

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i>		V
<i>Aus dem Vorwort zur 1. Auflage</i>		VII
<i>Literaturverzeichnis</i>		XVIII
<b>1. Abschnitt</b>		
<b>Einführung in das Polizei- und Ordnungsrecht</b>		
<b>§ 1 Die einzelnen Polizeibegriffe</b>	1	1
I. Die verschiedenen Ansätze zur Bestimmung des Polizeibegriffs	1	1
II. Der Begriff der Polizei im materiellen Sinn	2	1
1. Die geschichtliche Entwicklung des materiellen Polizeibegriffs	2	1
2. Polizei im materiellen Sinn als die der Gefahrenabwehr dienende staatliche Tätigkeit	9	4
a) Die Gefahrenabwehr	9	4
b) Die Gefahrenvorsorge	10	5
c) Keine Einbeziehung der Strafverfolgungsvorsorge	11	6
III. Der Begriff der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinn	14	7
IV. Der Begriff der Polizei im formellen Sinn	16	8
<b>§ 2 Das Polizei- und Ordnungsrecht</b>	17	9
I. Der Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts	17	9
II. Die Gliederung des Polizei- und Ordnungsrechts	21	9
1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung des Polizei- und Ordnungsrechts	23	10
2. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für Teilbereiche des Polizei- und Ordnungsrechts	25	12
3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge	29	14

2. Abschnitt

**Materielles Polizei- und Ordnungsrecht (Rechtsgrundlagen und Rechtsgrundsätze des polizeilichen Handelns)**

<b>§ 3 Die Polizeibefugnisse im Rahmen der Gefahrenabwehr . . . . .</b>	36	17
I. Das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für belastende Eingriffe . . . . .	36	17
1. Zuweisung einer Aufgabe rechtfertigt grundsätzlich keine Eingriffsbefugnisse . . . . .	36	17
2. Generalermächtigungen und Spezialermächtigungen . . . . .	38	18
3. Keine Rechtsgrundlage durch allgemeine Rechtfertigungsgründe . . . . .	40	19
4. Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Informationen der Bundes- bzw Landesregierung . . . . .	41	20
5. Keine Ermächtigung durch grundrechtliche Schutzpflichten . . . . .	41a	22
6. Keine Ermächtigung durch staatliche Notrechte . . . . .	42	22
II. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklauseln . . . . .	43	23
1. Keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Generalklausel . . . . .	49	24
2. Ausnahmsweise Erfordernis spezialgesetzlicher Ermächtigungen . . . . .	50	25
3. Rechtsgrundlage für belastende Verwaltungsakte und Realakte . . . . .	50a	26
4. Uneingeschränkte Justitiabillität der in der Generalklausel verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe . . . . .	51	26
5. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit . . . . .	53	27
6. Der Begriff der öffentlichen Ordnung . . . . .	62	35
7. Der Begriff der Gefahr . . . . .	69	39
a) Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts . . . . .	69	39
b) Anscheinsgefahr . . . . .	80	46
c) Scheingefahr . . . . .	82	48
d) Gefahrenverdacht . . . . .	83	48
e) Gefahrerforschungseingriff . . . . .	86	50
8. Der Begriff der Störung . . . . .	92	55
9. Das Ermessen der Polizei . . . . .	93	56
a) Das Entschließungsermessen . . . . .	99	58
b) Das Auswahlermessen . . . . .	102	61
c) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung . . . . .	103	61

III. Traditionelle Standardmaßnahmen (Einzelmaßnahmen) in allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen (Standardmaßnahmen) . . . . .	110	64
1. Die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen . . . . .	119	68
2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen . . . . .	125	72
3. Vorladung . . . . .	130	75
4. Platzverweisung, Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweisung. . . . .	132	76
5. Ingewahrsamnahme von Personen . . . . .	141	83
6. Durchsuchung und Untersuchung von Personen . . . . .	147	90
7. Durchsuchung von Sachen . . . . .	151	92
8. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen . . . . .	152	92
9. Sicherstellung und Beschlagnahme . . . . .	158	96
10. Verwertung, Einziehung, Vernichtung . . . . .	165	100
IV. Datenerhebung und Datenverarbeitung . . . . .	175	104
1. Allgemeines . . . . .	176	104
2. Die Datenerhebung. . . . .	179	107
a) Allgemeine Grundsätze. . . . .	180	108
b) Die allgemeine Ermächtigung zur Datenerhebung. . . . .	181	108
c) Die Befragung . . . . .	182	109
d) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (Videoüberwachung) . . . . .	184	111
3. Besondere Mittel der Datenerhebung . . . . .	187	114
a) Allgemeines . . . . .	188	115
b) Der Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung von Wohnungen (sog. „Großer Lauschangriff“) . . . . .	193	120
c) Die Telekommunikationsüberwachung . . . . .	197a	127
d) Die sog. „Online-Durchsuchung“ . . . . .	197i	133
e) Der Einsatz Verdeckter Ermittler . . . . .	198	135
f) Der Einsatz von V-Leuten . . . . .	200	136
g) Die längerfristige Observation . . . . .	202a	137
h) Die polizeiliche Beobachtung (Ausschreibung) . . . . .	203	139
4. Die Datenverarbeitung . . . . .	205	140
a) Allgemeines zur Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten . . . . .	206	141
b) Die Zwecke der Datenverarbeitung . . . . .	207	141
c) Speicherung . . . . .	210	143
d) Der Datenabgleich . . . . .	211	143
e) Die Datenübermittlung . . . . .	214	150
f) Die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Daten . . . . .	215	151
g) Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten sowie Auskunftsansprüche . . . . .	218	155

<b>§ 4 Die polizeirechtlich Verantwortlichen (Störer) . . . . .</b>	222	157
I. Die Bedeutung des Störerbegriffs und die Arten der Störer . . . . .	228	159
II. Potentiell polizeipflichtige Personen . . . . .	231	162
III. Der Verhaltensstörer . . . . .	239	166
1. Das Verhalten . . . . .	239	166
2. Der polizeirechtliche Verursacherbegriff . . . . .	241	167
a) Die polizeirechtliche Verursachung . . . . .	241	167
b) Der Zweckveranlasser . . . . .	244	170
c) Der „latente Störer“ . . . . .	249	173
d) Scheinstörer, „Anscheinsstörer“ und „Verdachtsstörer“ . . . . .	251	175
3. Haftung für eigenes Verhalten und für das Verhalten anderer Personen (Zusatzverantwortlichkeit) . . . . .	265	184
IV. Der Zustandsstörer . . . . .	268	185
1. Allgemeines . . . . .	268	185
2. Einschränkungen der Zustandsverantwortlichkeit unter dem Aspekt des Übermaßverbots . . . . .	271	188
3. Die Beendigung der Zustandsverantwortlichkeit, insbesondere bei Dereliktion . . . . .	278	192
4. Zustandsverantwortlichkeit und zivilrechtliche Verfügungsbefugnis . . . . .	281	195
V. Verjährung und Verwirkung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit . . . . .	282	196
VI. Die Auswahl zwischen mehreren Störern . . . . .	284	197
1. Keine nur anteilige Verantwortlichkeit der Störer . . . . .	284	197
2. Gleichzeitige Verantwortlichkeit mehrerer Störer für eine Gefahr . . . . .	285	198
a) Ermessensleitende Gesichtspunkte bei der Auswahl . . . . .	285	198
b) Gesamtschuldnerische Haftung und Rückgriffsmöglichkeiten der in Anspruch genommenen Person . . . . .	288	200
VII. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten . . . . .	292	202
<b>§ 5 Der polizeiliche Notstand . . . . .</b>	310	210
I. Die Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands .	313	211
II. Der Umfang der Inanspruchnahme . . . . .	320	213
<b>§ 6 Verfassungsrechtliche Begrenzungen der Polizeibefugnisse . . . . .</b>	328	218
I. Rechtliche Bindungen durch das Übermaßverbot . . . . .	331	218
1. Der Grundsatz der Geeignetheit des Mittels . . . . .	333	219
2. Der Grundsatz des geringsten Eingriffs . . . . .	335	220

3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn . . . . .	338	221
II. Sonstige Begrenzungen durch die Grundrechte. . . . .	341	224
1. Begrenzungen durch Freiheitsgrundrechte mit Gesetzesvorbehalt . . . . .	342	224
2. Begrenzungen durch nicht ausdrücklich einschränkbare Freiheitsgrundrechte . . . . .	345	227
3. Begrenzungen durch sonstige Grundrechte . . . . .	346	228
<b>§ 7 Spezialgesetzliche Befugnisse der Polizei- und Ordnungs- behörden zur Gefahrenabwehr außerhalb der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze . . . . .</b>	354	232
I. Spezielle Gefahrenabwehrregelungen . . . . .	358	232
II. Das Versammlungsrecht . . . . .	360	234
1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen. . .	366	240
2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	368	241
a) Anmeldung einer Versammlung . . . . .	368	241
b) Versammlungsverbot und Auflagen . . . . .	373	242
c) Auflösung einer Versammlung. . . . .	374	245
d) Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Verbots oder einer Auflösung . . . . .	376	247
3. Verhältnis des VersG zum allgemeinen Polizeirecht . . . .	377	247
4. Verhältnis des VersG zu anderen Vorschriften . . . . .	383	251
<b>§ 8 Polizeiliche Befugnisse außerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr . . . . .</b>	405	252
I. Die Vollzugshilfe . . . . .	408	253
II. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten. .	412	254
1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung . . . . .	412	254
2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei . . . . .	419	257
III. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. . . . .	428	263
<b>3. Abschnitt</b>		
<b>Formelles Polizei- und Ordnungsrecht (Organisationsrecht und das polizeiliche Handlungsinstrumentarium)</b>		
<b>§ 9 Die Polizei- und Ordnungsbehörden. . . . .</b>	435	266
I. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes . . . . .	438	267
1. Die Bundespolizei . . . . .	439	267

2. Das Bundeskriminalamt . . . . .	440	269
3. Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Eingriffsbefugnissen . . . . .	442	270
4. Das Bundesamt für Verfassungsschutz. . . . .	444	271
5. Der Bundesnachrichtendienst. . . . .	445c	273
6. Der Militärische Abschirmdienst. . . . .	445d	274
II. Die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder . . . . .	446	274
1. Überblick über die Verteilung der allgemeinen Aufgaben der Gefahrenabwehr in den einzelnen Bundesländern . . . . .	446	274
a) Länder mit Einheitssystem . . . . .	447	274
b) Länder mit Trennungssystem . . . . .	449	275
2. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden . . . . .	452	277
a) Die sachliche Zuständigkeit. . . . .	453	277
b) Die instanzielle Zuständigkeit . . . . .	454	278
c) Die örtliche Zuständigkeit . . . . .	458	279
III. Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration . . . . .	460	281
1. Die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – „Interpol“) sowie sonstige internationale Bemühungen zur Gefahrenabwehr . . . . .	461	281
2. Das Europäische Polizeiamt (Europol). . . . .	465	282
3. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). . . . .	468	284
IV. Exkurs: Private Sicherheitsdienste. . . . .	472	287
<b>§ 10 Der polizeiliche Verwaltungsakt . . . . .</b>	<b>477</b>	<b>290</b>
I. Die Abgrenzung polizeilicher Verwaltungsakte von anderen der Gefahrenabwehr dienenden Handlungen . . . . .	483	292
II. Die Rechtmäßigkeit eines der Gefahrenabwehr dienenden Verwaltungsakts (Prüfungsschema) . . . . .	488	294
1. Die formelle Rechtmäßigkeit. . . . .	489	294
a) Die Zuständigkeit . . . . .	489	294
b) Die Verfahrensvorschriften . . . . .	490	294
2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	500	299
a) Die Bestimmtheit des Verwaltungsakts. . . . .	500	299
b) Die Rechtsgrundlage . . . . .	501	300
c) Das Entschließungsermessen . . . . .	502	300
d) Der richtige Adressat . . . . .	505	302
e) Das Auswahlermessen . . . . .	506	302
f) Verstoß gegen sonstiges Recht . . . . .	507	302
g) Umdeutung . . . . .	508	302

3. Der Rechtsschutz bei Verwaltungsakten . . . . .	509	303
a) Die Rechtswegproblematik. . . . .	509	303
b) Der Rechtsschutz durch die Anfechtungsklage . . . . .	510	303
c) Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff VwGO . . . . .	519	306
d) Der Rechtsschutz bei Erledigung des Verwaltungsakts . . . . .	522	307
e) Der Rechtsschutz durch eine Verpflichtungsklage. . . . .	526	309
f) Der vorläufige Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung . . . . .	532	311
g) Der vorbeugende Rechtsschutz durch eine allgemeine Leistungsklage . . . . .	533	311
h) Der Rechtsschutz durch eine allgemeine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO . . . . .	534	312
III. Die Zwangsmittel zur Durchsetzung polizeilicher Verwaltungsakte . . . . .	538	313
1. Allgemeines . . . . .	538	313
2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung der Zwangsmittel. . . . .	539	313
a) Prüfungsschema . . . . .	539	313
b) Die Ersatzvornahme . . . . .	553	320
c) Das Zwangsgeld . . . . .	556	321
d) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs . . . . .	558	323
3. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug . . . . .	564	327
4. Der Rechtsschutz gegen die Vollstreckung polizeilicher Verwaltungsakte sowie die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug . . . . .	572	330
a) Der Rechtsschutz gegen als Verwaltungsakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	572	330
b) Der Rechtsschutz gegen als Realakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	575	331
c) Der Rechtsschutz zur generellen Verhinderung der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	576	331
d) Der Rechtsschutz gegen die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug . . . . .	580	332
IV. Die Bewehrung polizeilicher Verwaltungsakte . . . . .	582	332
V. Erlaubnis und Dispens . . . . .	583	333
1. Allgemeines . . . . .	583	333
2. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit Erlaubnissen und Dispensen . . . . .	586	335
<b>§ 11 Polizei- und ordnungsbehördliche Verordnungen . . . . .</b>	<b>605</b>	<b>341</b>
I. Allgemeines . . . . .	607	342
II. Die Abgrenzung polizei- und ordnungsbehördlicher Verordnungen von polizeilichen Verwaltungsakten . . . . .	616	346

III. Die Rechtmäßigkeit einer polizei- und ordnungsbehördlichen Verordnung (Prüfungsschema) . . . . .	619	348
1. Die formelle Rechtmäßigkeit. . . . .	620	348
2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	624	349
IV. Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen und ordnungsbehördliche Verordnungen . . . . .	630	352
1. Rechtsschutz durch eine oberverwaltunggerichtliche Normenkontrolle . . . . .	630	352
a) Die Zulässigkeit der Normenkontrolle . . . . .	631	352
b) Die Begründetheit der Normenkontrolle . . . . .	635	353
c) Vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung . . . . .	636	354
2. Inzidenter Rechtsschutz durch die Anfechtung von Normvollzugsakten . . . . .	637	354
3. Inzidenter Rechtsschutz durch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage . . . . .	638	354
4. Rechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde . . . . .	639	355
<b>§ 12 Sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente . . . . .</b>	<b>650</b>	<b>358</b>
I. Realakte . . . . .	652	359
II. Öffentlichrechtliche Verträge . . . . .	656	362
III. Informelles konsensuales Verwaltungshandeln . . . . .	660	364
IV. Rechtsschutz gegen sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente . . . . .	663	365
1. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen Leistungsklage . . . . .	663	365
2. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO. . . . .	667	366
3. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit öffentlichrechtlichen Verträgen . . . . .	670	367
4. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit informellem konsensualem Verwaltungshandeln . . . . .	671	368
<b>4. Abschnitt</b> <b>Entschädigungs- und Ersatzansprüche bei polizeilichem Handeln</b>		
<b>§ 13 Entschädigungsansprüche Betroffener . . . . .</b>	<b>678</b>	<b>370</b>
I. Entschädigungsansprüche des Störers . . . . .	678	370
II. Der Entschädigungsanspruch des Nichtstörers . . . . .	684	373

---

<b>§ 14 Ersatzansprüche des Polizeiträgers . . . . .</b>	697	380
I. Ersatzansprüche bei Ersatzvornahme . . . . .	698	380
II. Ersatzansprüche bei unmittelbarem Zwang . . . . .	702	384
III. Ersatzansprüche bei unmittelbarer Ausführung . . . . .	703	385
IV. Rückgriffsansprüche . . . . .	707	387
<b>§ 15 Exkurs: Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen . . . . .</b>	710	389
I. Die Rechtsgrundlage für das Abschleppen . . . . .	713	390
1. Nichtbeachtung eines Verkehrszeichens . . . . .	714	391
2. Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften . . . . .	717	392
II. Der Adressat der polizeilichen Maßnahme . . . . .	718a	393
III. Rechtliche Begrenzungen durch das Übermaßverbot . . . . .	719	393
1. Begrenzungen durch den Grundsatz des geringsten Eingriffs . . . . .	720	393
2. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	721	394
IV. Kostenersatzansprüche des Trägers der Polizeibehörde und ihre Durchsetzung . . . . .	722	394
1. Rechtsgrundlage für Kostenersatzansprüche . . . . .	722	394
2. Die Durchsetzung des Kostenersatzanspruchs . . . . .	725	395
3. Polizeiliches Zurückbehaltungsrecht wegen bestehender Kostenersatzansprüche . . . . .	726	395
V. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen den Träger der Polizeibehörde bei Beschädigung des Fahrzeugs . . . . .	727	396
<b>Anhang</b>		
Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG . . . . .		399
<i>Sachverzeichnis</i> . . . . .		423