

# 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 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. Zwangswise 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 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 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
<b>II. Einhaltung des Ermessensspielraums .....</b>	<b>255</b>
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
<b>III. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit .....</b>	<b>265</b>
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
<b>IV. Polizeirechtlich Verantwortliche (Störer).....</b>	<b>271</b>
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. Anscheinsteller .....	280
bb. Scheinsteller (Putativsteller) .....	281
cc. Verdachtssteller.....	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
<b>V. Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher („polizeilicher Notstand“).....</b>	<b>300</b>
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 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 Verwaltungzwangs 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 Verwaltungzwangs 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 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