

Inhaltsverzeichnis

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

| | | |
|---|-----|-------|
| Kapitel A. Einleitung | Rn. | Seite |
| I. Stellung im öffentlichen Recht | 1 | 1 |
| II. Funktion der Polizei | 2 | 2 |
| III. Gesetzliche Grundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen | 5 | 3 |
| Kapitel B. Der Polizeibegriff im geschichtlichen Wandel | | |
| I. Die Herleitung des heutigen Polizeibegriffs und die vorab- solutistische Zeit | 11 | 5 |
| II. Zeitalter des Absolutismus (17./18. Jahrhundert) | 13 | 6 |
| III. Zeitalter der Aufklärung | 14 | 7 |
| IV. Rechtsstaatliches Polizeirecht im 19. Jahrhundert | 16 | 7 |
| V. Die Polizei im Dritten Reich | 19 | 9 |
| VI. Die Entwicklung der Polizei nach 1945 | 21 | 10 |
| VII. Aktueller Polizeibegriff | 25 | 12 |
| 1. Materieller Begriff | 26 | 12 |
| 2. Institutioneller (organisatorischer) Begriff | 27 | 13 |
| 3. Formeller Begriff | 29 | 14 |
| Kapitel C. Polizei- und allgemeines Ordnungsrecht im föde- rativen Rechtsstaat | | |
| I. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen | 31 | 15 |
| II. Rechtsstaatliche Anforderungen an Gefahrenabwehrmaß- nahmen | 33 | 16 |
| Kapitel D. Gefahrenabwehr durch die Polizei- und Ord- nungsbehörden | | |
| I. Abgrenzung repressiven Handelns von präventivem Han- deln | 41 | 17 |
| II. Eingriffsermächtigungen für präventives Handeln | 46 | 19 |
| 1. Generalklauseln | 47 | 20 |
| 2. Standardermächtigungen | 49 | 20 |
| 3. Spezialgesetzliche Ermächtigungen | 50 | 21 |
| Kapitel E. Generalklauseln | | |
| I. Schutzgüter | 53 | 24 |

| | Rn. | Seite |
|---|-----|-------|
| 1. Öffentliche Sicherheit | 54 | 24 |
| a) Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen | 55 | 24 |
| b) Kollektive Rechtsgüter | 59 | 25 |
| c) Rechtsnormen (objektive Rechtsordnung) | 60 | 26 |
| d) Bestand und Funktionsfähigkeit des Staates | 63 | 27 |
| 2. Öffentliche Ordnung | 67 | 28 |
| a) Ungeschriebene Wertvorstellungen | 69 | 28 |
| b) Herrschende Anschauungen in einem bestimmten Gebiet | 70 | 29 |
| c) Unerläßliche Anforderung an gedeihliches Zusammenleben | 71 | 29 |
| d) Relevanz des Schutzgutes | 72 | 29 |
| e) Prüfungselemente | 76 | 30 |
| II. Gefahrenbegriff | 77 | 31 |
| 1. Schadensbegriff | 78 | 31 |
| 2. Hinreichende Wahrscheinlichkeit | 81 | 32 |
| a) Wahrscheinlichkeit | 82 | 32 |
| b) Prognose des Schadens | 83 | 33 |
| aa) Subjektiver Begriff | 84 | 34 |
| bb) Objektiver Begriff | 85 | 34 |
| cc) Kombiniertes Begriff | 86 | 35 |
| 3. Störung | 89 | 35 |
| 4. Kein Beurteilungsspielraum der Behörde | 92 | 36 |

Kapitel F. Standardermächtigungen

| | | |
|--|-----|----|
| I. Einführung | 101 | 37 |
| II. Abgrenzung zu Strafverfolgungsmaßnahmen | 104 | 38 |
| III. Verhältnis der Standardermächtigungen zur Generalklausel | 111 | 40 |
| IV. Rechtsnatur der Standardmaßnahmen | 115 | 41 |
| V. Einzelne Standardmaßnahmen | 131 | 43 |
| 1. Maßnahmen der Datenverarbeitung | 132 | 43 |
| a) Vorladung gem. § 10 PolG NW | 133 | 43 |
| b) Identitätsfeststellung gem. § 12 PolG NW | 135 | 44 |
| c) Erkennungsdienstliche Maßnahmen gem. § 14 PolG NW | 139 | 45 |
| 2. Maßnahmen zur Einschränkung der räumlichen Bewegungsfreiheit | 151 | 45 |
| a) Platzverweisung gem. § 34 PolG NW | 152 | 46 |
| b) Gewahrsam von Personen gem. § 35 PolG NW | 153 | 46 |
| 3. Maßnahmen zur Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen | 166 | 46 |
| a) Durchsuchung von Personen gem. § 39 PolG NW | 167 | 47 |

| | Rn. | Seite |
|---|-----|-------|
| b) Durchsuchung von Sachen gem. § 40 PolG NW | 168 | 47 |
| c) Betreten und Durchsuchen von Wohnungen gem. § 41 PolG NW | 169 | 48 |
| 4. Sicherstellung von Sachen | 181 | 48 |
| VI. Durchsetzung von Standardmaßnahmen | 191 | 49 |
| 1. Auf den Erlaß eines Verwaltungsakts gerichtete Standard- ermächtigungen | 192 | 49 |
| 2. Auf die Anwendung von unmittelbarem Zwang gerichtete Standardermächtigungen | 193 | 50 |
| 3. Sonstige auf Realakte gerichtete Standardermächtigun- gen | 194 | 50 |
| VII. Rechtsschutz bei Standardmaßnahmen | 201 | 52 |
| 1. Rechtsschutz bei Vorliegen eines Verwaltungsaktes..... | 202 | 52 |
| 2. Rechtsschutz bei Vorliegen eines Realaktes..... | 203 | 53 |

Kapitel G. Gefahrenarten

| | | |
|---|-----|----|
| I. Differenzierung nach der richtigen Handlungsform | 232 | 54 |
| 1. Konkrete Gefahr | 233 | 55 |
| 2. Abstrakte Gefahr | 235 | 55 |
| II. Differenzierung nach Gefahrenlagen | 239 | 56 |
| 1. Tatsächliche Gefahrensituation | 240 | 56 |
| 2. Anscheinsgefahr | 241 | 57 |
| 3. Putativgefahr (Scheingefahr) | 244 | 58 |
| 4. Gefahrenverdacht | 247 | 59 |
| a) Zulässigkeit von Gefahrenabwehrmaßnahmen | 248 | 59 |
| b) Zulässigkeit von Gefahrerforschungsmaßnahmen | 253 | 61 |
| aa) Gefahrerforschungsmaßnahmen bei Gefahrwahr- scheinlichkeit | 254 | 61 |
| bb) Gefahrerforschungsmaßnahmen bei fehlender Gefahrenwahrscheinlichkeit | 255 | 62 |
| (1) Keine Beeinträchtigung von Rechtspositionen... | 256 | 62 |
| (2) Beeinträchtigung von Rechtspositionen | 257 | 62 |
| 5. Latente Gefahr | 264 | 64 |
| III. Differenzierung nach Gefahrenstufen | 269 | 66 |
| 1. Gegenwärtige Gefahr | 270 | 66 |
| 2. Gefahr im Verzug | 273 | 68 |
| 3. Erhebliche Gefahr | 274 | 68 |
| 4. Gefahr für Leib oder Leben | 275 | 69 |
| 5. Dringende Gefahr | 276 | 70 |
| a) Bedeutung des bedrohten Rechtsgutes | 277 | 70 |
| b) Zeit und Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts | 279 | 71 |
| c) Diskussion | 280 | 71 |
| 6. Gemeine Gefahr | 282 | 71 |

| | Rn. | Seite |
|--|-----|-------|
| Kapitel H. Opportunitätsprinzip | | |
| I. Opportunitätsprinzip und Legalitätsprinzip | 301 | 73 |
| II. Ermessen bei der Gefahrenabwehr | 302 | 74 |
| 1. Ermessensfehler | 303 | 74 |
| a) Ermessensnichtgebrauch | 304 | 75 |
| b) Ermessensfehlgebrauch | 305 | 75 |
| c) Ermessensüberschreitung | 306 | 76 |
| 2. Gerichtliche Überprüfung von Ermessensentscheidungen | 310 | 76 |
| 3. Arten des Ermessens | 312 | 77 |
| a) Entschließungsermessen | 313 | 78 |
| b) Auswahlermessen | 318 | 79 |
| III. Anspruch auf polizei- und ordnungsbehördliches Einschreiten..... | 323 | 81 |
| Kapitel I. Adressaten von Gefahrenabwehrmaßnahmen | | |
| I. Rechtsdogmatische Einordnung | 332 | 85 |
| II. Mögliche Adressaten | 333 | 86 |
| 1. Verhaltensstörer und Zustandsstörer | 333 | 86 |
| 2. Nichtstörer | 336 | 87 |
| III. Mögliche Subjekte der Pflichtigkeit | 337 | 87 |
| 1. Personen des Privatrechts | 338 | 88 |
| 2. Hoheitsträger | 339 | 88 |
| a) Materielle Pflichtigkeit von Hoheitsträgern | 341 | 89 |
| b) Formelle Pflichtigkeit von Hoheitsträgern | 343 | 90 |
| IV. Verhaltensverantwortlichkeit | 348 | 92 |
| 1. Relevantes Verhalten | 349 | 93 |
| 2. Verursachung | 352 | 94 |
| a) Theorie der rechtswidrigen Verursachung | 355 | 95 |
| b) Lehre von der Sozialadäquanz | 358 | 96 |
| c) Kausalitätsmerkmale der Unmittelbarkeitslehre | 359 | 96 |
| aa) Grundsatz der unmittelbaren Verursachung | 360 | 96 |
| bb) Berücksichtigung mittelbarer Bedingungen | 363 | 97 |
| 3. Besonderheiten | 367 | 99 |
| V. Zustandsverantwortlichkeit | 375 | 101 |
| 1. Gefahrverursachender Zustand | 376 | 101 |
| 2. Zustandsverantwortliche Rechtssubjekte | 378 | 102 |
| a) Inhaber der tatsächlichen Gewalt | 379 | 102 |
| b) Eigentümer | 380 | 103 |
| c) Anderer Berechtigter | 383 | 104 |
| 3. Besonderheiten | 384 | 104 |
| 4. Grenze der Zustandsverantwortlichkeit | 391 | 105 |
| a) Tatsächliche oder rechtliche Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr | 392 | 105 |

| | Rn. | Seite |
|--|-----|-------|
| aa) Tatsächliche Unmöglichkeit | 393 | 106 |
| bb) Rechtliche Unmöglichkeit | 394 | 106 |
| b) Begrenzung der Inanspruchnahme durch Art. 14 GG | 396 | 107 |
| VI. Inanspruchnahme des Rechtsnachfolgers | 400 | 108 |
| 1. Allgemeine Grundsätze | 404 | 110 |
| a) Nachfolgetatbestand | 405 | 110 |
| b) Nachfolgefähigkeit der Position | 409 | 111 |
| 2. Rechtsnachfolge bei Verhaltensverantwortlichkeit | 415 | 113 |
| a) Übergang konkretisierter Verhaltensverantwortlichkeit | 416 | 114 |
| b) Übergang abstrakter Verhaltensverantwortlichkeit | 418 | 114 |
| 3. Rechtsnachfolge bei Zustandsverantwortlichkeit | 420 | 115 |
| a) Übergang konkretisierter Zustandsverantwortlichkeit | 421 | 116 |
| b) Übergang abstrakter Zustandsverantwortlichkeit | 425 | 117 |
| VII. Inanspruchnahme von Nichtstörern | 431 | 118 |
| 1. Einordnung | 432 | 118 |
| 2. Tatbestandsvoraussetzungen der Inanspruchnahme | 435 | 119 |
| a) Kein Verhaltens- oder Zustandsstörer | 437 | 120 |
| b) Gegenwärtige erhebliche Gefahr | 440 | 121 |
| c) Aussichtslosigkeit der Heranziehung Verantwortlicher | 441 | 121 |
| d) Aussichtslosigkeit behördlicher Gefahrenbekämpfung | 442 | 122 |
| e) Wahrung der Opfergrenze | 443 | 122 |
| 3. Rechtsfolge der Notstandspflicht | 444 | 122 |
| 4. Folgen einer Inanspruchnahme als Nichtstörer | 446 | 123 |
| a) Entschädigungsanspruch | 447 | 123 |
| b) Folgenbeseitigungsanspruch | 448 | 123 |
| VIII. Nichtanwendbarkeit der Vorschriften bei Sonderregelungen | 450 | 124 |
| IX. Völkerrechtliche Grenzen der Pflichtigkeit | 455 | 125 |

Kapitel J. Gefahrenabwehrrechtliche Handlungsformen

| | | |
|--|-----|-----|
| I. Überblick | 462 | 126 |
| II. Gefahrenabwehr durch Verwaltungsakt | 464 | 127 |
| III. Gefahrenabwehr durch Verwaltungsrealakt | 465 | 127 |
| 1. Rechtmäßigkeit belastender Realakte | 469 | 128 |
| 2. Rechtmäßigkeit nicht belastender Realakte | 470 | 129 |
| 3. Rechtsschutz bei Realakten | 471 | 129 |
| IV. Gefahrenabwehr durch Rechtsverordnung | 472 | 129 |
| 1. Rechtmäßigkeitsanforderungen | 476 | 131 |
| a) Ermächtigungsgrundlage | 477 | 131 |

| | Rn. | Seite |
|---|-----|-------|
| b) Formelle Rechtmäßigkeit | 479 | 131 |
| c) Materielle Rechtmäßigkeit | 480 | 132 |
| 2. Folgen von Rechtsverstößen | 486 | 134 |
| 3. Rechtsschutzmöglichkeiten | 487 | 134 |
| Kapitel K. Vollstreckung | | |
| I. Einführung | 501 | 135 |
| II. Vollstreckbare Verwaltungsakte | 503 | 136 |
| III. Zwangsmittel | 504 | 137 |
| 1. Ersatzvornahme | 505 | 137 |
| 2. Zwangsgeld | 508 | 138 |
| 3. Unmittelbarer Zwang | 512 | 139 |
| IV. Rechtmäßigkeit der Vollstreckung | 520 | 143 |
| 1. Vollstreckung im gestreckten Verfahren | 521 | 144 |
| a) Ermächtigungsgrundlage | 523 | 144 |
| b) Formelle Rechtmäßigkeit | 524 | 144 |
| c) Materielle Rechtmäßigkeit | 525 | 145 |
| aa) Zulässigkeit der Vollstreckung | 526 | 145 |
| (1) Materiell vollstreckbarer, wirksamer Verwaltungsakt | 527 | 145 |
| (2) Unanfechtbarkeit/Kein Suspensiveffekt eines Rechtsmittels | 528 | 145 |
| (3) Rechtmäßigkeit des durchzusetzenden Verwaltungsaktes | 531 | 146 |
| bb) Ordnungsgemäße Art und Weise der Vollstreckung | 533 | 147 |
| 2. Vollstreckung im Sofortvollzug | 535 | 147 |
| a) Ermächtigungsgrundlage | 538 | 148 |
| b) Formelle Rechtmäßigkeit | 539 | 148 |
| c) Materielle Rechtmäßigkeit | 540 | 149 |
| aa) Zulässigkeit der Vollstreckung durch Sofortvollzug | 541 | 149 |
| (1) Handeln innerhalb der Befugnisse | 542 | 149 |
| (2) Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr | 543 | 150 |
| (3) Notwendigkeit des sofortigen Vollzuges | 544 | 150 |
| bb) Ordnungsgemäße Art und Weise der Vollstreckung | 545 | 150 |
| V. Besondere Rechtmäßigkeitsanforderungen | 547 | 151 |
| VI. Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen | 548 | 151 |
| Kapitel L. Staatshaftung | | |
| I. Einführung | 561 | 153 |
| II. Ansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen | 562 | 154 |

| | Rn. | Seite |
|---|-----|-------|
| 1. Verschuldensunabhängige Staatshaftung | 563 | 154 |
| a) Allgemeines staatliches Recht der Ersatzleistungen | 564 | 154 |
| aa) Institut des enteignungsgleichen Eingriffs | 565 | 154 |
| (1) Herleitung und Begriff | 566 | 154 |
| (2) Voraussetzung und Umfang der Leistung | 567 | 155 |
| bb) Institut des aufopferungsgleichen Eingriffs | 568 | 155 |
| (1) Herleitung und Begriff | 569 | 155 |
| (2) Voraussetzung und Umfang der Leistung | 570 | 155 |
| b) Gefahrenabwehrrechtliche Besonderheit: § 39 I lit. b | | |
| OBG NW | 571 | 156 |
| aa) Herleitung und Anwendungsbereich | 572 | 156 |
| bb) Tatbestandliche Haftungsvoraussetzungen | 573 | 156 |
| (1) Handeln einer Gefahrenabwehrbehörde | 574 | 157 |
| (2) Rechtswidrige Maßnahme | 575 | 157 |
| (3) Kausaler Schaden | 577 | 157 |
| (4) Einwendung des § 39 II OBG NW | 578 | 158 |
| (a) Subsidiarität | 579 | 158 |
| (b) Vorteilsanrechnung | 580 | 158 |
| cc) Inhalt und Umfang des Anspruchs | 584 | 160 |
| (1) Unmittelbarer Vermögensschaden | 585 | 160 |
| (2) Entgangener Gewinn | 586 | 160 |
| dd) Mitverschulden | 587 | 161 |
| ee) Aktiv- und Passivlegitimation | 588 | 161 |
| ff) Verjährung | 589 | 161 |
| gg) Konkurrenzen | 590 | 161 |
| 2. Verschuldensabhängige Staatshaftung | 591 | 162 |
| a) Allg. staatshaftungsrechtlicher Amtshaftungsanspruch | 592 | 162 |
| aa) „Jemand“ in Ausübung eines öffentlichen Amtes .. | 593 | 162 |
| bb) Verletzung einer drittschützenden Amtspflicht | 594 | 163 |
| cc) Verschulden | 596 | 163 |
| dd) Kausaler Schaden | 597 | 163 |
| ee) Keine Einwendungen | 598 | 163 |
| ff) Rechtsfolge | 599 | 164 |
| b) Besonderheiten des Gefahrenabwehrrechts in Nord- | | |
| rhein-Westfalen | 600 | 164 |
| III. Ansprüche bei rechtmäßigen Maßnahmen | 601 | 164 |
| 1. Allgemeines staatshaftungsrechtliches Institut des enteig- | | |
| nenden Eingriffs | 602 | 164 |
| a) Herleitung und Begriff | 603 | 165 |
| b) Voraussetzung und Umfang | 604 | 165 |
| 2. Besonderheiten des Gefahrenabwehrrechts in Nordrhein- | | |
| Westfalen | 621 | 165 |
| a) Anspruch aus § 39 I lit. a OBG NW | 622 | 165 |

| | Rn. | Seite |
|--|-----|-------|
| aa) Herleitung und Begriff | 623 | 165 |
| bb) Tatbestandliche Haftungsvoraussetzungen | 624 | 166 |
| (1) Handeln einer Gefahrenabwehrbehörde | 625 | 166 |
| (2) Rechtmäßige Inanspruchnahme als Nichtstö- rer | 626 | 166 |
| (3) Sonstige Voraussetzungen und Einwendungen | 628 | 167 |
| cc) Inhalt, Umfang des Anspruchs | 629 | 168 |
| dd) Aktiv- und Passivlegitimation | 630 | 168 |
| ee) Verjährung | 631 | 168 |
| ff) Konkurrenzen | 632 | 168 |
| gg) Rückgriff der Behörde bei Inanspruchnahme eines Nichtstörers (§ 67 PolG NW i. V. m. §§ 42 II i. V. m. § 39 I a OBG NW) | 633 | 168 |
| b) Anspruch aus § 39 I lit. a OBG NW analog | 634 | 169 |
| aa) Entschädigungsanspruch des Anscheinsstörers | 635 | 169 |
| bb) Entschädigungsanspruch des Gefahrenverdachts- störers | 640 | 171 |
| cc) Entschädigungsanspruch des unbeteiligten Drit- ten | 642 | 171 |
| dd) Entschädigungsanspruch des Polizeihelfers und des freiwilligen Nothelfers | 644 | 172 |

Kapitel M. Kostenrecht

| | | |
|--|-----|-----|
| I. Einführung | 661 | 173 |
| II. Voraussetzungen eines Kostenanspruchs der Verwaltung | 663 | 174 |
| 1. Entstehung von Verwaltungskosten | 664 | 174 |
| 2. Vorliegen einer kostenpflichtigen Handlung | 665 | 175 |
| a) Ausdrücklich kostenpflichtige Handlungen | 666 | 175 |
| b) Ersatzfähigkeit der Kosten bei unmittelbarem Zwang durch die Polizei | 667 | 175 |
| 3. Rechtmäßigkeit der Handlung | 671 | 177 |
| 4. Passivlegitimation des Pflichtigen | 674 | 178 |
| III. Anspruch auf Kostenersatz als Rechtsfolge | 677 | 180 |
| IV. Durchsetzung des Kostenerstattungsanspruchs | 678 | 180 |

2. Teil – Beispielfälle – Übersichten

Fall 1: Waschtage

| | |
|---|-----|
| (Schutzgut der öffentlichen Sicherheit, Sonn- und Feiertagsar- beit) | 183 |
|---|-----|

Fall 2: Berberfall

| | |
|---|-----|
| (Öffentliche Sicherheit oder Ordnung, Individualgüter Leib und Leben, Schutzpflicht des Staates) | 190 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Fall 3: Bombenstimmung in der Disco (Anscheinsgefahr, Gefahrenverdacht, Störereigenschaft, Entschädigung für polizeiliches Handeln)..... | 194 |
| Fall 4: Das chemisch gereinigte Blumenbeet (Anfechtungsklage, Rechtmäßigkeit des Kostenbescheides, Rechtmäßigkeit einer Ersatzvernahme im gestreckten Verfahren, Rechtsnachfolge in die konkretisierte Ordnungspflicht)..... | 209 |
| Übersichten | 225 |
| Stichwortverzeichnis | 247 |