

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Vorwort zur 8. Auflage .....	VII
Aus dem Vorwort der 7. Auflage .....	IX
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Polizei- und Ordnungsgesetze ....	XXIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXVII
Zum Arbeiten mit diesem Buch .....	XXIX

## 1. Teil. Grundlagen

§ 1. Geschichte und Begriff .....	1
§ 2. Strukturen .....	21
§ 3. Aufgaben .....	44
§ 4. Rechtsquellen .....	59

## 2. Teil. Polizei- und ordnungsbehördliche Generalklauseln

§ 5. Ermächtigungsgrundlagen .....	79
§ 6. Zuständigkeit, Verfahren und Form .....	90
§ 7. Schutzgüter .....	98
§ 8. Der Begriff der Gefahr .....	115
§ 9. Pflichtigkeit .....	140
§ 10. Grundrechte, Verhältnismäßigkeit, Ermessen und Bestimmtheit ....	173

## 3. Teil. Operative Spezialbefugnisse

§ 11. Grundlagen der Spezialbefugnisse .....	190
§ 12. Platzverweisung, Aufenthaltsanordnung, Meldeanordnung und Kontaktverbot .....	200
§ 13. Gewahrsam .....	213
§ 14. Durchsuchungen .....	225
§ 15. Sicherstellung und Beschlagnahme .....	238

## 4. Teil. Informationelle Spezialbefugnisse

§ 16. Systematik der informationellen Befugnisse .....	248
§ 17. Imperative Datenerhebungsbefugnisse .....	255
§ 18. Nicht imperitative Datenerhebungsbefugnisse .....	280
§ 19. Befugnisse zur weiteren Datenverarbeitung .....	296

<b>5. Teil. Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht: Versammlungsrecht</b>	
§ 20. Systematik des Versammlungsrechts .....	315
§ 21. Befugnisse vor Beginn der Versammlung .....	327
§ 22. Befugnisse im Verlauf der Versammlung .....	345
§ 23. Befugnisse am Ende der Versammlung .....	352
<b>6. Teil. Verordnungen zur Gefahrenabwehr</b>	
§ 24. Verordnungen .....	356
<b>7. Teil. Folgen</b>	
§ 25. Vollstreckung .....	367
§ 26. Kostentragung .....	385
§ 27. Schadensausgleich .....	396
<b>8. Teil. Der Polizei- und Ordnungsrechtsfall</b>	
§ 28. Technik der Fallbearbeitung .....	408
Sachverzeichnis .....	431

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Vorwort zur 8. Auflage .....	VII
Aus dem Vorwort der 7. Auflage .....	IX
Inhaltsübersicht .....	XI
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Polizei- und Ordnungsgesetze ....	XXIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur .....	XXVII
Zum Arbeiten mit diesem Buch .....	XXIX

## 1. Teil. Grundlagen

§ 1. Geschichte und Begriff .....	1
I. Geschichte .....	1
1. Die wohlfahrtsstaatliche Polizei .....	1
2. Abschied vom Polizeistaat .....	4
3. General- und Spezialermächtigung .....	6
II. Materieller und formeller Polizeibegriff .....	8
1. Auseinanderfallen des Polizeibegriffs .....	8
2. Die sog. Entpolizeilichung nach dem Ende des nationalsozialistischen Staats .....	10
3. Ist der materielle Polizeibegriff überholt? .....	12
III. Entwicklungslinien des Polizeirechts seit 1949 .....	13
1. Subjektivierungen .....	13
2. Entgrenzungen .....	14
3. Verlagerungen .....	16
§ 2. Strukturen .....	21
I. Das Recht der Gefahrenabwehr im Gefüge des Rechts der inneren Sicherheit .....	21
1. Sicherheit als Aufgabe des Staats .....	21
2. Funktionale Ausdifferenzierung der inneren Sicherheit ....	23
3. Polizei- und ordnungsrechtliche Gefahrenabwehr .....	31
4. Terminologie .....	35
II. Das Recht der Gefahrenabwehr im Gefüge der bundesstaatlichen Kompetenzordnung .....	36
1. Gesetzgebung .....	36
2. Verwaltung .....	37
III. Polizei- und ordnungsrechtliche Handlungsgrundlagen .....	39

§ 3. Aufgaben .....	44
I. Aufgabennormen .....	44
II. Aufgabentypologie .....	45
1. Gefahrenabwehr .....	46
2. Vollzugshilfe .....	47
3. Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten .....	48
III. Aufgabenabgrenzungen .....	49
1. Verhältnis zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden .....	49
2. Verhältnis der Polizei- und Ordnungsbehörden zu anderen Behörden .....	51
3. Verhältnis der Polizei- und Ordnungsbehörden zu den Gerichten .....	52
IV. Verhältnis zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten .....	55
1. Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Private .....	55
2. Rechtliche Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienste .....	57
§ 4. Rechtsquellen .....	59
I. Europäisches Unionsrecht .....	59
II. Bundesrecht .....	59
1. Bundespolizeirecht .....	59
2. Bundesordnungsrecht .....	61
III. Landesrecht .....	63
1. Baden-Württemberg .....	63
2. Bayern .....	64
3. Berlin .....	65
4. Brandenburg .....	65
5. Bremen .....	66
6. Hamburg .....	66
7. Hessen .....	67
8. Mecklenburg-Vorpommern .....	68
9. Niedersachsen .....	69
10. Nordrhein-Westfalen .....	69
11. Rheinland-Pfalz .....	70
12. Saarland .....	71
13. Sachsen .....	72
14. Sachsen-Anhalt .....	73
15. Schleswig-Holstein .....	74
16. Thüringen .....	74
2. Teil. Polizei- und ordnungsbehördliche Generalklauseln	
§ 5. Ermächtigungsgrundlagen .....	79
I. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	79
II. Verfassungsmäßigkeit .....	80

III.	Rechtswirkungen .....	81
1.	Ermächtigung zu notwendigen Maßnahmen .....	81
2.	Subjektives Recht .....	82
IV.	Verhältnis zu den Spezialermächtigungen .....	83
1.	Funktion der Spezialermächtigungen .....	83
2.	Sperrwirkung der Spezialermächtigungen .....	84
3.	Auffangwirkung der allgemeinen Ordnungsgesetze .....	87
§ 6.	Zuständigkeit, Verfahren und Form .....	90
I.	Zuständigkeit .....	90
1.	Begriff und Rechtsgrundlagen .....	90
2.	Anforderungen .....	91
3.	Rechtsfolgen .....	94
II.	Verfahren .....	94
1.	Begriff und Rechtsgrundlagen .....	94
2.	Anforderungen .....	95
3.	Rechtsfolgen .....	97
III.	Form .....	97
§ 7.	Schutzgüter .....	98
I.	Allgemeines .....	98
II.	Öffentliche Sicherheit .....	99
1.	Die drei Teilschutzgüter .....	99
2.	Unverletzlichkeit der Rechtsordnung .....	101
3.	Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter der Einzelnen .....	105
4.	Bestand des Staates und der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt .....	108
III.	Öffentliche Ordnung .....	110
1.	Das traditionelle Verständnis .....	110
2.	Kritik .....	111
3.	Normative Konkretisierung .....	113
§ 8.	Der Begriff der Gefahr .....	115
I.	Allgemeines .....	115
1.	Bedeutung und Varianten des Gefahrbegriffs .....	115
2.	Schädigung und Belästigung .....	115
3.	Schädigungswahrscheinlichkeit, Gefahr und Risiko .....	116
II.	Konkrete und abstrakte Gefahr .....	118
1.	Der Unterschied .....	118
2.	Bedeutung des Unterschieds .....	124
3.	Qualifikationen der konkreten Gefahr .....	125
4.	Umschreibungen konkreter und abstrakter Gefahren .....	127
III.	Objektive und subjektive Gefahr .....	128
1.	Der objektive Gefahrbegriff .....	128
2.	Der subjektive Gefahrbegriff .....	133

§ 9. Pflichtigkeit .....	140
I. Allgemeines .....	140
II. Verhaltensverantwortlichkeit .....	142
1. Die Personen und ihr Verhalten .....	142
2. Verursachung .....	144
3. Anscheins- und Verdachtsstörer .....	148
4. Zweckveranlasser .....	150
III. Zustandsverantwortlichkeit .....	152
1. Die Personen und ihre Sachen .....	152
2. Verursachung .....	154
IV. Verantwortlichkeit bei Rechtsnachfolge .....	157
1. Ausgangspunkt: keine Rechtsnachfolge in die Verantwortlichkeit .....	157
2. Die Verantwortlichkeit nach ihrer Konkretisierung .....	158
3. Die Verantwortlichkeit vor ihrer Konkretisierung .....	160
V. Grenzen der Verantwortlichkeit .....	161
1. Legalisierungswirkung von Genehmigungen .....	161
2. Verjährung, Verwirkung, Verzicht .....	162
3. Artikel 14 Abs. 1, 2 GG .....	163
VI. Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Dritter .....	165
VII. Auswahl unter mehreren Adressaten .....	170
1. Effektivität .....	170
2. Verhältnismäßigkeit und Neutralität .....	171
3. Faustformeln .....	171
4. Duldungsverfügung .....	172
§ 10. Grundrechte, Verhältnismäßigkeit, Ermessen und Bestimmtheit .....	173
I. Allgemeines .....	173
II. Grundrechte .....	176
1. Grundrechte als Abwehrrechte .....	176
2. Grundrechte als Schutzrechte .....	177
3. Grundrechtliche Gleichheit .....	178
III. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	179
1. Geeignetheit .....	180
2. Erforderlichkeit .....	181
3. Angemessenheit .....	183
IV. Bestimmtheit .....	184
V. Ermessen .....	185
1. Ermessenseinräumung .....	185
2. Ermessensreduktion auf Null .....	187
3. Anspruch auf Einschreiten .....	188

**3. Teil. Operative Spezialbefugnisse**

§ 11. Grundlagen der Spezialbefugnisse .....	190
I. Begriff der Spezialbefugnis .....	190
II. Systematisierung der Spezialbefugnisse .....	192
1. Operative und informationelle Spezialbefugnisse .....	192
2. Imperative und nicht imperative Spezialbefugnisse .....	193
3. Anordnungs- und Handlungsbefugnisse .....	194
III. Reichweite der Spezialbefugnisse .....	195
1. Handlung und Vollstreckung .....	195
2. Durchsetzungsspezialbefugnisse .....	196
3. Folgenregelungen .....	197
IV. Rechtsgrundlagen der Spezialbefugnisse .....	198
V. Prüfungsstruktur der Spezialbefugnisse .....	199
§ 12. Platzverweisung, Aufenthaltsanordnung, Meldeanordnung und Kontaktverbot .....	200
I. Begriffe und Rechtsgrundlagen .....	200
1. Begriffe .....	200
2. Betroffene Grundrechte .....	202
3. Rechtsgrundlagen .....	204
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	206
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	206
1. Platzverweisung .....	206
2. Meldeanordnung .....	208
3. Allgemeine Aufenthaltsanordnung .....	208
4. Wohnungsverweisung .....	211
5. Kontaktverbot .....	212
IV. Durchsetzung .....	212
§ 13. Gewahrsam .....	213
I. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	213
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	216
1. Richtervorbehalt .....	216
2. Bekanntgabe .....	217
3. Rechtsbehelfsbelehrung .....	218
4. Benachrichtigung .....	218
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	219
1. Schutzgüter und Gefahr .....	219
2. Pflichtigkeit .....	221
3. Verhältnismäßigkeit .....	222
IV. Durchsetzung .....	224
§ 14. Durchsuchungen .....	225
I. Durchsuchung von Personen .....	226
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	226

2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	227
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	227
II. Durchsuchung von Sachen .....	229
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	229
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	230
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	231
III. Durchsuchung und Betreten von Wohnungen .....	232
1. Begriffe und Rechtsgrundlagen .....	232
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	234
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	236
IV. Durchsetzung .....	238
§ 15. Sicherstellung und Beschlagnahme .....	238
I. Begriffe und Rechtsgrundlagen .....	238
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	241
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	242
1. Schutzgüter und Gefahr .....	242
2. Pflichtigkeit .....	244
IV. Durchsetzung .....	245
V. Herausgabe .....	246
<b>4. Teil. Informationelle Spezialbefugnisse</b>	
§ 16. Systematik der informationellen Befugnisse .....	248
I. Grundbegriffe: Daten und Informationen .....	248
II. Historische Entwicklung .....	250
III. Anlage des polizeilichen Datenschutzrechts .....	253
§ 17. Imperative Datenerhebungsbefugnisse .....	255
I. Befragung .....	256
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	256
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	257
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	257
4. Durchsetzung .....	260
II. Verkehrskontrolle, Prüfung von Berechtigungsscheinen .....	260
1. Begriffe und Rechtsgrundlagen .....	260
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	261
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	261
4. Durchsetzung .....	262
III. Identitätsfeststellung .....	262
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	262
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	263
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	263
4. Durchsetzung .....	271
IV. Erkennungsdienstliche Maßnahmen .....	271
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	271
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	274

3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	275
4. Durchsetzung .....	276
V. Vorladung .....	277
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	277
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	277
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	278
4. Durchsetzung .....	279
§ 18. Nicht imperative Datenerhebungsbefugnisse .....	280
I. Begriff und Funktion .....	280
II. Rechtsgrundlagen .....	281
1. Generalklauseln .....	281
2. Spezialbefugnisse .....	282
III. Verfassungsrechtliche Prägung der Eingriffsermächtigungen .....	287
1. Materielle verfassungsrechtliche Anforderungen .....	287
2. Formelle verfassungsrechtliche Anforderungen .....	291
IV. Prüfungsstruktur: Verdeckte Datenerhebung in oder aus Wohnungen .....	293
1. Rechtsgrundlagen .....	293
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	294
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	295
§ 19. Befugnisse zur weiteren Datenverarbeitung .....	296
I. Von der Datenerhebung zur weiteren Datenverarbeitung .....	296
II. Rechtsgrundlagen .....	299
1. Generalklauseln zur weiteren Datenverarbeitung .....	299
2. Spezialbefugnisse zur Datennutzung .....	300
III. Verfassungsrechtliche Anforderungen .....	304
IV. Prüfungsstruktur: Rasterfahndung .....	308
1. Ermächtigungsgrundlage .....	309
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	309
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	309
V. Rechte des Pflichtigen .....	310
1. Unterrichtung, Auskunft .....	310
2. Berichtigung, Löschung bzw. Vernichtung, Sperrung .....	312
<b>5. Teil. Besonderes Polizei- und Ordnungsrecht: Versammlungsrecht</b>	
§ 20. Systematik des Versammlungsrechts .....	315
I. Rechtsgrundlagen .....	315
II. Versammlungsrecht als Gefahrenabwehrrecht .....	315
III. Begriff und Formen der Versammlung .....	317
1. Versammlungszwecke .....	317
2. Versammlungsformen .....	319
IV. Verhältnis zum allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht .....	320

V. Zuständigkeiten .....	325
VI. Arten und Reichweite der Befugnisse .....	326
§ 21. Befugnisse vor Beginn der Versammlung .....	327
I. Anmeldepflicht .....	327
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	327
2. Rechtmäßigkeit .....	330
II. Auflage .....	331
1. Begriff und Rechtsgrundlage .....	331
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	331
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	332
III. Genehmigung der Verwendung von Ordnern .....	337
1. Begriff und Rechtsgrundlage .....	337
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	338
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	338
IV. Verbot .....	339
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	339
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	339
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	339
V. Bild- und Tonaufnahmen .....	342
1. Begriff und Rechtsgrundlage .....	342
2. Rechtmäßigkeit .....	342
VI. Gefährderansprachen, Meldeanordnungen, Kontrollen, Rückführungsgewahrsam .....	343
§ 22. Befugnisse im Verlauf der Versammlung .....	345
I. Entsendung von Polizeibeamten .....	345
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	345
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	345
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	346
II. Bild- und Tonaufnahmen .....	346
III. Ausschließung von Teilnehmern .....	347
1. Begriff und Rechtsgrundlage .....	347
2. Rechtmäßigkeit .....	348
IV. Andere polizeiliche Maßnahmen, Auflagen .....	349
1. Begriffe und Rechtsgrundlagen .....	349
2. Rechtmäßigkeit .....	351
§ 23. Befugnisse am Ende der Versammlung .....	352
I. Auflösung .....	352
1. Begriff und Rechtsgrundlage .....	352
2. Rechtmäßigkeit .....	353
II. Platzverweisung und Gewahrsam .....	354

**6. Teil. Verordnungen zur Gefahrenabwehr**

§ 24. Verordnungen .....	356
I. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	356
II. Formelle Rechtmäßigkeit .....	359
1. Zuständigkeit .....	359
2. Verfahren .....	360
3. Form .....	360
III. Materielle Rechtmäßigkeit .....	361
1. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht .....	361
2. Gefahr und Schutzgüter .....	361
3. Pflichtigkeit .....	363
4. Verhältnismäßigkeit .....	363
5. Bestimmtheit .....	364
IV. Durchsetzung .....	365
§ 25. Vollstreckung .....	367
I. Allgemeines .....	367
1. Begriff .....	367
2. Grundsätzliche Bedeutung .....	368
3. Rechtsgrundlagen .....	368
4. Unterscheidung von gestrecktem und gekürztem Zwangsverfahren .....	369
5. Zwangsmittel .....	370
II. Gestrecktes Zwangsverfahren .....	375
1. Begriff und Rechtsgrundlagen .....	375
2. Formelle Rechtmäßigkeit .....	375
3. Materielle Rechtmäßigkeit .....	378
III. Gekürztes Zwangsverfahren .....	381
1. Sofortiger Vollzug .....	381
2. Unmittelbare Ausführung .....	383
§ 26. Kostentragung .....	385
I. Grundsätze .....	385
1. Notwendigkeit spezieller Normierung .....	385
2. Kostenbegriff .....	386
II. Kostentragung durch die Polizeipflichtigen .....	387
1. Ersatzvornahme .....	388
2. Unmittelbarer Zwang .....	389
3. Unmittelbare Ausführung .....	391
4. Sicherstellung und Verwahrung .....	391
5. Rückgriff auf die Pflichtigen .....	392
6. Kostenausgleich unter mehreren Pflichtigen .....	392

III.	Kostentragung durch Veranlasser oder Begünstigte .....	393
1.	Grundsatz der Gebührenfreiheit .....	393
2.	Zulässige Gebührenerhebung .....	393
IV.	Geltendmachung der Kostentragung durch Leistungsbescheid .....	395
§ 27.	Schadensausgleich .....	396
I.	Der polizei- und ordnungsrechtliche Schadensausgleich im System der staatlichen Ersatzleistungen .....	396
II.	Schadensausgleich für rechtmäßige Maßnahmen .....	398
1.	Zugunsten von Nichtstörern .....	398
2.	Zugunsten von Polizeihelfern .....	399
3.	Zugunsten unbeteiligter Dritter .....	400
4.	Zugunsten von Störern .....	401
5.	Zugunsten des Anscheins- und Verdachtsstörers .....	401
III.	Schadensausgleich für rechtswidrige Maßnahmen .....	403
IV.	Einzelheiten des Schadensausgleichs .....	404
1.	Inhalt, Art und Umfang .....	404
2.	Beschränkung, Ausschluss, Vorteilsausgleichung .....	405
3.	Verjährung, Konkurrenzen .....	406
4.	Anspruchsgegner, Rechtsweg .....	407
<b>8. Teil. Der Polizei- und Ordnungsrechtsfall</b>		
§ 28.	Technik der Fallbearbeitung .....	408
I.	Grundfall .....	408
II.	Variationen des Grundfalls .....	414
1.	Verordnungsfall .....	414
2.	Vollstreckungsfall .....	416
3.	Kostenfall .....	419
4.	Folgenbeseitigungsfall .....	420
5.	Schadensausgleichsfall .....	422
6.	Anspruch auf Einschreiten-Fall .....	424
III.	Polizei- und Ordnungsrechtsfälle vor Widerspruchsbehörde und Gericht .....	425
1.	Rechtswegeröffnung .....	426
2.	Klageart .....	427
3.	Klagebefugnis .....	429
	Sachverzeichnis .....	431