

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

mit Verwaltungszwang und Bescheidtechnik

von

Regierungsdirektor Manfred Möller
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

und

Dr. jur. Jürgen Wilhelm

5. neubearbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag
Verlag W. Kohlhammer

Inhaltsverzeichnis

Seite

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur XVII

Abkürzungsverzeichnis XX

1. Abschnitt. Einführung

1.	Überblick über die Geschichte des Polizeirechts – Wandlungen des Polizeibegriffs –	1
1.1	Vorabsolutistische Zeit und Absolutismus	1
1.2	Der liberale Rechtsstaat	3
1.3	Die Weimarer Republik	3
1.4	Die Zeit des Nationalsozialismus	4
1.5	Die Entwicklung nach 1945	6
2.	Der Polizeibegriff in der heutigen Zeit	7
2.1	Formeller und materieller Begriff der Polizei	7
2.2	Die Trennung von Polizei- und Ordnungsverwaltung	8
3.	Überblick über die Rechtsgrundlagen zur Gefahrenabwehr	8
3.1	Die allgemeinen Landesgesetze	9
3.2	Spezialgesetze des Bundes	12
3.3	Spezialgesetze der Länder	13
3.4	Einwirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts	13

2. Abschnitt. Organisation und Zuständigkeit von Ordnungs- und Polizeibehörden

1.	Organisation	15
1.1	Ordnungsbehörden	15
1.2	Polizeibehörden	17
2.	Zuständigkeit	18
2.1	Sachliche Zuständigkeit	18
2.1.1	Spezialgesetzliche Zuständigkeit	18
2.1.2	Zuständigkeit nach den allgemeinen Polizei- und Ordnungs- behördengesetzen	19

VII

2.1.3	Subsidiarität polizeilichen Eingreifens	20
2.1.4	Vollzugshilfe	22
2.1.5	Besondere Zuständigkeiten der Polizei	23
2.2	Instanzielle Zuständigkeit	26
2.3	Örtliche Zuständigkeit	27
3.	Gefahrenabwehr durch Private	27

3. Abschnitt. Materielle rechtliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

1.	Übersicht über die Hauptarten des Handelns zur Gefahrenabwehr	31
2.	Spezialermächtigungen und Generalklausel, doppelte Subsidiarität	32
2.1	Spezialgesetze zur Gefahrenabwehr	36
2.2	Ordnungsbehördliche und polizeiliche Standardmaßnahmen	36
2.3	Die ordnungs- und polizeirechtliche Generalklausel	36
2.4	Die Generalklauseln im Strafprozessrecht	37
3.	Die Tatbestandsvoraussetzungen des Eingreifens zur Gefahrenabwehr	38
3.1	Begriff der öffentlichen Sicherheit	38
3.1.1	Schutz der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen (individualbezogener Schutzbereich)	40
3.1.2	Schutz der Rechtsnormen insgesamt	42
3.1.3	Schutz des Staates und der übrigen Träger öffentlicher Gewalt, ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen	45
3.1.4	Definition und Merksatz	47
3.2	Begriff der öffentlichen Ordnung	47
3.3	Begriff der Gefahr	50
3.3.1	Schaden	51
3.3.2	Hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts	52
3.3.3	Objektive Gefahrenlage	52
3.3.3.1	Scheingefahr (Putativgefahr)	53
3.3.3.2	Anscheinsgefahr	54
3.3.3.3	Gefahrenverdacht	55
3.3.3.4	Übersicht	58

3.3.3.5	Begriff der Störung	58
3.3.4	Gesteigerte Gefahrenbegriffe	59
3.3.4.1	Gegenwärtige Gefahr	59
3.3.4.2	Gefahr im Verzug	60
3.3.4.3	Gegenwärtige erhebliche Gefahr	60
3.3.4.4	Gegenwärtige erhebliche Gefahr für Leib oder Leben	60
3.3.4.5	Gefahr für Leib oder Leben	60
4.	Inanspruchnahme von Personen durch Ordnungs- und Polizeibehörden (Ordnungspflicht)	61
4.1	Subjekte der Ordnungspflicht	62
4.1.1	Natürliche Personen	62
4.1.2	Juristische Personen, insbesondere Hoheitsträger	63
4.1.3	Teilrechtsfähige Personenmehrheiten	65
4.2	Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen (Verhaltensstörer, Handlungsstörer)	65
4.2.1	Haftungsauslösendes Verhalten	66
4.2.2	Verursachung	67
4.2.2.1	Theorie der Rechtswidrigkeit der Verursachung	68
4.2.2.2	Theorie der unmittelbaren Verursachung	69
4.3	Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen (Zustandsstörer)	74
4.4	Übergang der Ordnungspflicht auf den Rechtsnachfolger	77
4.4.1	bei Zustandsverantwortlichkeit	77
4.4.2	bei Verhaltensverantwortlichkeit	78
4.5	Mehrheit von Störern	79
4.5.1	Mehrere Verhaltensstörer	80
4.5.2	Mehrere Zustandsstörer	80
4.5.3	Gleichzeitiges Vorliegen von Zustands- und Verhaltenshaftung	81
4.5.4	Ausgleichsansprüche zwischen Störern, mehrere Störer als Gesamtschuldner	81
4.5.5	Ordnungspflicht bei Altlasten	82
4.6	Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen (Notstandspflicht)	83
4.6.1	Gegenwärtige erhebliche Gefahr (Ziff. 1)	83

4.6.2	Unmöglichkeit anderer Gefahrenabwehr (Ziff. 2 und 3)	84
4.6.3	Eigene Gefährdung und Zumutbarkeit (Opfergrenze, Ziff. 4)	84
4.6.4	Umfang und Dauer der Maßnahme	84
4.6.5	Berufung auf allgemeine Rechtfertigungsgründe bei Nichtstörern	85
4.6.6	Notstandspflicht und Obdachlosigkeit	85
5.	Die Rechtsfolgen beim Eingreifen zur Gefahrenabwehr am Beispiel der Generalklausel	86
5.1	Allgemeines zum Ermessen	87
5.1.1	Gebrauch des Ermessens	87
5.1.2	Ausgehen von zutreffenden Tatsachen	87
5.1.3	Sachgerechte Abwägung	88
5.1.4	Ermessensfehler	88
5.2	Entschließungsermessen	89
5.2.1	Ermessensreduzierung	89
5.2.2	Anspruch des Bürgers auf Einschreiten	90
5.3	Auswahlermessen und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	92
5.3.1	Allgemeine Kriterien des Auswahlermessens	92
5.3.2	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	92
5.3.2.1	Geeignetheit	93
5.3.2.2	Erforderlichkeit	94
5.3.2.3	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	95
5.3.2.4	Austauschmittel und Wahlfreiheit des Adressaten	96
6.	Grundrechte und Gefahrenabwehr	97

4. Abschnitt. Die Ordnungs- und Polizeiverfügung zur Gefahrenabwehr und ihre zwangsweise Durchsetzung

1.	Begriff	101
2.	Formelle Aspekte der Ordnungs- und Polizeiverfügung	101
2.1	Form	101
2.2	Verfahren (Anhörung)	102
2.3	Bestimmtheit	103
2.4	Begründung	104

3.	Der Aufbau einer schriftlichen Ordnungsverfügung	105
3.1	Aufbauschema Ordnungsverfügung	106
3.2	Hinweise zu den Bestandteilen einer Ordnungsverfügung	107
4.	Die gutachtliche Prüfung einer Ordnungs- oder Polizeiverfügung	108
4.1	Vorbemerkung	108
4.2	Aufbauschema Gutachten	110
5.	Die zwangsweise Durchsetzung einer Ordnungs- oder Polizeiverfügung (Verwaltungszwang)	111
5.1	Rechtsgrundlagen des Verwaltungszwangs	112
5.2	Abgrenzung des Anwendungsbereichs	114
5.3	Die Mittel des Verwaltungszwangs	115
5.3.1	Ersatzvornahme	115
5.3.2	Zwangsgeld	117
5.3.3	Unmittelbarer Zwang	119
5.4	Das Verfahren des Verwaltungszwangs	122
5.4.1	Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Zwangsmittel- anwendung im gestreckten Verfahren	123
5.4.1.1	Grund-VA	123
5.4.1.2	Vollstreckbarkeit und Wirksamkeit	124
5.4.1.3	Androhung	127
5.4.1.4	Festsetzung	130
5.4.1.5	Anwendung	131
5.4.1.6	Prüfungsschema Zwangsmittelanwendung im gestreckten Verfahren	134
5.4.1.7	Beispiel einer Ordnungsverfügung mit Androhung eines Zwangsmittels	136
5.4.1.8	Anmerkungen zur Ordnungsverfügung	139
5.4.2	Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Zwangsmittel- anwendung im sofortigen Vollzug	140
5.4.2.1	Verfahren	142
5.4.2.2	Tatbestandsvoraussetzungen	143
5.4.2.3	Prüfungsschema sofortiger Vollzug	145
5.4.3	Unmittelbare Ausführung	146

5.5	Die Kosten des Verwaltungszwangs (Sekundärebene der Gefahrenabwehr)	147
5.5.1	Ermächtigungsgrundlage	147
5.5.2	Formelle Rechtmäßigkeit des Leistungsbescheids	149
5.5.3	Materielle Rechtmäßigkeit des Leistungsbescheids auf der Primärebene	150
5.5.4	Materielle Rechtmäßigkeit des Leistungsbescheids auf der Sekundärebene	150
5.5.4.1	Kostenhöhe	151
5.5.4.2	Kostenlast bei Anscheinsgefahr	151
5.5.4.3	Kostenlast bei Gefahrenverdacht	152
5.5.4.4	Adressat des Leistungsbescheides	153
5.5.5	Prüfungsschema Leistungsbescheid über Kosten des Verwaltungszwangs	156

5. Abschnitt. Die Erlaubnis

1.	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	157
2.	Befreiung, Dispens	158
3.	Anzeige- und Erlaubnispflicht mit Verbotsvorbehalt	158

6. Abschnitt. Die ordnungsbehördliche Verordnung

1.	Begriff und Bedeutung	159
2.	Rechtscharakter und Ermächtigung	159
2.1	Verfassungsrechtliche Grundlage	159
2.2	Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage	160
3.	Abgrenzung zu anderen Formen ordnungsbehördlichen Handelns	160
4.	Formelle Voraussetzungen	161
4.1	Zuständigkeit und Verfahren	161
4.2	Form	161
4.3	Verkündung	161
5.	Materielle Voraussetzungen	161
6.	Prüfungsschema zur ordnungsbehördlichen Verordnung	165
7.	Rechtsschutz gegen ordnungsbehördliche Verordnungen	166

7. Abschnitt. Die Standardmaßnahmen

1.	Einführung	168
1.1	Verhältnis zur Generalklausel	168
1.2	Anwendbarkeit der Standardmaßnahmen durch die Ordnungsbehörden	169
1.3	Gefahrenbegriff und Standardmaßnahmen	169
1.4	Rechtsnatur der Standardmaßnahmen	170
2.	Maßnahmen der Informationsbeschaffung und -verwertung	171
2.1	Allgemeine Regeln der Datenerhebung, Ausweispflicht von Bediensteten	173
2.2	Adressat der Datenerhebung	174
2.3	Befragung und Auskunftspflicht; Vernehmung	174
2.4	Vorladung, Vorführung	175
2.5	Datenerhebung zur Vorbereitung für Hilfeleistungen	176
2.6	Identitätsfeststellung	177
2.6.1	Tatbestandsvoraussetzungen	177
2.6.2	Rechtsfolgen	180
2.6.3	Abgrenzung zur Befragung	181
2.7	Prüfung von Berechtigungsscheinen	182
2.8	Erkennungsdienstliche Maßnahmen	182
2.9	Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen	184
2.10	Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel	185
2.11	Datenerhebung durch besondere Mittel	186
2.11.1	Tatbestandsvoraussetzungen für den Einsatz der „besonderen Mittel“	188
2.11.2	Observation	190
2.11.3	Verdeckter Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und -aufzeichnungen	191
2.11.4	Verdeckter Einsatz technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes	193
2.11.5	Überwachung der Telekommunikation	194
2.11.6	Personen, deren Zusammenarbeit mit der Polizei Dritten nicht bekannt ist („Vertrauenspersonen“)	195

2.11.7	Verdeckte Ermittler	196
2.11.8	Polizeiliche Beobachtung	196
3.	Umgang mit Daten	198
3.1	Allgemeine Regeln	198
3.2	Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten	199
3.3	Datenabgleich und Rasterfahndung	200
3.4	Datenübermittlung	202
3.5	Berichtigen, Löschen und Sperren von Daten	203
3.6	Auskunftsrecht des Betroffenen	204
3.7	Schlussbetrachtung zur Datenerhebung und -nutzung	204
4.	Einschränkungen der räumlichen Bewegungsfreiheit	204
4.1	Platzverweisung	205
4.2	Aufenthaltsverbot	206
4.3	Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot	208
4.4	Ingewahrsamnahme von Personen	209
4.4.1	Voraussetzungen des Gewahrsams	210
4.4.1.1	Schutzgewahrsam	210
4.4.1.2	Sicherheitsgewahrsam	210
4.4.1.3	Gewahrsam von Minderjährigen	211
4.4.1.4	Gewahrsam von Entwichenen	211
4.4.1.5	Gewahrsam zur Durchsetzung von Platzverweisungen, Aufenthalts- verboten und Wohnungsverweidungen	212
4.4.1.6	Weitere Gewahrsamsformen	212
4.4.2	Verfahren der Ingewahrsamnahme	212
5.	Durchsuchung von Personen	214
5.1	Begriff und Vollzug	214
5.2	Voraussetzungen	215
5.3	Beispiel	216
6.	Durchsuchung von Sachen	217
7.	Betreten und Durchsuchen von Wohnungen	218
7.1	Begriff der Wohnung	218
7.2	„Betreten“ der Wohnung	219

7.3	„Betreten und Durchsuchen“ der Wohnung	221
7.4	Beschränkungen zur Nachtzeit	222
7.5	Verfahren bei der Durchsuchung	223
8.	Sicherstellung	223
8.1	Voraussetzungen der Sicherstellung	225
8.2	Verwahrung	226
8.3	Verwertung, Unbrauchbarmachung, Vernichtung	227
8.4	Herausgabe und Kosten	228
9.	Das Abschleppen von Kraftfahrzeugen	229
9.1	Rechtsgrundlage	229
9.2	Rechtliche Konstruktion der Vollstreckung	232
9.3	Besondere Tatbestandsvoraussetzungen des Abschleppens selbst (Primärebene)	233
9.4	Kostenprobleme (Sekundärebene)	235
9.5	Verwaltungsgebühr	237

8. Abschnitt. Rechtsschutz gegen Ordnungs- und Polizeiverfügungen, Erlaubnisse sowie Standardmaßnahmen

1.	Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte	239
1.1	Widerspruch	240
1.1.1	Aufschiebende Wirkung	240
1.1.2	Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde	242
1.1.3	Zulässigkeit des Widerspruchs	242
1.1.4	Begründetheit des Widerspruchs	243
1.1.5	Prüfungsschema zu den Erfolgsaussichten eines Widerspruchs	244
1.1.6	Ablauf des Widerspruchsverfahrens und Befugnisse der Widerspruchsbehörde	245
1.1.7	Schema: Aufbau eines zurückweisenden Widerspruchsbescheides	247
1.1.8	Schema: Aufbau eines stattgebenden Widerspruchsbescheides	249
1.1.9	Beispiel für einen Widerspruchsbescheid	250
1.1.10	Anmerkungen zum Widerspruchsbescheid	253
1.2	Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	254

1.3	Untätigkeitsklage	255
1.4	Rechtsschutz gegen erledigte Verwaltungsakte	255
2.	Rechtsschutz gegen Realakte	256
3.	Vorläufiger Rechtsschutz	257
9. Abschnitt.	Entschädigung, Schadensersatz und Folgenbeseitigung	259
1.	Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen	259
1.1	nach Spezialgesetzen	260
1.2	bei rechtmäßiger Inanspruchnahme eines Notstandspflichtigen	260
1.3	bei unbeabsichtigter Inanspruchnahme eines Dritten	261
1.4	bei Anscheinsgefahr	261
1.5	bei freiwilliger Nothilfeleistung	263
1.6	bei strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen	263
2.	Schadensersatz bei rechtswidrigen Maßnahmen	264
2.1	Verschuldensunabhängige Schädigungen	264
2.2	Schadensersatz bei verschuldeten Schädigungen, insbesondere Amtshaftung	265
3.	Konkurrenz zu allgemeinen enteignungsrechtlichen Ansprüchen	266
4.	Inhalt und Begrenzung der Entschädigungsansprüche	268
5.	Verjährung, Anspruchsgegner und Rechtsweg	270
5.1	Verjährung	270
5.2	Anspruchsgegner und Rückgriff	271
5.3	Rechtsweg	271
6.	Folgenbeseitigungsanspruch	271
	Stichwortverzeichnis	273