

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> . . . . .		V
<i>Aus dem Vorwort zur 1. Auflage</i> . . . . .		VII
<i>Literaturverzeichnis</i> . . . . .		XVIII

## 1. Abschnitt

### Einführung in das Polizei- und Ordnungsrecht

<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>	<b>36</b>	<b>17</b>
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 Justitiabilität 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 Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr außerhalb der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze . . . . .</b>		
I. Spezielle Gefahrenabwehrregelungen . . . . .	354	232
II. Das Versammlungsrecht . . . . .	358	232
1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen. . . . .	360	234
2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	366	240
a) Anmeldung einer Versammlung . . . . .	368	241
b) Versammlungsverbot und Auflagen . . . . .	368	241
c) Versammlungsverbot und Auflagen . . . . .	373	242
d) Auflösung einer Versammlung. . . . .	374	245
e) 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>		
I. Die Vollzugshilfe . . . . .	405	252
II. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten. . . . .	408	253
1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung . . . . .	412	254
2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei . . . . .	412	254
3. 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) Prüfungschema . . . . .	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 oberverwaltungsgerichtliche 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
 4. Abschnitt		
<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>	<b>697</b>	<b>380</b>
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</b>		
<b>Kraftfahrzeugen . . . . .</b>	<b>710</b>	<b>389</b>
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 Verhältnismäßigkeits-		
grundsatz . . . . .	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>		<b>423</b>