeschränkte Befugnis zur Nachtzeit gemäß § 41 II nrw.PolG _____	173
6. Betreten verrufener Orte zur Abwehr dringender Gefahren gemäß § 41 III nrw.PolG _____	174

7. Betreten von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen gemäß § 41 IV nrw.PolG _____	174
IV. Vollzugselemente bei § 41 nrw.PolG _____	175
1. Betreten _____	176
2. Durchsuchen _____	177
G. Sicherstellung gemäß § 43 nrw.PolG _____	178
I. Allgemeine Anmerkungen _____	178
II. Begriffliche Erläuterungen _____	178
III. Überblick über die Zulässigkeitsvoraussetzungen _____	181
1. Sicherstellung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr gemäß § 43 Nr. 1 nrw.PolG _____	181
2. Sicherstellung zum Schutz vor Verlust oder Beschädigung einer Sache gemäß § 43 Nr. 2 nrw.PolG _____	182
3. Sicherstellung einer Sache, die von einer festgehaltenen Person mitgeführt wird, gemäß § 43 Nr. 3 nrw.PolG _____	183
IV. Vollzugselemente bei § 43 nrw.PolG _____	184
1. Meinungsstand _____	185
2. Stellungnahme _____	190
a) Grammatische Auslegung _____	190
b) Systematische Auslegung _____	191
c) Genetische und teleologische Auslegung _____	192
d) Schlußfolgerung _____	194
3. Einzelfälle zur Veranschaulichung _____	194
4. Insbesondere: „Abschleppfälle“ _____	195
a) Meinungsübersicht zur rechtlichen Qualifikation der „Abschleppfälle“ _____	196
b) Rechtliche Qualifikation der „Abschleppfälle“ nach der hier zugrundeliegenden Konzeption _____	199
H. Standardmaßnahmen im engeren Sinne in den Polizeigesetzen anderer Bundesländer _____	200
I. Vergleichende Betrachtung der Tatbestandvoraussetzungen (Überblick) _____	200
II. Vollzugselemente bei den Standardmaßnahmen in anderen Polizeigesetzen _____	202
III. Zusammenfassung _____	204
4. Teil: Spezialgesetzlich normierte Standardbefugnisse _____	207
A. Spezielle landes- und bundesrechtliche Gesetze zum Bereich der Gefahrenabwehr _____	208

I. Gefahrenabwehrrecht auf Bundesebene _____	208
II. Gefahrenabwehrrecht auf Landesebene _____	210
B. Standardmaßnahmen in Sonderordnungsgesetzen des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen _____	210
I. Überblick über vorhandene Normierungen _____	210
II. Verhältnis der spezialgesetzlichen Ermächtigungen zu den Standardmaßnahmen des nrw.PoIG _____	212
III. Ermächtigungsumfang bei spezialgesetzlichen Regelungen _____	216
1. Anwendung des Verfügungs-/Vollstreckungsmodells _____	216
2. Spezialermächtigungen mit Vollzugelementen _____	219
a) Spezialermächtigungen mit Vollzugelementen im weiteren Sinne _____	220
b) Spezialermächtigungen mit Vollzugelementen im weiteren und im engeren Sinne _____	220
3. Fazit _____	224
5. Teil: Schlußbetrachtung _____	225
A. Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse _____	225
I. Standardmaßnahmen ohne Vollzugelemente _____	225
II. Standardmaßnahmen mit Vollzugelementen im weiteren Sinne _____	226
III. Standardbefugnisse mit Vollzugelementen im weiteren und im engeren Sinne (Standardmaßnahmen im engeren Sinne) _____	226
B. Konsequenzen _____	227
I. Konsequenzen für das Verhältnis der Standardmaßnahmen zu den vollstreckungsrechtlichen Regeln _____	227
II. Konsequenzen für die Kostentragung _____	228
III. Konsequenzen für die Rechtsnatur der Standardmaßnahmen _____	229
C. Ausblick _____	230