

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|--------------------------------------|-------|
| Vorwort | V |
| Aus dem Vorwort zur 1. Auflage | VI |
| Literaturverzeichnis | XV |

Teil I

Einführung in das Polizei- und Ordnungsrecht

§ 1 Die einzelnen Polizeibegriffe

| | |
|---|---|
| I. Die verschiedenen Ansätze zur Bestimmung des Polizeibegriffs | 1 |
| II. Der Begriff der Polizei im materiellen Sinn | 1 |
| 1. Die geschichtliche Entwicklung des materiellen Polizeibegriffs | 1 |
| 2. Polizei im materiellen Sinn als die der Gefahrenabwehr dienende staatliche Tätigkeit | 4 |
| a) Die Gefahrenabwehr | 4 |
| b) Die Gefahrenvorsorge | 4 |
| c) Keine Einbeziehung der Strafverfolgungsvorsorge | 5 |
| III. Der Begriff der Polizei im institutionellen (organisatorischen) Sinn | 6 |
| IV. Der Begriff der Polizei im formellen Sinn | 7 |

§ 2 Das Polizei- und Ordnungsrecht

| | |
|---|----|
| I. Der Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts. | 8 |
| II. Die Gliederung des Polizei- und Ordnungsrechts | 8 |
| 1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung des Polizei- und Ordnungsrechts | 9 |
| 2. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für Teilbereiche des Polizei- und Ordnungsrechts | 11 |
| 3. Die Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgung und die Strafverfolgungsvorsorge. | 12 |

Teil II

Materielles Polizei- und Ordnungsrecht

(Rechtsgrundlagen und Rechtsgrundsätze des polizeilichen Handelns)

§ 3 Die Polizeibefugnisse im Rahmen der Gefahrenabwehr

| | |
|---|----|
| I. Das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für belastende Eingriffe. | 17 |
| 1. Zuweisung einer Aufgabe rechtfertigt grundsätzlich keine Eingriffsbefugnisse . | 17 |
| 2. Generalermächtigungen und Spezialermächtigungen. | 17 |
| 3. Keine Rechtsgrundlage durch allgemeine Rechtfertigungsgründe. | 19 |

| | Seite |
|--|-------|
| 4. Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Informationen der Bundes- bzw. Landesregierung | 19 |
| 5. Keine Ermächtigung durch grundrechtliche Schutzpflichten | 21 |
| 6. Keine Ermächtigung durch staatliche Notrechte | 21 |
| II. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklauseln | 21 |
| 1. Keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Generalklausel | 23 |
| 2. Ausnahmsweise Erfordernis spezialgesetzlicher Ermächtigungen | 24 |
| 3. Rechtsgrundlage für belastende Verwaltungsakte und Realakte. | 24 |
| 4. Uneingeschränkte Justitiabilität der in der Generalklausel verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe | 26 |
| 5. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit | 27 |
| 6. Der Begriff der öffentlichen Ordnung | 33 |
| 7. Der Begriff der Gefahr | 37 |
| a) Gefahr als hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. | 37 |
| b) Anscheinse Gefahr | 42 |
| c) Scheingefahr | 44 |
| d) Gefahrenverdacht | 44 |
| e) Gefahrerforschungseingriff. | 47 |
| f) Drohende Gefahr (konkretisierte Gefahr) | 52 |
| 8. Der Begriff der Störung | 54 |
| 9. Das Ermessen der Polizei | 55 |
| a) Das Entschließungsermessen | 57 |
| b) Das Auswahlermessen. | 59 |
| c) Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung | 59 |
| III. Traditionelle polizeiliche Verfügungen (Einzelmaßnahmen) in allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen (Standardmaßnahmen) | 62 |
| 1. Die Identitätsfeststellung und die Prüfung von Berechtigungsscheinen | 66 |
| 2. Erkennungsdienstliche Maßnahmen | 69 |
| 3. Vorladung | 72 |
| 4. Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Aufenthaltsgebote, Wohnungsverweisung, Kontaktverbot und elektronische Aufenthaltsüberwachung | 73 |
| 5. Ingewahrsamnahme von Personen | 79 |
| 6. Durchsuchung und Untersuchung von Personen | 85 |
| 7. Durchsuchung von Sachen | 87 |
| 8. Betreten und Durchsuchung von Wohnungen | 87 |
| 9. Sicherstellung und Beschlagnahme | 90 |
| 10. Verwertung, Einziehung, Vernichtung | 95 |
| IV. Datenerhebung und Datenverarbeitung | 98 |
| 1. Allgemeines | 98 |
| 2. Die Datenerhebung | 101 |
| a) Allgemeine Grundsätze. | 101 |
| b) Die allgemeine Ermächtigung zur Datenerhebung | 102 |
| c) Die Befragung | 103 |
| d) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (Videoüberwachung) | 104 |
| e) Die offene Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnung mittels körpernah getragener Aufnahmegерäte (Body-Cams) | 107 |

| | Seite |
|---|-------|
| f) Die polizeiliche Ausschreibung zur Beobachtung | 109 |
| g) Die Fahndung | 110 |
| 3. Verdeckte Mittel der Datenerhebung | 111 |
| a) Allgemeines | 113 |
| aa) Die Rechtsnatur heimlicher Datenerhebungen. | 113 |
| bb) Verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Erfordernisse bei verdeckter Datenerhebung durch besondere Mittel der Datenerhebung, Wohnraum- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen sowie Online-Durchsuchungen | 113 |
| cc) Schutz von Vertrauensverhältnissen | 119 |
| dd) Gerichtlicher Rechtsschutz und Ausgleichsansprüche | 120 |
| b) Der Einsatz von technischen Mitteln zur Überwachung von Wohnungen (sog. „Großer Lauschangriff“) | 121 |
| aa) Der Schutz durch Art. 13 III und IV GG. | 121 |
| bb) Verfahrensrechtliche Vorgaben des Art. 13 IV GG. | 121 |
| cc) Materiellrechtliche Vorgaben des Art. 13 IV 4 GG. | 122 |
| dd) Die anderweitige Verwertung gewonnener Daten | 124 |
| ee) Die gesetzliche Ausgestaltung der Wohnraumüberwachung. | 124 |
| c) Die Telekommunikationsüberwachung | 125 |
| aa) Die durch Art. 10 GG geschützte Telekommunikation | 125 |
| bb) Die Rechtslage beim Fehlen spezieller Ermächtigungsgrundlagen zu Eingriffen in Art. 10 GG. | 126 |
| cc) Spezielle Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe in Art. 10 GG | 126 |
| dd) Standortbestimmungen und Verhinderung von Telekommunikationsverbindungen | 129 |
| ee) Auskunft von geschäftsmäßigen Anbietern von Telekommunikationsdiensten über gespeicherte Daten, Probleme der Vorratsdatenspeicherung. | 129 |
| d) Die sog. „Online-Durchsuchung“. | 134 |
| e) Der Einsatz Verdeckter Ermittler und Opferschutzmaßnahmen. | 137 |
| f) Der Einsatz von V-Leuten. | 138 |
| g) Die längerfristige Observation | 139 |
| 4. Die Datenverarbeitung | 140 |
| a) Allgemeines zur Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten | 142 |
| b) Die Zwecke der Datenverarbeitung | 142 |
| c) Speicherung | 144 |
| d) Der Datenabgleich. | 145 |
| e) Die Datenübermittlung. | 151 |
| f) Die Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Daten | 153 |
| g) Löschung, Berichtigung und Sperrung von Daten sowie Auskunftsansprüche. | 156 |
| h) Weitere Folgen rechtswidriger Datenverarbeitungen | 158 |

§ 4 Die polizeirechtlich Verantwortlichen (Störer)

| | |
|---|-----|
| I. Ausgangsfälle | 161 |
| II. Die Bedeutung des Störerbegriffs und die Arten der Störer | 162 |

| | Seite |
|---|-------|
| III. Potentiell polizeipflichtige Personen | 165 |
| IV. Der Verhaltensstörer | 168 |
| 1. Das Verhalten | 168 |
| 2. Der polizeirechtliche Verursacherbegriff | 169 |
| a) Die polizeirechtliche Verursachung | 169 |
| b) Der Zweckveranlasser | 171 |
| c) Der „latente Störer“ | 174 |
| d) Scheinstörer, „Anscheinstörer“ und „Verdachtsstörer“ | 175 |
| 3. Haftung für das Verhalten anderer Personen (Zusatzverantwortlichkeit) | 182 |
| V. Der Zustandsstörer | 184 |
| 1. Allgemeines | 184 |
| 2. Einschränkungen der Zustandsverantwortlichkeit unter dem Aspekt des Übermaßverbots | 186 |
| 3. Die Beendigung der Zustandsverantwortlichkeit, insbesondere bei Dereliktion | 189 |
| 4. Zustandsverantwortlichkeit und zivilrechtliche Verfügungsbefugnis | 191 |
| VI. Verjährung und Verwirkung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit | 192 |
| VII. Die Auswahl zwischen mehreren Störern | 194 |
| 1. Keine nur anteilige Verantwortlichkeit der Störer | 194 |
| 2. Gleichzeitige Verantwortlichkeit mehrerer Störer für eine Gefahr | 194 |
| a) Ermessensleitende Gesichtspunkte bei der Auswahl. | 194 |
| b) Gesamtschuldnerische Haftung und Rückgriffmöglichkeiten der in Anspruch genommenen Person | 196 |
| VIII. Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten | 198 |

§ 5 Der polizeiliche Notstand

| | |
|--|-----|
| I. Ausgangsfälle | 205 |
| II. Die Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands | 206 |
| III. Der Umfang der Inanspruchnahme | 208 |

§ 6 Verfassungsrechtliche Begrenzungen der Polizeibefugnisse

| | |
|--|-----|
| I. Ausgangsfälle | 213 |
| II. Rechtliche Bindungen durch das Übermaßverbot | 213 |
| 1. Der Grundsatz der Geeignetheit des Mittels | 214 |
| 2. Der Grundsatz des geringsten Eingriffs | 215 |
| 3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn | 216 |
| III. Sonstige Begrenzungen durch die Grundrechte | 218 |
| 1. Begrenzungen durch Freiheitsgrundrechte mit Gesetzesvorbehalt | 218 |
| 2. Begrenzungen durch nicht ausdrücklich einschränkbare Freiheitsgrundrechte . | 220 |
| 3. Begrenzungen durch sonstige Grundrechte | 221 |

§ 7 Spezialgesetzliche Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr außerhalb der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze

| | |
|--|-----|
| I. Ausgangsfälle | 225 |
| II. Spezielle Gefahrenabwehrregelungen | 225 |
| III. Das Versammlungsrecht | 227 |
| 1. Allgemeines | 227 |

| | Seite |
|--|-------|
| a) Der Begriff der Versammlung | 228 |
| b) Öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen | 231 |
| c) Versammlungsrechtliche Maßnahmen | 231 |
| d) Polizeirechtliche Verantwortlichkeit | 232 |
| e) Schutz von Veranstaltern und Teilnehmern | 232 |
| f) Der Inhalt der Versammlungsfreiheit | 233 |
| g) Das Kooperationsgebot | 233 |
| 2. Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen | 233 |
| 3. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel | 236 |
| a) Anmeldung einer Versammlung | 236 |
| b) Versammlungsverbot und Auflagen | 238 |
| c) Auflösung einer Versammlung | 241 |
| d) Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Verbots oder einer Auflösung, insbesondere Bild- und Tonaufnahmen | 243 |
| 4. Das Verhältnis des VersG zum allgemeinen Polizeirecht und anderen polizei- rechtlichen Vorschriften | 243 |
| § 8 Polizeiliche Befugnisse außerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr | |
| I. Ausgangsfälle | 249 |
| II. Die Vollzugshilfe | 249 |
| III. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Straftaten | 251 |
| 1. Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung | 251 |
| 2. Rechtsschutz gegen Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei | 253 |
| IV. Polizeiliche Befugnisse bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten | 258 |

Teil III
Formelles Polizei- und Ordnungsrecht
(Organisationsrecht und das polizeiliche Handlungsinstrumentarium)

| | |
|--|-----|
| § 9 Die Polizei- und Ordnungsbehörden | |
| I. Ausgangsfälle | 261 |
| II. Gefahrenabwehrbehörden und Nachrichtendienste des Bundes | 262 |
| 1. Die Bundespolizei | 262 |
| 2. Das Bundeskriminalamt | 263 |
| 3. Sonstige Bundesbehörden mit polizeilichen Aufgaben | 264 |
| 4. Das Bundesamt für Verfassungsschutz | 265 |
| 5. Der Bundesnachrichtendienst | 268 |
| 6. Der Militärische Abschirmdienst | 269 |
| III. Die Polizei- und Ordnungsbehörden der Länder | 269 |
| 1. Überblick über die Verteilung der allgemeinen Aufgaben der Gefahrenabwehr in den einzelnen Bundesländern | 269 |
| a) Länder mit Einheitssystem | 270 |
| b) Länder mit Trennungssystem | 271 |

| | Seite |
|---|-------|
| 2. Die Abgrenzung der Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden | 273 |
| a) Die sachliche Zuständigkeit | 273 |
| b) Die instanzielle Zuständigkeit | 274 |
| c) Die örtliche Zuständigkeit | 275 |
| IV. Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration | 276 |
| 1. Die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – „Interpol“) sowie sonstige internationale Bemühungen zur Gefahrenabwehr | 276 |
| 2. Das Europäische Polizeiamt (Europol) | 277 |
| 3. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) | 278 |
| V. Exkurs: Private Sicherheitsdienste | 281 |
| § 10 Der polizeiliche Verwaltungsakt | |
| I. Ausgangsfälle | 284 |
| II. Die Abgrenzung polizeilicher Verwaltungsakte von anderen der Gefahrenabwehr dienenden Handlungen | 286 |
| III. Die Rechtmäßigkeit eines der Gefahrenabwehr dienenden Verwaltungsakts (Prüfungsschema) und der Rechtsschutz | 287 |
| 1. Die formelle Rechtmäßigkeit | 287 |
| a) Die Zuständigkeit | 287 |
| b) Die Verfahrensvorschriften | 287 |
| 2. Die materielle Rechtmäßigkeit | 292 |
| a) Die Bestimmtheit des Verwaltungsakts | 292 |
| b) Die Rechtsgrundlage | 292 |
| c) Das Entschließungsermessen | 293 |
| d) Der richtige Adressat | 294 |
| e) Das Auswahlermessen | 294 |
| f) Verstoß gegen sonstiges Recht | 294 |
| g) Umdeutung | 294 |
| 3. Der Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte | 295 |
| a) Die Rechtswegproblematik | 295 |
| b) Der Rechtsschutz durch die Anfechtungsklage | 295 |
| c) Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff. VwGO | 298 |
| d) Der Rechtsschutz bei Erledigung des Verwaltungsakts | 299 |
| e) Der Rechtsschutz durch eine Verpflichtungsklage | 300 |
| f) Der vorläufige Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung | 302 |
| g) Der vorbeugende Rechtsschutz durch eine allgemeine Leistungsklage | 302 |
| h) Der Rechtsschutz durch eine allgemeine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO | 302 |
| IV. Die Zwangsmittel zur Durchsetzung polizeilicher Verwaltungsakte | 303 |
| 1. Allgemeines | 303 |
| 2. Die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung der Zwangsmittel | 304 |
| a) Prüfungsschema | 304 |
| b) Die Ersatzvornahme | 309 |
| c) Das Zwangsgeld | 311 |
| d) Die Anwendung unmittelbaren Zwangs | 312 |
| 3. Unmittelbare Ausführung und Sofortvollzug | 315 |

| | Seite |
|---|-------|
| 4. Der Rechtsschutz gegen die Vollstreckung polizeilicher Verwaltungsakte sowie die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug | 318 |
| a) Der Rechtsschutz gegen als Verwaltungsakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen | 318 |
| b) Der Rechtsschutz gegen als Realakte zu qualifizierende Vollstreckungsmaßnahmen | 319 |
| c) Der Rechtsschutz zur generellen Verhinderung der Verwaltungsvollstreckung | 319 |
| d) Der Rechtsschutz gegen die unmittelbare Ausführung und den Sofortvollzug | 320 |
| V. Die Bewehrung polizeilicher Verwaltungsakte | 320 |
| VI. Erlaubnis und Dispens | 321 |
| 1. Allgemeines | 321 |
| 2. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit Erlaubnissen und Dispensen | 322 |
| § 11 Polizei- und ordnungsbehördliche Verordnungen | |
| I. Ausgangsfälle | 329 |
| II. Allgemeines | 329 |
| III. Die Abgrenzung polizei- und ordnungsbehördlicher Verordnungen von polizeilichen Verwaltungsakten | 333 |
| IV. Die Rechtmäßigkeit einer polizei- und ordnungsbehördlichen Verordnung (Prüfungsschema) | 335 |
| 1. Die formelle Rechtmäßigkeit | 335 |
| 2. Die materielle Rechtmäßigkeit | 336 |
| V. Rechtsschutz gegen Polizeiverordnungen und ordnungsbehördliche Verordnungen | 338 |
| 1. Rechtsschutz durch eine oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle | 338 |
| a) Die Zulässigkeit der Normenkontrolle | 339 |
| b) Die Begründetheit der Normenkontrolle | 340 |
| c) Vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung | 340 |
| 2. Inzidenter Rechtsschutz durch die Anfechtung von Normvollzugsakten | 340 |
| 3. Rechtsschutz durch eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage | 341 |
| 4. Rechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde | 341 |
| § 12 Sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente | |
| I. Ausgangsfälle | 345 |
| II. Realakte | 345 |
| III. Öffentlich-rechtliche Verträge | 347 |
| IV. Informelles konsensuales Verwaltungshandeln | 349 |
| V. Rechtsschutz gegen sonstige polizeiliche und ordnungsbehördliche Handlungsinstrumente | 350 |
| 1. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen Leistungsklage | 350 |
| 2. Der Rechtsschutz gegen Realakte mittels einer allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage gem. § 43 VwGO | 351 |
| 3. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen | 352 |
| 4. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit informellem konsensuellem Verwaltungshandeln | 352 |

Teil IV

Entschädigungs- und Schadenersatzansprüche bei polizeilichem Handeln

§ 13 Entschädigungs- und Schadenersatzansprüche Betroffener

| | | |
|------|---|-----|
| I. | Ausgangsfälle | 355 |
| II. | Entschädigungsansprüche des Störers. | 355 |
| | 1. Grundsätzlich keine Entschädigungsansprüche | 356 |
| | 2. Entschädigungs- und Schadenersatzansprüche bei rechtswidrigen Maßnahmen | 357 |
| | 3. Entschädigungs- und Schadenersatzansprüche bei rechtswidrigen Polizei- verordnungen | 358 |
| III. | Entschädigungs- und Schadenersatzansprüche des Nichtstörers | 358 |
| | 1. Entschädigungsansprüche des Nichtstörers | 358 |
| | 2. Schadenersatzansprüche des Nichtstörers | 364 |
| | 3. Entschädigungs- und Schadenersatzansprüche bei Verordnungsunrecht | 365 |

§ 14 Ersatzansprüche des Polizeiträgers

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Ausgangsfall | 366 |
| II. | Ersatzansprüche bei Ersatzvornahme | 366 |
| III. | Ersatzansprüche bei unmittelbarem Zwang | 369 |
| IV. | Ersatzansprüche bei unmittelbarer Ausführung | 370 |
| V. | Rückgriffsansprüche bei Entschädigung eines Nichtstörers | 372 |
| VI. | Sonstige polizeiliche Kostenersatzansprüche | 373 |

§ 15 Exkurs: Das polizeiliche Abschleppen von Kraftfahrzeugen

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Ausgangsfälle | 375 |
| II. | Die Rechtsgrundlage für das Abschleppen | 376 |
| | 1. Nichtbeachtung eines Verkehrszeichens | 376 |
| | 2. Verstoß gegen sonstige Rechtsvorschriften | 377 |
| III. | Der Adressat der polizeilichen Maßnahme | 377 |
| IV. | Rechtliche Begrenzungen durch das Übermaßverbot | 378 |
| | 1. Begrenzungen durch den Grundsatz des geringsten Eingriffs | 378 |
| | 2. Begrenzungen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz | 378 |
| V. | Kostenersatzansprüche des Trägers der Polizeibehörde und ihre Durchsetzung | 379 |
| | 1. Rechtsgrundlage für Kostenersatzansprüche | 379 |
| | 2. Die Durchsetzung des Kostenersatzanspruchs | 380 |
| | 3. Polizeiliches Zurückbehaltungsrecht wegen bestehender Kostenersatz- ansprüche | 380 |
| VI. | Schadenersatz- und Entschädigungsansprüche gegen den Träger der Polizei- behörde bei Beschädigung des Fahrzeugs | 380 |

| | | |
|--|--|-----|
| | Anhang Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des MEPolG ... | 383 |
|--|--|-----|

| | | |
|--|--------------------|-----|
| | Sachregister | 407 |
|--|--------------------|-----|