

Inhaltsverzeichnis

Literaturhinweise	17
Abkürzungen	19
Einleitung	25

Erster Abschnitt

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gefahrenabwehr

§ 1 Gefahrenabwehr als Staatsaufgabe

I. Staatsbegriff und Gefahrenabwehraufgabe	29
II. Wandlungen des Polizeibegriffs	30
1. Vorabsolutistische Epoche und Absolutismus	30
2. Der Polizeibegriff der Aufklärung	31
3. Polizeibegriff des liberalen Rechtsstaats	31
4. Der „materielle“ Polizeibegriff	32
5. Die „Entpolizeilichung“ der Verwaltung	33
III. Gefahrenabwehr als Aufgabe der Verwaltungsbehörden und der Polizei	34
1. Das Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (SOG) vom 21. März 1951	34
2. Das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) vom 17. November 1981	34
3. Das Niedersächsische Gefahrenabwehrgesetz (NGefAG) vom 13. April 1994	35
4. Das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) vom 19. Januar 2005	35
IV. Rechtsprechung	35
V. Literatur	36

§ 2 Gefahrenabwehr im Bundesstaat

I. Subsidiarität des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts	37
II. Bundesrechtliche Regelungen auf dem Gebiet der Gefahren- abwehr	38
1. Straßenverkehrsrecht	38
2. Gewerberecht	39

Inhaltsverzeichnis

3. Umweltschutz	40
4. Gesundheitswesen	41
5. Vereins- und Versammlungsrecht	41
6. Waffen- und Sprengstoffrecht	42
III. Landesrechtliche Spezialgesetze	42
1. Bauordnungsrecht	43
2. Wasserrecht	43
3. Brandschutz, Katastrophenschutz	44
4. Unterbringung	44
IV. Übersicht	46
V. Rechtsprechung	47
VI. Literatur	47

§ 3 Gefahrenabwehr und Grundrechte

I. Grundrechte unter Eingriffsvorbehalt	49
II. Grundrechte unter Schrankenvorbehalt	51
III. Vorbehaltlos garantierte Grundrechte	52
IV. Rechtsprechung	53
V. Literatur	54

Zweiter Abschnitt

Grundbegriffe der Gefahrenabwehr

§ 4 Die Schutzgüter der Gefahrenabwehr: Die öffentliche Sicherheit und Ordnung

I. Die öffentliche Sicherheit	56
1. Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung	57
2. Die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen	60
3. Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt	62
II. Die „öffentliche Ordnung“ als Schutzgut der Gefahrenabwehr	63
1. Die Kontroverse um die „öffentliche Ordnung“	64
2. Die Definition des Ordnungsbegriffs	66
3. „Öffentliche Ordnung“ als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit	67
III. Rechtsprechung	68
IV. Literatur	68

§ 5 Der Gefahrenbegriff

I.	Konkrete Gefahr und Gefahrsteigerungen	69
1.	Legaldefinitionen nach § 2 Nr. 1 Nds. SOG	69
a)	„Sachlage“	69
b)	Prognose	70
2.	Gefahrsteigerungen	70
3.	Störungsbeseitigung und Gefahrenabwehr	70
II.	Abstrakte Gefahr	72
III.	Gefahrenverdacht und Putativgefahr	73
1.	Gefahrenermittlung und Gefahrenabwehr	73
2.	„Anscheinsgefahr“ und „Putativgefahr“ (Scheingefahr)	76
IV.	Rechtsprechung	81
V.	Literatur	81

§ 6 Die gefahrenabwehrrechtliche Verantwortlichkeit

I.	Verhaltensverantwortlichkeit (§ 6 Nds. SOG)	82
1.	Der Begriff des „Störers“	82
2.	Der gefahrenabwehrrechtliche Verursachungsbegriff	83
3.	Zusatzverantwortlichkeit (§ 6 Abs. 2 Nds. SOG)	86
4.	Zweckveranlasser	87
II.	Zustandsverantwortlichkeit (§ 7 Nds. SOG)	88
1.	Der „Zustandsstörer“ (§ 7 Abs. 1 Nds. SOG)	88
2.	Maßnahmen gegen den Eigentümer (§ 7 Abs. 2 Nds. SOG) ...	90
3.	Dereliction und Fortwirkung der Zustandsverantwortlichkeit	90
4.	Rechtsnachfolge in die Zustandsverantwortlichkeit?	91
5.	Kumulative Verantwortlichkeit mehrerer Störer	93
6.	Der „latente Störer“	94
7.	„Polizeipflicht“ von Hoheitsträgern?	95
III.	Rechtsprechung	96
IV.	Literatur	97

§ 7 Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Personen („Nichtstörer“)

I.	Voraussetzungen der Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Personen (§ 8 Abs. 1 Nds. SOG)	99
1.	Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 Nds. SOG)	100
2.	Subsidiarität der Maßnahme (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG) ...	100

Inhaltsverzeichnis

3. Unmöglichkeit behördlicher Gefahrenabwehr (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 Nds. SOG)	101
4. Keine Verletzung höherwertiger Pflichten (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 Nds. SOG)	101
II. Vorläufigkeit der Inanspruchnahme des Nichtstörers (§ 8 Abs. 2 Nds. SOG)	102
III. Ausgleichsanspruch und Folgenbeseitigungsanspruch des Nichtstörers	102
1. Ausgleichsanspruch (§ 80 Abs. 1 Nds. SOG)	102
2. Folgenbeseitigungsanspruch	103
IV. Rechtsprechung	104
V. Literatur	105

§ 8 Das Opportunitätsprinzip

I. Legalitäts- und Opportunitätsprinzip	106
II. Entschließungs- und Auswahlmessen	107
III. Ermessensfehler und Ermessensreduktion	108
1. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensentscheidungen (§ 114 Satz 1 VwGO)	108
2. Äußere und innere Ermessensfehler	109
3. Anspruch auf ordnungsbehördliches Einschreiten aufgrund Ermessensreduktion	110
4. Ermessensbindung durch den Gleichheitssatz	111
IV. Rechtsprechung	113
V. Literatur	113

§ 9 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

I. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Rechtsstaatsprinzip	114
II. Stufen der Verhältnismäßigkeit nach § 4 Nds. SOG	115
1. Maßnahmen der Gefahrenabwehr	115
2. Geeignetheit der Maßnahme (§ 4 Abs. 1 Nds. SOG)	115
3. Erforderlichkeit (§ 4 Abs. 1 Nds. SOG)	115
4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i.e.S. (§ 4 Abs. 2 Nds. SOG)	117
5. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Ermessen	118
III. Rechtsprechung	119
IV. Literatur	120

Dritter Abschnitt

Aufgaben und Befugnisse der Gefahrenabwehrbehörden

§ 10 Aufgaben der Gefahrenabwehrbehörden

I. Trennung von Aufgaben und Befugnissen	121
II. Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und „Vorfeldaufgaben“	122
III. Arten der Vorfeldaufgaben	125
1. Vorbereitung der Gefahrenabwehr (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG)	125
2. Vorsorge für die Strafverfolgung (§ 1 Abs. 1 Satz 3 1. Alt. Nds. SOG a.F.)	125
3. Kriminalitätsprävention (§ 1 Abs. 1 Satz 3 Nds. SOG)	126
IV. Übersicht	127
V. Rechtsprechung	127
VI. Literatur	127

§ 11 Generalklausel und Spezialermächtigungen

I. Gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel	128
II. Grundsatz der Subsidiarität	129
1. Subsidiarität des Nds. SOG (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG) ...	129
2. Subsidiarität der Befugnisgeneralklausel (§ 11 Nds. SOG) ..	131
III. Rechtsprechung	132
IV. Literatur	132

§ 12 Besondere Befugnisse der Verwaltungsbehörden und der Polizei

I. Begriff und Einteilung der sogenannten „Standardbefugnisse“ ..	133
II. Einzelne Befugnisse (Standardmaßnahmen)	135
1. Befragung und Auskunftspflicht (§ 12 Nds. SOG)	135
2. Identitätsfeststellung, Prüfung von Berechtigungsscheinen (§ 13 Nds. SOG)	137
3. Kontrollstellen (§ 14 Nds. SOG)	139
4. Erkennungsdienstliche Maßnahmen (§ 15 Nds. SOG)	142
5. Molekulargenetische Untersuchungen zur Identitätsfeststellung (§ 15 a Nds. SOG)	143
6. Vorladung (§ 16 Nds. SOG)	145
7. Platzverweisung, Aufenthaltsverbot (§ 17 Nds. SOG)	146
8. Gewahrsamsnahme (§ 18 Nds. SOG)	149

9. Durchsuchung und Untersuchung von Personen (§ 22 Nds. SOG)	157
10. Durchsuchung und Sicherstellung von Sachen (§§ 23, 26 Nds. SOG)	160
a) Durchsuchung von Sachen (§ 23 Nds. SOG)	161
b) Sicherstellung (§ 26 Nds. SOG)	161
11. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen (§§ 24, 25 Nds. SOG)	163
a) Wohnungsbegriff (§ 24 Abs. 1 Nds. SOG)	163
b) Voraussetzungen des Betretens und der Durchsuchung der Wohnungen (§ 24 Abs. 2 bis 6 Nds. SOG)	163
c) Richtervorbehalt und Verfahrensgarantien (§ 25 Nds. SOG)	166
III. Übersicht	167
IV. Rechtsprechung	167
V. Literatur	168

§ 13 Besondere Befugnisse zur Datenerhebung und Datenverarbeitung

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen	170
1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	170
2. Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbst- bestimmung	170
II. Grundsätze der Datenerhebung	171
1. Unmittelbarkeit der Datenerhebung (§ 30 Abs. 1 Nds. SOG)	171
2. Offenheit der Datenerhebung (§ 30 Abs. 2 Nds. SOG)	172
3. Unterrichtungspflicht (§ 30 Abs. 4, 5 Nds. SOG)	173
4. Unzulässigkeit der Datenerhebung (§ 30 Abs. 7 Nds. SOG) .	173
III. Befugnisse zur Datenerhebung (§ 31 Nds. SOG)	174
1. Allgemeine Befugnisklausel zur Datenerhebung (§ 31 Nds. SOG)	174
2. Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen und im öffentlichen Raum (§ 32 Nds. SOG)	176
3. Aufzeichnung von Telekommunikationsverbindungsdaten mit Einwilligung der Anschlussinhaberin oder des Anschlussinhabers (§ 33 Nds. SOG)	179
4. Datenerhebung durch Überwachung der Telekommunikation (§ 33 a Nds. SOG)	180
a) Voraussetzungen und Ausmaß der Telekommunikations- überwachung	181

b) Erfordernis richterlicher Anordnung (§ 33 a Abs. 4, 5 Nds. SOG)	183
c) Mitwirkungs- und Auskunftspflicht der Telekommunikationsdienstleister (§§ 33 a Abs. 7, 33 c Nds. SOG)	183
d) Geräte- und Standortermittlung, Unterbrechung der Telekommunikation (§ 33 b Nds. SOG)	184
e) Verfassungsrechtliche Fragestellung	184
5. Längerfristige Observation (§ 34 Nds. SOG)	185
6. Verdeckter Einsatz technischer Mittel (§§ 35, 35 a Nds. SOG)	187
a) Verdeckter Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 35 Nds. SOG)	188
b) Verdeckter Einsatz technischer Mittel in Wohnungen (§ 35 a Nds. SOG)	188
c) Richtervorbehalt (§§ 35 Abs. 3, 35 a Abs. 4 Nds. SOG) ...	191
7. Datenerhebung durch Verwendung von Vertrauenspersonen (§ 36 Nds. SOG)	192
8. Datenerhebung durch Verdeckte Ermittler (§ 36 a Nds. SOG)	194
9. Kontrollmeldung (§ 37 Nds. SOG)	195
10. Parlamentarische Kontrolle (§ 37 a Nds. SOG)	196
IV. Verwendung, Übermittlung und Löschung personenbezogener Daten (§§ 38 ff. Nds. SOG)	197
1. Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten (§§ 38, 39 Nds. SOG)	197
2. Datenübermittlung (§§ 40, 41 Nds. SOG)	200
3. Datenabgleich (§§ 45, 45 a Nds. SOG)	200
4. Errichtung von Dateien und Prüfung von Daten (§§ 46, 47 Nds. SOG)	202
V. Zusammenfassende Bewertung	202
VI. Rechtsprechung	203
VII. Literatur	204

§ 14 Gefahrenabwehr durch Rechtsetzung (Verordnungen)

I. Voraussetzungen für den Erlass von Verordnungen der Gefahrenabwehr (§ 55 Nds. SOG)	205
1. Abwehr abstrakter Gefahren	205
2. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften	206
3. Anwendungsbereich der Verordnungen	207
II. Inhalt und Form der Verordnungen	207
1. Inhaltliche Anforderungen an Rechtsverordnungen (§ 57 Nds. SOG)	207

Inhaltsverzeichnis

2. Formvorschriften (§ 58 Nds. SOG)	208
3. Zuwiderhandlungen (§ 59 Nds. SOG)	208
III. Zuständigkeit und Verfahren	209
1. Behörden- und Organzuständigkeit für den Erlass von Rechtsverordnungen (§ 55 Nds. SOG)	209
2. Verkündung und In-Kraft-Treten (§ 60 Nds. SOG)	209
3. Geltungsdauer (§ 61 Nds. SOG)	210
IV. Rechtsprechung	210
V. Literatur	210

Vierter Abschnitt

Verwaltungszwang

§ 15 Voraussetzungen, Verfahren, Sofortvollzug

I. Voraussetzungen des Verwaltungszwangs	213
1. Begriffliches: Verwaltungszwang als Unterfall der Verwaltungsvollstreckung	213
2. Der zu vollstreckende Verwaltungsakt (Grundverfügung) ...	214
II. Sofortvollzug (§ 64 Abs. 2 Nds. SOG)	215
III. Zwangsverfahren	216
IV. Rechtsschutz gegen Zwangsmaßnahmen	217
V. Rechtsprechung	218
VI. Literatur	218

§ 16 Die Mittel des Verwaltungszwangs

I. Ersatzvornahme (§ 66 Nds. SOG)	219
II. Zwangsgeld und Ersatzzwangshaft (§§ 67, 68 Nds. SOG)	221
1. Zwangsgeld (§ 67 Nds. SOG)	221
2. Ersatzzwangshaft (§ 68 Nds. SOG)	222
III. Unmittelbarer Zwang (§ 69 Nds. SOG)	223
1. Begriff des unmittelbaren Zwangs	223
2. Ausübung des unmittelbaren Zwangs (§§ 71 ff. Nds. SOG)	224
3. Kosten des unmittelbaren Zwangs	227
IV. Übersicht	228
V. Rechtsprechung	228
VI. Literatur	229

Fünfter Abschnitt

Entschädigung und Schadensersatz

§ 17 Entschädigung und Schadensersatz für Maßnahmen der Gefahrenabwehr

I.	Der Entschädigungsanspruch nach § 80 Nds. SOG	231
1.	Grundsatz: Kein Entschädigungsanspruch des Störers	231
2.	Entschädigungsanspruch des Nichtstörers (§ 80 Abs. 1 Satz 1 Nds. SOG)	232
3.	Entschädigungspflicht wegen rechtswidriger Maßnahmen (§ 80 Abs. 1 Satz 2 Nds. SOG)	232
4.	Der Entschädigungsanspruch des Verwaltungshelfers (§ 80 Abs. 2 Nds. SOG)	233
II.	Inhalt, Art und Umfang des Entschädigungsanspruchs	234
1.	Entschädigungs-, nicht Schadensersatzanspruch	234
2.	Umfang des <i>Schadensausgleichs</i>	234
3.	Verjährung des Ausgleichsanspruchs (§ 83 Nds. SOG)	236
4.	Anspruchsgegner, Erstattungsanspruch (§ 84 Nds. SOG)	236
5.	Rückgriff gegen Verantwortliche (§ 85 Nds. SOG)	237
6.	Rechtsweg (§ 86 Nds. SOG)	238
III.	Rechtsprechung	238
IV.	Literatur	238

Sechster Abschnitt

Organisation und Zuständigkeiten der Gefahrenabwehr

§ 18 Organisation und Zuständigkeiten der Gefahrenabwehr- behörden in Niedersachsen

I.	Verwaltungsbehörden	239
1.	Die Gemeinden als zuständige Behörden der Gefahren- abwehr (§ 97 Abs. 1 Nds. SOG)	239
2.	Fachaufsicht (§ 98 Nds. SOG)	241
II.	Die Organisation der niedersächsischen Polizei	242
1.	Polizeibehörden (§ 87 Nds. SOG)	242
2.	Polizeidienststellen (§ 92 Nds. SOG a.F.)	243
3.	Fach- und Dienstaufsicht über Polizeibehörden (§ 94 Nds. SOG)	244
III.	Zuständigkeiten und Zuständigkeitsabgrenzungen von Verwaltungsbehörden und Polizei	244
1.	Örtliche Zuständigkeit, außerordentliche örtliche Zuständigkeit (§ 100 Nds. SOG)	244

Inhaltsverzeichnis

2. Sachliche Zuständigkeit (§ 97 Nds. SOG), außerordentliche sachliche Zuständigkeit (§ 102 Nds. SOG)	245
3. Zuständigkeitsabgrenzung von Verwaltungsbehörden und Polizei	247
4. Abgrenzung der Zuständigkeiten von Verwaltungs- und Polizeibehörden und anderen Behörden der öffentlichen Verwaltung	249
IV. Ausblick: Gefahrenabwehr und Verwaltungsreform	251
V. Übersichten	253
VI. Rechtsprechung	256
VII. Literatur	257
Stichwortverzeichnis	257