

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Kapitel - Einführung in das Gefahrenabwehrrecht.....</b>                | <b>1</b>  |
| A. Gegenstand der Bearbeitung .....   | 1         |
| B. Die geschichtliche Entwicklung des Polizeirechts .....                     | 2         |
| C. Einheits- und Trennungssystem.....   | 5         |
| D. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen .....                            | 6         |
| E. Sonderordnungsbehörden, Ordnungsbehörden, Vollzugspolizei .....            | 9         |
| F. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes .....                    | 11        |
| G. Allgemeine Aufgaben der Polizei; Zuständigkeiten.....                      | 13        |
| H. Trennung von Aufgaben und Befugnissen .....                                | 17        |
| I. Subsidiarität polizeilichen Handelns/Privatrechtsklauseln .....            | 19        |
| J. Vollzugshilfe .....  | 23        |
| K. Übertragung von Aufgaben durch andere Rechtsvorschriften .....             | 25        |
| I. Aufgabe der Strafverfolgung .....  | 26        |
| 1. Doppelfunktionalität der Polizei .....                                     | 26        |
| 2. Doppelfunktionale Maßnahmen der Polizei .....                              | 27        |
| II. Aufgabe der Ordnungswidrigkeitenahndung .....                             | 32        |
| III. Aufgabe der Straßenverkehrsüberwachung .....                             | 33        |
| L. Hoheitliche Aufgabenerfüllung und private Sicherheitsdienste .....         | 34        |
| <b>2. Kapitel - Prüfung einer Gefahrenabwehrmaßnahme .....</b>                | <b>37</b> |
| A. Problemkreise/Ebenen der Prüfung .....                                     | 37        |
| B. Prüfungsschema in Bezug auf eine Gefahrenabwehrmaßnahme.....               | 39        |
| C. Rechtsschutz .....   | 40        |
| <b>3. Kapitel - Polizeiliche Befugnisse nach den Polizeigesetzen .....</b>    | <b>43</b> |
| <b>A. Eingriff in Grundrechte/Erfordernis einer Rechtsgrundlage.....</b>      | <b>43</b> |
| I. Spezialgesetzliche Eingriffsermächtigung .....                             | 44        |
| II. Präventivpolizeiliche Standardmaßnahmen .....                             | 45        |
| 1. Anwendungsvorrang vor der Befugnisgeneralklausel.....                      | 45        |
| 2. Rechtsnatur und Einteilung der Standardmaßnahmen .....                     | 46        |
| 3. Maßnahmen der Informationsbeschaffung und -verwertung .....                | 49        |
| a. Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht .....                      | 49        |
| b. Allgemeine Regeln der Datenerhebung; Ausweispflicht von Bediensteten... 53 |           |
| c. Einzelne Befugnisse .....  | 54        |
| aa. Offene Bild- und Tonaufzeichnung; Videoüberwachung .....                  | 55        |
| a.) Videoüberwachung öffentlicher Veranstaltungen und Ansammlungen .. 55      |           |

|   |     |
|---|-----|
| b.) Videoüberwachung öffentlicher Flächen.....  | 57  |
| c.) Offene Bildaufzeichnung zur Eigensicherung.....   | 62  |
| d.) Einsatz von Kennzeichenlesesystemen bei Verkehrskontrollen.....                                     | 64  |
| e.) Rechtsschutz.....   | 67  |
| bb. Befragung.....  | 67  |
| a.) Formelle Rechtmäßigkeit .....   | 68  |
| b.) Materielle Rechtmäßigkeit .....   | 68  |
| aa.) Befragung i.e.S. ....  | 68  |
| bb.) Personenkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum.....   | 71  |
| cc.) Rechtsschutz .....   | 72  |
| cc. Prüfung von Berechtigungsscheinen.....  | 73  |
| dd. Identitätsfeststellung (IDF).....   | 75  |
| a.) Formelle Rechtmäßigkeit .....   | 77  |
| b.) Materielle Rechtmäßigkeit .....   | 77  |
| c.) Rechtsschutz.....   | 83  |
| ee. Erkennungsdienstliche Maßnahmen .....   | 85  |
| a.) Formelle Rechtmäßigkeit .....   | 86  |
| b.) Materielle Rechtmäßigkeit .....   | 86  |
| c.) Rechtsschutz .....  | 89  |
| ff. Verdeckte Datenerhebung durch besondere Mittel.....   | 89  |
| a.) Längerfristige Observation .....  | 90  |
| aa.) Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 91  |
| bb.) Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 91  |
| cc.) Rechtsschutz .....   | 92  |
| b.) Großer Lauschangriff .....  | 92  |
| aa.) Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 93  |
| bb.) Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 93  |
| cc.) Rechtsschutz .....   | 98  |
| c.) Verdeckter Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von<br>Bildaufnahmen und -aufzeichnungen..... | 100 |
| d.) Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und „Handy-Ortung“ .....  | 101 |
| aa.) Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 103 |
| bb.) Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 104 |
| cc.) Rechtsschutz .....   | 108 |
| e.) Onlinedurchsuchung von Computern .....  | 108 |
| f.) Vorratsdatenspeicherung und Erhebung von Verkehrsdaten .....  | 113 |
| g.) Einsatz von Vertrauenspersonen (V-Leuten).....  | 114 |
| h.) Einsatz von verdeckten Ermittlern ("VE") .....  | 115 |

|  |     |
|--|-----|
| i.) Polizeiliche Beobachtung („PB“) bzw. Ausschreibung .....                       | 117 |
| gg. Generalklausel zur Datenerhebung .....   | 119 |
| a.) Formelle Rechtmäßigkeit der Datenerhebung .....                                | 120 |
| b.) Materielle Rechtmäßigkeit der Datenerhebung .....                              | 121 |
| d. Umgang mit Daten .....  | 123 |
| aa. Speicherung, Übermittlung, Kennzeichnung .....                                 | 123 |
| bb. Zweckbindung der erlangten Daten .....   | 124 |
| cc. Datenabgleich und Rasterfahndung .....   | 126 |
| dd. Übermittlung von Daten .....   | 138 |
| ee. Verwertbarkeit rechtswidrig erhobener Daten .....                              | 139 |
| ff. Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten .....                            | 140 |
| gg. Benachrichtigungspflichten .....   | 140 |
| 4. Einschränkungen der räumlichen Bewegungsfreiheit .....                          | 142 |
| a. Vorladung .....   | 142 |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 143 |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 143 |
| cc. Rechtsschutz .....   | 144 |
| dd. Zwangsweise Durchsetzung (sog. Vorführung) .....                               | 144 |
| b. Kurzfristige Platzverweisung .....  | 145 |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 146 |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 147 |
| cc. Durchsetzung mit Mitteln des Zwangs .....                                      | 148 |
| dd. Rechtsschutz .....   | 148 |
| c. Betretungs- und Aufenthaltsverbote .....  | 149 |
| d. Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher<br>Gewalt ..... | 152 |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 154 |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 154 |
| e. Ingewahrsamnahme (Festnahme) von Personen .....                                 | 157 |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 159 |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 159 |
| cc. Richtervorbehalt und Begründungsgebot .....                                    | 166 |
| dd. Rechtsschutz und zulässiger Rechtsweg .....                                    | 168 |
| 5. Durchsuchungen und Sicherstellungen .....                                       | 171 |
| a. Durchsuchung von Personen .....   | 171 |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 172 |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 173 |
| cc. Rechtsschutz .....   | 176 |

|  |            |
|--|------------|
| b. Durchsuchung von Sachen.....  | 176        |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 178        |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 178        |
| cc. Rechtsschutz .....   | 179        |
| c. Betreten und Durchsuchen von Wohnungen.....   | 179        |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 183        |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 183        |
| a.) Begriffe des Betretens und der Durchsuchung.....   | 183        |
| b.) Eingriffsvoraussetzungen .....   | 185        |
| c.) Adressat der Maßnahme.....   | 191        |
| d.) Richtervorbehalt.....  | 192        |
| e.) Rechtsschutz.....  | 194        |
| d. Sicherstellung (bzw. Beschlagnahme) von Sachen .....  | 195        |
| aa. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 199        |
| bb. Materielle Rechtmäßigkeit .....  | 200        |
| cc. Folge einer Sicherstellung .....   | 205        |
| dd. Rechtsschutz.....  | 207        |
| 6. Gefährderansprachen/Gefährderanschreiben.....   | 210        |
| 7. Zusammenfassung und Abgrenzung zur Befugnisgeneralklausel .....   | 213        |
| III. Befugnisgeneralklausel.....   | 215        |
| 1. Erfordernis einer generalklauselartigen Ermächtigung .....  | 215        |
| 2. Vereinbarkeit der Generalklausel mit dem Bestimmtheitsgrundsatz .....   | 216        |
| <b>B. Formelle Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrmaßnahme .....</b>   | <b>218</b> |
| I. Zuständigkeit der Gefahrenabwehrbehörde .....   | 218        |
| II. Verfahren/Form/Begründung .....  | 221        |
| <b>C. Materielle Rechtmäßigkeit der Gefahrenabwehrmaßnahme.....</b>  | <b>224</b> |
| I. Voraussetzungen der Rechtsgrundlage.....  | 224        |
| 1. Gefahr für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (oder Ordnung) .....   | 224        |
| a. Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ .....  | 226        |
| aa. Unverletzlichkeit der Rechtsordnung.....   | 226        |
| bb. Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen ...   | 228        |
| cc. Bestand des Staates und der Einrichtungen und Veranstaltungen<br>des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt ..... | 229        |
| b. Schutzgut „öffentliche Ordnung“ .....   | 230        |
| c. Gefahr eines Schadenseintritts .....  | 238        |
| aa. Gefahrenbegriffe .....   | 238        |
| a.) „Einfache“ Gefahr.....   | 238        |

|  |     |
|--|-----|
| b.) Gegenwärtige Gefahr .....  | 240 |
| c.) Erhebliche Gefahr .....  | 240 |
| d.) Gefahr für Leib oder Leben .....   | 240 |
| e.) Gemeine Gefahr .....   | 241 |
| f.) Dringende Gefahr .....   | 241 |
| g.) Gefahr im Verzug .....   | 241 |
| h.) Latente Gefahr .....   | 242 |
| bb. Störung und Schaden .....  | 243 |
| a.) Störung als realisierte Gefahr .....                                       | 243 |
| b.) Schaden .....  | 244 |
| cc. Gefahrenlagen .....  | 244 |
| a.) Objektive Gefahrenlage .....   | 244 |
| b.) Subjektive Gefahrenlage (Anscheinsgefahr; Scheingefahr) .....              | 244 |
| c.) Gefahrenverdacht (Verdachtsgefahr) .....                                   | 249 |
| 2. Konsequenzen einer nicht vorliegenden Gefahrenlage für die Falllösung ..... | 253 |
| II. Einhaltung des Ermessensspielraums .....                                   | 255 |
| 1. Rechtsnatur des Ermessens; Opportunitätsprinzip .....                       | 255 |
| 2. Entschließungsermessen; Auswahlermessen .....                               | 256 |
| 3. Ermessensgrenzen und Ermessensfehler .....                                  | 258 |
| a. Ermessensmangel (-nichtgebrauch; -unterschreitung) .....                    | 258 |
| b. Ermessensüberschreitung .....   | 259 |
| c. Ermessensfehlgebrauch (Ermessensmissbrauch) .....                           | 260 |
| 4. Ermessensreduzierung auf Null .....   | 262 |
| III. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit .....                   | 265 |
| 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....                                      | 265 |
| 2. Komponenten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....                       | 265 |
| a. Der legitime Zweck der Gefahrenabwehrmaßnahme .....                         | 265 |
| b. Geeignetheit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....                               | 266 |
| c. Erforderlichkeit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....                           | 267 |
| d. Die Angemessenheit der Gefahrenabwehrmaßnahme .....                         | 269 |
| 3. Zeitliche Grenzen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....                 | 270 |
| IV. Polizeirechtlich Verantwortliche (Störer) .....                            | 271 |
| 1. Übersicht über die Polizeipflichtigkeit .....                               | 271 |
| 2. Verhaltensverantwortlichkeit - Zustandsverantwortlichkeit .....             | 272 |
| 3. Als Störer in Betracht kommende Personen/Personengruppen .....              | 273 |
| a. Verhaltensverantwortlichkeit .....  | 275 |
| aa. Das Verhalten als Anknüpfungspunkt für die Inanspruchnahme .....           | 275 |
| bb. Der polizeirechtliche Verursacherbegriff .....                             | 276 |

|   |            |
|---|------------|
| cc. Mehrheit von Verantwortlichen .....   | 280        |
| b. Objektiv nicht gegebene Verantwortlichkeit.....  | 280        |
| aa. Anscheinsstörer .....   | 280        |
| bb. Scheinstörer (Putativstörer) .....  | 281        |
| cc. Verdachtsstörer.....  | 282        |
| c. Minderjährige Verantwortliche .....  | 282        |
| 4. Zusatzverantwortlichkeit gegenüber Aufsichtsbedürftigen .....  | 283        |
| 5. Zusatzverantwortlichkeit gegenüber Verrichtungsgehilfen .....  | 283        |
| 6. Zustandsverantwortlichkeit .....   | 285        |
| a. Allgemeines .....  | 285        |
| b. Inhaber der tatsächlichen Gewalt.....  | 286        |
| c. Eigentümer oder anderer Berechtigter .....   | 290        |
| d. Verantwortlichkeit für herrenlose Sachen (Dereliktion) .....   | 292        |
| 7. Begrenzungen der Verantwortlichkeit.....   | 292        |
| 8. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten .....  | 293        |
| 9. Mehrheit von Verantwortlichen (Störermehrheit) .....   | 293        |
| 10. Ende der Polizeipflichtigkeit/Rechtsnachfolge .....   | 299        |
| V. Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher („polizeilicher Notstand“) .....   | 300        |
| 1. Einführung in die Problematik .....  | 300        |
| 2. Voraussetzungen .....  | 301        |
| a. Gegenwärtige erhebliche Gefahr .....   | 301        |
| b. Vorrangigkeit der Heranziehung des Störers.....  | 302        |
| c. Vorrangigkeit behördeneigener Mittel .....   | 303        |
| d. Keine Inanspruchnahme des Nichtstörers bei dessen erheblicher<br>eigener Gefährdung und bei Verletzung höherwertiger Pflichten ..... | 304        |
| 3. Folgen einer Inanspruchnahme des Nichtstörers .....  | 305        |
| <b>D. Gefahrenabwehrrechtlicher Realakt.....</b>  | <b>306</b> |
| I. Abgrenzung zum Verwaltungsakt.....   | 306        |
| II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen beim Verwaltungsrealakt.....   | 306        |
| III. Öffentliche Warnungen .....  | 307        |
| <b>E. Rechtsverordnungen (Gefahrenabwehrverordnungen) .....</b>   | <b>308</b> |
| I. Rechtsnatur und Bedeutung.....   | 308        |
| II. Ermächtigungsgrundlage .....  | 310        |
| III. Formelle Rechtmäßigkeit .....  | 310        |
| IV. Materielle Rechtmäßigkeit .....   | 310        |
| V. Die Rechtswidrigkeit der Polizeiverordnung und ihre Folgen.....  | 312        |
| VI. Rechtsschutz gegen rechtswidrige Polizeiverordnungen .....  | 312        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>F. Rechtsnachfolge in polizeirechtliche Pflichten .....</b>  | <b>313</b> |
| I. Einführung in die Problematik .....  | 313        |
| II. Voraussetzungen einer öffentlich-rechtlichen Rechtsnachfolge .....                                  | 314        |
| III. Zusammenfassung .....  | 315        |
| <b>G. Verwaltungsvollstreckung .....</b>  | <b>316</b> |
| I. Form und Funktion der Verwaltungsvollstreckung .....   | 316        |
| II. Rechtsgrundlagen für die Anwendung von Zwang .....  | 317        |
| III. Allgemeine Voraussetzungen der Vollstreckung .....   | 318        |
| IV. Zwangsmittel .....  | 320        |
| 1. Zwangsgeld und Zwangshaft .....  | 320        |
| 2. Ersatzvornahme .....   | 321        |
| 3. Unmittelbarer Zwang .....  | 322        |
| V. Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gestreckten Verfahren .....                                  | 325        |
| 1. Allgemeine Voraussetzungen .....   | 325        |
| 2. Das Zwangsverfahren .....  | 331        |
| a. Androhung des Zwangsmittels .....  | 331        |
| b. Festsetzung des Zwangsmittels .....  | 332        |
| c. Anwendung des Zwangsmittels .....  | 333        |
| 3. Abschlussfall .....  | 334        |
| VI. Rechtmäßigkeit des Verwaltungszwangs im gekürzten Verfahren .....                                   | 336        |
| 1. Sofortvollzug vs. unmittelbare Ausführung .....  | 336        |
| 2. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen .....   | 337        |
| 3. Insbesondere: Schusswaffengebrauch durch den Polizeivollzugsdienst .....                             | 339        |
| 4. Rechtsschutz gegen Zwangsmittel im Sofortvollzug .....   | 339        |
| VII. Insbesondere: Unmittelbarer Zwang .....  | 342        |
| 1. Begriff und Bedeutung .....  | 343        |
| 2. Androhung .....  | 344        |
| 3. Anwendung des Zwangsmittels, insbesondere Schusswaffengebrauch .....                                 | 346        |
| 4. Abschlussfall .....  | 350        |
| <b>H. Kosten und Ersatzansprüche .....</b>  | <b>351</b> |
| I. Die Kostentragung der Gefahrenabwehr .....   | 351        |
| 1. Kostentragung durch den Verantwortlichen .....   | 351        |
| 2. Kostentragung durch den Staat .....  | 351        |
| 3. Nachträgliche Neuverteilung der Kostenlast .....   | 351        |
| II. Kostenersatzansprüche der Verwaltung .....  | 352        |
| 1. Kostenersatz bei Vollstreckungsmaßnahmen und unmittelbaren<br>behördlichen Gefahrbeseitigungen ..... | 352        |

|   |            |
|---|------------|
| 2. Kostenerstattung unter Verwaltungsträgern .....                          | 355        |
| III. Entschädigungs- und Schadensersatzansprüche des Adressaten .....       | 356        |
| 1. Entschädigung bei rechtmäßigen Maßnahmen.....                            | 356        |
| 2. Entschädigung bei rechtswidrigen Maßnahmen .....                         | 359        |
| 3. Haftung bei Anscheinsgefahr und Gefahrenverdacht.....                    | 359        |
| <b>I. Abschleppen verbotswidrig abgestellter Kfz .....</b>                  | <b>361</b> |
| <b>4. Kapitel – Versammlungsrecht .....</b>                                 | <b>374</b> |
| <b>A. Einführung .....</b>  | <b>374</b> |
| <b>B. Begriff der Versammlung.....</b>                                      | <b>377</b> |
| I. Gemeinsamer Zweck: Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung.....     | 378        |
| II. Mindestteilnehmerzahl .....   | 382        |
| III. Spontan- und Eilversammlungen.....                                     | 383        |
| IV. Geschütztes Verhalten.....  | 383        |
| V. Begrenzung auf Friedlichkeit und Waffenlosigkeit.....                    | 387        |
| VI. Persönlicher Schutzbereich .....  | 389        |
| VII. Ergebnis zur Herleitung des Versammlungsbegriffs .....                 | 389        |
| <b>C. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit .....</b>                     | <b>390</b> |
| <b>D. Rechtfertigung von Beschränkungen auf der Grundlage des VersG....</b> | <b>391</b> |
| I. Öffentliche Versammlungen .....  | 392        |
| 1. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.....                       | 393        |
| a. Grundrechtsschutz unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG.....      | 393        |
| aa. Das Versammlungsgesetz als spezialgesetzliche Regelungsmaterie .....    | 393        |
| bb. Anmeldepflicht nach § 14 I VersG; Spontan- und Eilversammlungen .....   | 394        |
| cc. Formelle Rechtmäßigkeit versammlungsrechtlicher Maßnahmen.....          | 396        |
| dd. Materielle Rechtmäßigkeit versammlungsrechtlicher Maßnahmen.....        | 397        |
| a.) Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung.....                             | 397        |
| aa.) Verbote und Auflagen nach § 15 I VersG .....                           | 397        |
| bb.) Flächenverbote und Auflagen nach § 15 II VersG .....                   | 409        |
| cc.) Sonstige Maßnahmen im Vorfeld der Versammlung .....                    | 410        |
| b.) Maßnahmen während der Versammlung.....                                  | 415        |
| aa.) Auflösung der Versammlung und Ausschluss Einzelner .....               | 415        |
| bb.) Insbesondere: einschließende Begleitung.....                           | 415        |
| c.) Maßnahmen nach Beendigung der Versammlung.....                          | 418        |
| d.) Zusammenfassung .....   | 419        |
| b. Bannmeilen und befriedete Bezirke .....                                  | 420        |
| 2. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen .....                  | 421        |
| II. Nichtöffentliche Versammlungen .....                                    | 425        |