

# Inhaltsverzeichnis

	Rn.	Seite
<i>Vorwort</i> .....		V
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....		XV
<i>Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur</i> .....		XX
 <b>Einführung</b> .....	1	1
 1. Teil		
<b>Grundbegriffe und Grundlagen</b>		
 <b>§ 1 Der Begriff der Polizei</b> .....	3	3
A. Der materielle Polizeibegriff .....	4	3
I. Begriff und Bedeutung .....	4	3
II. Unterscheidung und Abgrenzung von Prävention und Repression .....	6	4
III. Insbesondere: Gefahrenvorsorge und Strafverfolgungsvorsorge .....	10	5
B. Der institutionelle und der formelle Polizeibegriff .....	17	6
I. Der institutionelle Polizeibegriff .....	17	6
1. Das Trennsystem .....	18	7
2. Das Einheitssystem .....	19	7
3. Institutioneller Polizeibegriff und Verwaltungs- organisationsrecht .....	20	8
II. Der formelle Polizeibegriff .....	26	9
 <b>§ 2 Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung</b> .....	27	10
A. Öffentliche Sicherheit .....	27	10
I. Begriff .....	28	11
II. Rechtsordnung .....	30	11
1. Verfassungsrecht, insbesondere Grundrechte .....	31	12
2. Gesetzesrecht .....	34	13
a) Verwaltungsrecht .....	35	13
b) Strafgesetze und Ordnungswidrigkeitenrecht .....	39	14
c) Privatrecht .....	45	16
III. Subjektive Rechte und Individualrechtsgüter .....	53	18
IV. Bestand, Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates .....	58	20
B. Öffentliche Ordnung .....	60	21
I. Begriff und grundsätzliche Problematik .....	61	22

II. Anwendungsfelder .....	64	23
III. Wandel des Begriffs der öffentlichen Ordnung? .....	71	25
<b>§ 3 Der Begriff der Gefahr .....</b>	<b>75</b>	<b>27</b>
A. Gefahrenbegriff und Gefahrenarten .....	76	28
I. Gefahr und Störung .....	77	28
II. Die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadens-		
eintritts .....	78	28
1. Diagnose und Prognose .....	78	28
2. Ex-ante- und ex-post-Betrachtung .....	82	29
III. Arten der Gefahr .....	86	31
1. Konkrete Gefahr .....	86	31
a) Konkrete Gefahr und Verhältnismäßigkeit der		
Befugnisnorm .....	88	31
b) Kollision zwischen Schutzpflicht und		
Grundrechtsbindung .....	91	32
c) Qualifikationen der konkreten Gefahr .....	93	33
2. Abstrakte Gefahr .....	96	34
3. Abstrakte Gefahr oder Risiko .....	98	35
B. Die Anscheinsgefahr .....	99	35
I. „Objektiver“ oder „subjektiver“ Gefahrbegriff .....	100	36
1. Der „subjektive“ Gefahrbegriff .....	101	36
2. Der „objektive“ Gefahrbegriff .....	104	37
II. Gründe und Folgen des „subjektiven“ Gefahrbegriffs .....	106	37
C. Der Gefahrverdacht .....	110	38
I. Begriff .....	111	39
1. Gefahrverdacht und objektiver Gefahrbegriff .....	112	39
2. Gefahrverdacht und Anscheinsgefahr .....	114	40
II. Der Gefahrerforschungseingriff .....	117	41
<b>§ 4 Verantwortlichkeit und polizeilicher Notstand (Pflichtigkeit) .....</b>	<b>122</b>	<b>42</b>
A. Grundgedanke und Funktion der Adressatennormen .....	122	42
I. Selbstverantwortung und Sachverantwortung .....	123	43
II. Tatbestandliche Ergänzung von Eingriffsbefugnissen .....	125	44
III. Verantwortlichkeit und „materielle Polizeipflicht“ .....	128	45
B. Die Verhaltensverantwortlichkeit .....	133	46
I. Rechtswidrige Verursachung .....	136	47
II. Unmittelbare Verursachung .....	139	48
1. Rechtswidrigkeit und Rechtsausübung .....	140	49
2. Gründe für weitere Zurechnungskriterien .....	143	49
3. Der Zweckveranlasser .....	145	50
4. Die Anscheinsverantwortlichkeit .....	155	52

C. Die Zustandsverantwortlichkeit .....	158	53
I. Der Rechtsgrund der Zustandsverantwortlichkeit .....	160	55
II. Die Sache als Gefahrenquelle .....	164	55
III. Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit .....	170	57
D. Rechtsnachfolge in Polizeipflichten .....	176	59
I. Nachfolge in die „abstrakte Polizeipflicht“ .....	179	60
1. Übergangsfähige Pflicht .....	181	60
a) Pflicht des Rechtsvorgängers .....	181	60
b) Übergangsfähigkeit .....	184	61
2. Nachfolgetatbestand für Pflichtenübergang .....	185	62
II. Nachfolge in konkretisierte Polizeipflichten .....	189	63
1. Übergangsfähige Pflicht .....	190	63
2. Nachfolgetatbestand für Pflichtenübergang .....	191	63
E. Der polizeiliche Notstand .....	193	64
I. Voraussetzungen .....	196	65
1. Qualifizierte Gefahrenlage .....	196	65
2. Aussichtslosigkeit oder Unzulässigkeit der Inanspruchnahme Verantwortlicher .....	197	65
3. Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr mit behördlichen Mitteln .....	199	65
4. „Opfergrenze“ .....	203	66
II. Rechtsfolgen .....	204	66

## 2. Teil

### Die Rechtmäßigkeit gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen

<b>§ 5 Rechtsgrundlagen .....</b>	<b>210</b>	<b>68</b>
A. Aufgaben- und Befugnisnormen .....	215	69
I. Allgemeines .....	215	69
II. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	218	70
1. Handlungsform-Vorbehalt .....	219	70
2. Der allgemeine Vorbehalt des Gesetzes .....	222	71
a) Unmittelbare Eingriffe .....	223	71
b) Zurechnung mittelbar-faktischer Wirkungen .....	224	71
3. Vorrang des Gesetzes .....	229	73
B. Präventive und repressive Maßnahmen .....	235	75
I. Der Zweck der Maßnahme .....	236	75
II. Gemengelagen und doppel funktionelle Maßnahmen .....	238	76
1. Gemengelagen .....	238	76
2. Doppelfunktionelle Maßnahmen .....	240	77
a) Der objektive Schwerpunkt der Maßnahme .....	241	77
b) Der polizeiliche Zweck der Maßnahme .....	243	78

III. Der eingeschränkt abschließende Charakter der StPO . . . . .	245	78
C. Befugnisse in besonderen Gefahrenabwehrgesetzen . . . . .	250	79
I. Verhältnis von besonderen zu allgemeinen Gefahrenabwehrgesetzen . . . . .	252	80
II. Versammlungsrecht und allgemeines Gefahrenabwehrrecht . . . . .	257	81
1. Der Anwendungsbereich des VersG . . . . .	259	82
2. Der sachliche Regelungsbereich des VersG . . . . .	261	83
a) Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	262	83
b) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	265	84
c) Nichtöffentliche Versammlungen . . . . .	268	85
3. Der zeitliche Regelungsbereich des VersG . . . . .	273	86
D. Standardbefugnisse, Vollstreckungsbefugnisse, Generalklausel . . . . .	277	87
I. Die Grundstruktur von Gefahrenabwehrakten . . . . .	280	88
II. Standardbefugnisse . . . . .	283	89
1. Anordnungsbefugnisse und Ausführungsbefugnisse . . . . .	284	90
a) Anordnungsbefugnisse . . . . .	284	90
b) Ausführungsbefugnisse . . . . .	286	91
2. Insbesondere: Das Abschleppen von Kraftfahrzeugen . . . . .	287	91
3. Die Konstruktion von Ausführungsbefugnissen . . . . .	293	93
a) Ausführungshandlung und begleitende Verfügung . . . . .	294	93
b) Einheit von Anordnung und Ausführung . . . . .	299	94
c) Zusammenfassung . . . . .	303	96
III. Vollstreckungsbefugnisse . . . . .	304	96
1. Rechtsgrundlagen für Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	305	96
2. Überschneidungen von Primär- und Vollstreckungs- maßnahmen im gestreckten Verfahren . . . . .	308	97
a) Die Spezialität der Standardbefugnisse . . . . .	309	98
b) Zusammentreffen von Primär- und Zwangsmaßnahme . . . . .	313	99
3. Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang . . . . .	315	99
4. Unmittelbare Ausführung und sofortiger Vollzug . . . . .	318	100
a) Wirklicher oder mutmaßlicher Wille des Betroffenen . . . . .	320	101
b) Vorrang der unmittelbaren Ausführung . . . . .	324	101
c) Ersetzungs- und Ergänzungsfunktion von unmittelbarer Ausführung und sofortigem Vollzug . . . . .	328	102
IV. Die Generalklausel . . . . .	329	103
<b>§ 6 Formelle Rechtmäßigkeit . . . . .</b>	<b>335</b>	<b>104</b>
A. Zuständigkeit . . . . .	338	105
I. Sachliche Zuständigkeit . . . . .	339	105

1. Vollzugspolizei und Ordnungsbehörden .....	342	106
a) Subsidiäre Zuständigkeit der Vollzugspolizei .....	345	106
b) Die konkret zuständige Ordnungsbehörde .....	348	107
2. Die formelle Polizeipflicht von Hoheitsträgern .....	351	108
3. Die sachliche Zuständigkeit für Vollstreckungs-		
maßnahmen .....	358	109
a) Vollzugshilfe .....	360	109
b) Sonderfall: Die Vollstreckung von Verkehrszeichen ..	361	110
II. Örtliche Zuständigkeit .....	367	111
B. Verfahren .....	369	112
I. Allgemeine Verfahrensregelungen .....	370	112
II. Besondere Verfahrensanforderungen .....	372	112
1. Standardmaßnahmen .....	373	113
a) Richtervorbehalte und Behördenleitervorbehalte ...	373	113
b) Hinweispflichten .....	379	114
c) Weitere Verfahrensanforderungen .....	380	114
2. Vollstreckungsmaßnahmen .....	382	115
a) Androhung des Zwangsmittels .....	383	115
b) Festsetzung des Zwangsmittels .....	390	117
C. Form .....	391	117
<b>§ 7 Materielle Rechtmäßigkeit .....</b>	<b>392</b>	<b>117</b>
A. Der Tatbestand .....	392	117
I. Generalklausel und Adressatennormen .....	395	118
II. Standardbefugnisse .....	401	120
1. Umschreibungen der konkreten Gefahr .....	401	120
2. Befugnisse im Vorfeld konkreter Gefahren .....	403	120
a) „Risiko“ als Tatbestandsmerkmal? .....	403	120
b) Gefahrverdacht .....	409	122
3. Tatbestandliche Verweisungen .....	412	123
III. Vollstreckungsbefugnisse .....	413	123
1. Gestrecktes Verfahren .....	414	123
a) Wirksamer Verwaltungsakt mit vollstreckbarem		
Inhalt .....	414	124
b) Formelle Vollstreckbarkeit .....	418	124
c) Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts? .....	419	125
d) Fehlen von Vollstreckungshindernissen .....	423	126
2. Gekürztes Verfahren und unmittelbare Ausführung. ....	424	126
3. Besondere Voraussetzungen .....	427	126
B. Die Rechtsfolge .....	429	127
I. Mittelauswahl .....	432	128
1. Entschließungs- und Auswahlermessen .....	432	128
2. Ermessensfehler .....	434	129

a) Ermessensausfall .....	435	129
b) Ermessensfehlgebrauch .....	436	129
c) Ermessensüberschreitung .....	437	129
3. Verhältnismäßigkeit .....	441	130
a) Zweckrichtung .....	443	130
b) Geeignetheit .....	446	131
c) Erforderlichkeit .....	448	131
d) Angemessenheit .....	455	133
II. Exkurs: Anspruch auf behördliches Tätigwerden .....	457	133
1. Gefahrenabwehrrecht als Schutzrecht .....	458	134
2. Das subjektive Recht auf fehlerfreie Ermessens- entscheidung .....	460	134
a) Entschließungsermessen .....	461	134
b) Auswahlermessen .....	463	135
3. Anspruch auf ein bestimmtes Tätigwerden .....	466	135
III. Adressatenauswahl bei der Gefahrenabwehr .....	468	136
 <b>§ 8 Gefahrenabwehrverordnungen .....</b>	<b>474</b>	<b>137</b>
A. Rechtsgrundlagen .....	475	138
B. Formelle Rechtmäßigkeit .....	478	139
I. Zuständigkeit .....	478	139
II. Verfahren .....	479	139
III. Form .....	480	140
C. Materielle Rechtmäßigkeit .....	481	140
I. Tatbestand .....	481	140
1. Abstrakte Gefahr .....	482	140
2. Pflichtigkeit .....	485	141
II. Rechtsfolge .....	486	142
1. Ermessensfehler .....	487	142
2. Verhältnismäßigkeit .....	488	142
3. Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigem Recht .....	490	142
D. Die Überprüfung gefahrenabwehrrechtlicher Verordnungen .....	493	143
 <b>§ 9 Prozessuale Probleme des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts .....</b>	<b>495</b>	<b>144</b>
A. Rechtswegeröffnung .....	496	145
I. Maßnahmen der Straf- oder Ordnungswidrigkeiten- verfolgung .....	497	145
II. Richtervorbehalte .....	499	145
B. Statthafter Rechtsbehelf .....	500	146
I. Rechtsnatur gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen .....	500	146
II. Rechtsbehelf bei erledigten Verwaltungsakten .....	507	147

3. Teil

**Kostenersatz und Entschädigungsansprüche**

<b>§ 10 Kostenersatz</b>	510	149
A. Rechtsgrund	511	149
B. Rechtsgrundlagen	517	151
I. Kostentatbestände	518	151
II. Verwaltungsakts-Befugnis	519	152
C. Materielle Rechtmäßigkeit	521	152
I. Tatbestand	521	152
1. Rechtmäßigkeit der kostenpflichtigen Maßnahme	521	152
2. Pflichtigkeit	525	153
a) Anscheinsgefahr und Anscheinsverantwortlichkeit	526	154
b) Gefahrverdacht	532	155
II. Rechtsfolge	533	155
<b>§ 11 Schadensausgleich</b>	535	156
A. Gefahrenabwehrrechtliche Ausgleichsansprüche und Staatshaftungsrecht	535	156
B. Anspruchsgrundlagen im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht	540	157
I. Entschädigungsansprüche bei rechtmäßigen Maßnahmen	540	157
1. Anspruch des Notstandspflichtigen	541	158
2. Anspruch bei Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht	544	159
3. Anspruch des Unbeteiligten	545	159
4. Anspruch des Polizeihelfers	546	159
5. Anspruch des Verantwortlichen	547	159
II. Entschädigungsansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen	548	160
C. Ersatzfähiger Schaden und Umfang des Entschädigungsanspruchs	549	160
I. Schadenszurechnung	550	160
II. Grenzen des Schadensausgleichs	553	161
1. Mitverschulden	554	161
2. Vorteilsausgleich	557	162
a) Schutzzweck oder Schutzerfolg	558	162
b) Ausschluss oder Minderung des Schadensausgleichs	559	163
3. Verjährung	561	163
D. Anspruchsgegner und Rechtsweg	562	163
<b>Sachverzeichnis</b>		165