

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> . . . . .		V
<i>Aus dem Vorwort zur 1. Auflage</i> . . . . .		VI
<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	4
c) Keine Einbeziehung der Strafverfolgungsvorsorge . .	11	5
d) Vermengung der Gefahrenabwehr mit Aufgaben der Wohlfahrtspflege . . . . .	13	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	8
I. Der Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	17	8
II. Die Gliederung des Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	21	9
1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung des Polizei- und Ordnungsrechts . . . . .	23	9
2. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für Teilbereiche des Polizei- und Ordnungsrechts . . . .	25	11
3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge . . . . .	29	13

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>16</b>
I. Allgemeines . . . . .	36	16
II. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklauseln .	43	21
1. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit . . . . .	53	25
2. Der Begriff der öffentlichen Ordnung . . . . .	62	32
3. Der Begriff der Gefahr . . . . .	69	37
a) Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts . . . . .	69	37
b) Anscheinsgefahr . . . . .	80	44
c) Scheingefahr . . . . .	82	46
d) Gefahrenverdacht . . . . .	83	47
e) Gefahrerforschungseingriff . . . . .	86	49
4. Der Begriff der Störung . . . . .	92	53
5. Das Ermessen der Polizei . . . . .	93	54
a) Das Entschließungsermessen . . . . .	99	56
b) Das Auswahlermessen . . . . .	102	58
c) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung . . . . .	103	59
III. Traditionelle Standardmaßnahmen (Einzelmaßnahmen) in allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen (Standardmaßnahmen) . . . . .	110	62
1. Die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen . . . . .	119	66
2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen . . . . .	125	70
3. Vorladung . . . . .	130	73
4. Platzverweisung, Aufenthaltsverbot und Wohnungsverweisung . . . . .	132	74
5. Ingewahrsamnahme von Personen . . . . .	141	80
6. Durchsuchung und Untersuchung von Personen . . . . .	147	86
7. Durchsuchung von Sachen . . . . .	151	88
8. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen . . . . .	152	89
9. Sicherstellung und Beschlagnahme . . . . .	158	92
10. Verwertung, Einziehung, Vernichtung . . . . .	165	96
IV. Datenerhebung und Datenverarbeitung . . . . .	175	100
1. Allgemeines . . . . .	176	100
2. Die Datenerhebung . . . . .	179	103
a) Allgemeine Grundsätze . . . . .	180	104
b) Die allgemeine Ermächtigung zur Datenerhebung .	181	104
c) Die Befragung . . . . .	182	105

d) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (Videouberwachung) . . . . .	184	107
3. Besondere Mittel der Datenerhebung . . . . .	187	110
a) Allgemeines . . . . .	188	110
b) Der Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung von Wohnungen („Großer Lauschangriff“) . . . . .	193	114
c) Die Telekommunikationsüberwachung . . . . .	197a	123
d) Die online-Durchsuchung . . . . .	197f	129
e) Der Einsatz Verdeckter Ermittler . . . . .	198	131
f) Der Einsatz von V-Leuten . . . . .	200	132
g) Die polizeiliche Beobachtung (Ausschreibung) . . . . .	203	133
4. Die Datenverarbeitung . . . . .	205	135
a) Allgemeines zur Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten . . . . .	206	135
b) Die Zwecke der Datenverarbeitung . . . . .	207	136
c) Speicherung . . . . .	210	138
d) Der Datenabgleich . . . . .	211	138
e) Die Datenübermittlung . . . . .	214	145
f) Die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Daten . . . . .	215	147
g) Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten sowie Auskunftsansprüche . . . . .	218	150
<b>§ 4 Die polizeirechtlich Verantwortlichen (Störer) . . . . .</b>	<b>222</b>	<b>153</b>
I. Die Bedeutung des Störerbegriffs und die Arten der Störer . . . . .	228	154
II. Die polizeipflichtigen Personen . . . . .	231	157
III. Der Verhaltensstörer . . . . .	239	161
1. Das Verhalten . . . . .	239	161
2. Der polizeirechtliche Verursacherbegriff . . . . .	241	163
a) Die polizeirechtliche Verursachung . . . . .	241	163
b) Der Zweckveranlasser . . . . .	244	165
c) Der „latente Störer“ . . . . .	249	168
d) Scheinstörer, „Anscheinstörer“ und „Verdachtsstörer“ . . . . .	251	170
3. Haftung für eigenes Verhalten und für das Verhalten anderer Personen (Zusatzverantwortlichkeit) . . . . .	265	179
IV. Der Zustandsstörer . . . . .	268	180
1. Allgemeines . . . . .	268	180
2. Einschränkungen der Zustandsverantwortlichkeit unter dem Aspekt des Übermaßverbots . . . . .	271	183
3. Die Beendigung der Zustandsverantwortlichkeit, insbesondere bei Dereliktion . . . . .	278	187
4. Zustandsverantwortlichkeit und zivilrechtliche Verfügungsbefugnis . . . . .	281	190
V. Verjährung und Verwirkung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit . . . . .	282	191

VI. Die Auswahl zwischen mehreren Störern . . . . .	284	193
1. Keine nur anteilige Verantwortlichkeit der Störer . . . . .	284	193
2. Gleichzeitige Verantwortlichkeit mehrerer Störer für eine Gefahr . . . . .	285	194
a) Ermessensleitende Gesichtspunkte bei der Auswahl . . . . .	285	194
b) Gesamtschuldnerische Haftung und Rückgriffs- möglichkeiten der in Anspruch genommenen Person . . . . .	288	196
VII. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten . . . . .	292	198
<b>§ 5 Der polizeiliche Notstand . . . . .</b>	310	205
I. Die Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands . . . . .	313	206
II. Der Umfang der Inanspruchnahme . . . . .	320	209
<b>§ 6 Verfassungsrechtliche Begrenzungen der Polizeibefugnisse . . . . .</b>	328	213
I. Rechtliche Bindungen durch das Übermaßverbot . . . . .	331	214
1. Der Grundsatz der Geeignetheit des Mittels . . . . .	333	214
2. Der Grundsatz des geringsten Eingriffs . . . . .	335	215
3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn . . . . .	338	216
II. Sonstige Begrenzungen durch die Grundrechte . . . . .	341	219
1. Begrenzungen durch Freiheitsgrundrechte mit Gesetzesvorbehalt . . . . .	342	219
2. Begrenzungen durch nicht ausdrücklich einschränkbare Freiheitsgrundrechte . . . . .	345	222
3. Begrenzungen durch sonstige Grundrechte . . . . .	346	223
<b>§ 7 Spezialgesetzliche Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr . . . . .</b>	354	226
I. Das Versammlungsrecht . . . . .	360	228
1. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen . . . . .	366	233
2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel . . . . .	368	234
a) Anmeldung einer Versammlung . . . . .	368	234
b) Versammlungsverbot und Auflagen . . . . .	373	235
c) Auflösung einer Versammlung . . . . .	374	238
d) Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Verbots oder einer Auflösung . . . . .	376	240
3. Verhältnis des VersG zum allgemeinen Polizeirecht . . . . .	377	240
4. Verhältnis des VersG zu anderen Vorschriften . . . . .	383	244

II. Gefahrenabwehr im Internet . . . . .	385	244
1. Allgemeines . . . . .	385	244
a) Der Begriff der Telemedien . . . . .	386	245
b) Eingriffsbefugnisse und zuständige Behörden . . . . .	387	246
c) Exkurs: Aus dem Ausland stammende Angebote . . . . .	389	248
2. Voraussetzungen für ein polizeiliches Einschreiten . . . . .	391	248
3. Verantwortlichkeit . . . . .	393	249
a) Der Inhaltsanbieter als Verhaltensstörer . . . . .	395	250
b) Der Diensteanbieter als Zustandsstörer . . . . .	396	251
c) Der Zugangsanbieter als Nichtstörer . . . . .	399	252
4. Adressatenauswahl und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme . . . . .	400	252
<b>§ 8 Polizeiliche Befugnisse außerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr . . . . .</b>	<b>405</b>	<b>254</b>
I. Die Vollzugshilfe . . . . .	408	255
II. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten . . . . .	412	256
1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung . . . . .	412	256
2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei . . . . .	419	259
III. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten . . . . .	428	264
 3. Abschnitt		
<b>Formelles Polizei- und Ordnungsrecht (Organisationsrecht und das polizeiliche Handlungsinstrumentarium)</b>		
<b>§ 9 Die Polizei- und Ordnungsbehörden . . . . .</b>	<b>435</b>	<b>268</b>
I. Gefahrenabwehrbehörden des Bundes . . . . .	438	269
1. Die Bundespolizei . . . . .	439	269
2. Das Bundeskriminalamt . . . . .	440	271
3. Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Eingriffsbefugnissen . . . . .	442	272
4. Das Bundesamt für Verfassungsschutz . . . . .	444	273
5. Der Bundesnachrichtendienst . . . . .	445c	275
6. Der Militärische Abschirmdienst . . . . .	445d	276
II. Die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder . . . . .	446	277
1. Überblick über die Verteilung der allgemeinen Aufgaben der Gefahrenabwehr in den einzelnen Bundesländern . . . . .	446	277
a) Länder mit Einheitssystem . . . . .	447	277
b) Länder mit Trennungssystem . . . . .	449	278

2. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden . . . . .	452	279
a) Die sachliche Zuständigkeit . . . . .	453	280
b) Die instanzielle Zuständigkeit . . . . .	454	280
c) Die örtliche Zuständigkeit . . . . .	458	282
III. Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration . . . . .	460	283
1. Die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – „Interpol“) . . . . .	461	284
2. Das Europäische Polizeiamt (Europol) . . . . .	465	285
3. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) . . . . .	468	287
IV. Exkurs: Private Sicherheitsdienste . . . . .	472	290
<b>§ 10 Der polizeiliche Verwaltungsakt . . . . .</b>	<b>477</b>	<b>294</b>
I. Die Abgrenzung polizeilicher Verwaltungsakte von anderen der Gefahrenabwehr dienenden Handlungen . . . . .	483	296
II. Die Rechtmäßigkeit eines der Gefahrenabwehr dienenden Verwaltungsakts (Prüfungsschema) . . . . .	488	298
1. Die formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	489	298
a) Die Zuständigkeit . . . . .	489	298
b) Die Verfahrensvorschriften . . . . .	490	298
2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	500	303
a) Die Bestimmtheit des Verwaltungsakts . . . . .	500	303
b) Die Rechtsgrundlage . . . . .	501	304
c) Das Entschließungsermessen . . . . .	502	304
d) Der richtige Adressat . . . . .	505	306
e) Das Auswahlermessen . . . . .	506	306
f) Verstoß gegen sonstiges Recht . . . . .	507	306
g) Umdeutung . . . . .	508	306
3. Der Rechtsschutz bei Verwaltungsakten . . . . .	509	307
a) Die Rechtswegproblematik . . . . .	509	307
b) Der Rechtsschutz durch die Anfechtungsklage . . . . .	510	307
c) Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff VwGO . . . . .	519	310
d) Der Rechtsschutz bei Erledigung des Verwaltungsakts . . . . .	522	311
e) Der Rechtsschutz durch eine Verpflichtungs- klage . . . . .	526	313
f) Der vorläufige Rechtsschutz durch eine einstweilig Anordnung . . . . .	532	315
g) Der vorbeugende Rechtsschutz durch eine allgemeine Leistungsklage . . . . .	533	315

h) Der Rechtsschutz durch eine allgemeine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO . . . . .	534	316
III. Die Zwangsmittel zur Durchsetzung polizeilicher Verwaltungsakte . . . . .	538	317
1. Allgemeines . . . . .	538	317
2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung der Zwangsmittel . . . . .	539	317
a) Die Ersatzvornahme . . . . .	553	323
b) Das Zwangsgeld . . . . .	556	325
c) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs . . . . .	558	326
3. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug . . . . .	564	331
4. Der Rechtsschutz gegen die Vollstreckung polizeilicher Verwaltungsakte sowie die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug . . . . .	572	334
a) Der Rechtsschutz gegen als Verwaltungsakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	572	334
b) Der Rechtsschutz gegen als Realakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen . . . . .	575	335
c) Der Rechtsschutz zur generellen Verhinderung der Verwaltungsvollstreckung . . . . .	576	335
d) Der Rechtsschutz gegen die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug . . . . .	580	336
IV. Die Bewehrung polizeilicher Verwaltungsakte . . . . .	582	336
V. Erlaubnis und Dispens . . . . .	583	337
1. Allgemeines . . . . .	583	337
2. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit Erlaubnissen und Dispensen . . . . .	586	339
<b>§ 11 Polizei- und ordnungsbehördliche Verordnungen . . . . .</b>	<b>605</b>	<b>345</b>
I. Allgemeines . . . . .	607	346
II. Die Abgrenzung polizei- und ordnungsbehördlicher Verordnungen von polizeilichen Verwaltungsakten . . . . .	616	350
III. Die Rechtmäßigkeit einer polizei- und ordnungsbehördlichen Verordnung (Prüfungsschema) . . . . .	619	352
1. Die formelle Rechtmäßigkeit . . . . .	620	352
2. Die materielle Rechtmäßigkeit . . . . .	624	353
IV. Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen und ordnungsbehördliche Verordnungen . . . . .	630	355
1. Rechtsschutz durch eine oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle . . . . .	630	355
a) Die Zulässigkeit der Normenkontrolle . . . . .	631	355
b) Die Begründetheit der Normenkontrolle . . . . .	635	356

c) Vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung . . . . .	636	357
2. Inzidenter Rechtsschutz durch die Anfechtung von Normvollzugsakten . . . . .	637	357
3. Inzidenter Rechtsschutz durch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage . . . . .	638	358
4. Rechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde . . . . .	639	358
<b>§ 12 Sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente . . . . .</b>	<b>650</b>	<b>362</b>
I. Realakte . . . . .	652	362
II. Öffentlichrechtliche Verträge . . . . .	656	365
III. Informelles konsensuales Verwaltungshandeln . . . . .	660	367
IV. Rechtsschutz gegen sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente . . . . .	663	368
1. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen Leistungsklage . . . . .	663	368
2. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO . . . . .	667	369
3. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit öffentlichrechtlichen Verträgen . . . . .	670	370
4. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit informellem konsensualem Verwaltungshandeln . . . . .	671	371
 4. Abschnitt		
<b>Entschädigungs- und Ersatzansprüche bei polizeilichem Handeln</b>		
<b>§ 13 Entschädigungsansprüche Betroffener . . . . .</b>	<b>679</b>	<b>373</b>
I. Entschädigungsansprüche des Störers . . . . .	679	373
II. Der Entschädigungsanspruch des Nichtstörers . . . . .	684	376
<b>§ 14 Ersatzansprüche des Polizeiträgers . . . . .</b>	<b>697</b>	<b>383</b>
I. Ersatzansprüche bei Ersatzvornahme . . . . .	698	384
II. Ersatzansprüche bei unmittelbarem Zwang . . . . .	702	387
III. Ersatzansprüche bei unmittelbarer Ausführung . . . . .	703	387
IV. Rückgriffsansprüche . . . . .	707	390
<b>§ 15 Exkurs: Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen . . . . .</b>	<b>710</b>	<b>392</b>
I. Die Rechtsgrundlage für das Abschleppen . . . . .	713	393
1. Nichtbeachtung eines Verkehrszeichens . . . . .	714	393
2. Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften . . . . .	717	395



II. Der Adressat der polizeilichen Maßnahme . . . . .	718a	395
III. Rechtliche Begrenzungen durch das Übermaßverbot . . . . .	719	396
1. Begrenzungen durch den Grundsatz des geringsten Eingriffs . . . . .	720	396
2. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeits- grundsatz . . . . .	721	396
IV. Kostenersatzansprüche des Trägers der Polizeibehörde und ihre Durchsetzung . . . . .	722	397
1. Rechtsgrundlage für Kostenersatzansprüche . . . . .	722	397
2. Die Durchsetzung des Kostenersatzanspruchs . . . . .	725	398
3. Polizeiliches Zurückbehaltungsrecht wegen bestehender Kostenersatzansprüche . . . . .	726	398
V. Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche gegen den Träger der Polizeibehörde bei Beschädigung des Fahrzeugs . . . . .	727	399

## Anhang

Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG . . . . .	401
<i>Sachverzeichnis</i> . . . . .	425